

# Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung

Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des  
Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg



**Baden-Württemberg**

MINISTERIUM FÜR UMWELT, KLIMA UND ENERGIEWIRTSCHAFT

**Prof. Dr. Jörg Bogumil**

**Simon Bogumil**

**Dr. Falk Ebinger**

**Prof. Dr. Stephan Grohs**

**Bochum, Speyer, Wien, den 22.08.2016**

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b><i>Gutachtenauftrag</i></b> .....	<b>4</b>
1.1	Ausgangslage und Gegenstand.....	4
1.2	Methodik und Aufbau.....	5
<b>2</b>	<b><i>Aufgaben der Umweltverwaltung in Baden-Württemberg</i></b> .....	<b>8</b>
2.1	Ausgangssituation.....	8
2.2	Neuere Entwicklungen in der Umweltgesetzgebung.....	9
2.3	Aufgaben der Gewerbeaufsicht.....	13
2.4	Aufgaben der Abfallrechtsverwaltung .....	17
2.5	Aufgaben der Wasser- und Gewässerschutzverwaltung .....	18
2.6	Aufgaben der Bodenschutzverwaltung.....	21
2.7	Aufgaben der Naturschutzverwaltung.....	23
<b>3</b>	<b><i>Personalausstattung im Bundesländervergleich</i></b> .....	<b>25</b>
3.1	Methodische Vorbemerkungen.....	25
3.2	Ergebnisse .....	26
<b>4</b>	<b><i>Aufgabenwahrnehmung in den Landratsämtern</i></b> .....	<b>30</b>
4.1	Ziele und Zielerreichung.....	30
4.2	Organisatorische Rahmenbedingungen.....	34
4.3	Erschwernisse in der täglichen Arbeit.....	39
4.4	Unterstützung durch Vorgesetzte und Hausspitze .....	41
4.5	Arbeitszufriedenheit .....	44
4.6	Außenbeziehungen und Einbindung der Umweltämter .....	45
<b>5</b>	<b><i>Aufgabenwahrnehmung in den Regierungspräsidien</i></b> .....	<b>50</b>
5.1	Ziele und Zielerreichung.....	50
5.2	Rahmenbedingungen .....	53
5.3	Erschwernisse in der täglichen Arbeit.....	58
5.4	Unterstützung durch Vorgesetzte und Hausspitze .....	60
5.5	Arbeitszufriedenheit .....	61
5.6	Außenbeziehungen und Einbindung der Regierungspräsidien .....	62
<b>6</b>	<b><i>Zusammenfassung</i></b> .....	<b>66</b>
<b>7</b>	<b><i>Empfehlungen</i></b> .....	<b>70</b>
7.1	Verbesserung der Vollzugsqualität.....	70

<b>7.2 Bündelung der Kräfte durch mehr interkommunale Zusammenarbeit .....</b>	<b>71</b>
<b>7.3 Ausbau der konzeptionellen Arbeit im Umweltministerium .....</b>	<b>72</b>
<b>7.4 Strategische Maßnahmen .....</b>	<b>73</b>
7.4.1 Punktuelle Spezialisierung.....	73
7.4.2 Land als Innovationstreiber.....	73
7.4.3 Strategische Öffentlichkeitsarbeit.....	74
<b>7.5 Personal als Schlüsselressource.....</b>	<b>74</b>
7.5.1 Rekrutierung als strategische Aufgabe des Landes.....	74
7.5.2 Systematische Ausbildung qualifizierter Nachwuchskräfte .....	75
7.5.3 Stärkung der Fachfortbildung/Wissensmanagement .....	77
7.5.4 Faire Entlohnung .....	77
<b><i>Abbildungsverzeichnis .....</i></b>	<b><i>79</i></b>
<b><i>Literaturverzeichnis .....</i></b>	<b><i>81</i></b>
<b><i>Abkürzungsverzeichnis.....</i></b>	<b><i>83</i></b>

# 1 Gutachtenauftrag

## 1.1 Ausgangslage und Gegenstand

Das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (UM) hat die Gutachter im Oktober 2015 beauftragt, eine wissenschaftliche Studie zur Situation und den Perspektiven der Umweltverwaltung im Vollzugsbereich durchzuführen. Ziel der Untersuchung ist die Entwicklung von Empfehlungen zur Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung auf Ebene der Vollzugsbehörden *im Rahmen des bestehenden dreistufigen Verwaltungsaufbaus*.

Hintergrund war der Wunsch, gut zehn Jahre nach der Verwaltungsstrukturreform Baden-Württemberg die aktuelle personelle und fachliche Situation der Umweltverwaltung zu analysieren. Im Zuge der Verwaltungsstrukturreform 2005 wurden zum 1.01.2005 die neun Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter, die vier Gewässerdirektionen und die vier Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege aufgelöst und die Aufgaben entweder auf die Regierungspräsidien oder die Landkreise und Stadtkreise übertragen. Schon 2007 und erneut 2011 konnte von den Gutachtern aufgezeigt werden, dass dieser Reformschritt in einzelnen Bereichen die Qualität des Verwaltungshandeln beeinträchtigt hatte (vgl. Bauer et al. 2007; Kuhlmann et al. 2011: 94-120). Als besonders problematisch wurde in diesen Studien die Personalsituation insbesondere auf der Ebene der Landkreise betrachtet. Darüber hinaus konnte im Rahmen einer jüngeren, bundesweit vergleichenden Untersuchung am Beispiel der Gewerbeaufsichtsverwaltung gezeigt werden, dass das baden-württembergische Organisationsmodell einer Übertragung von Fachaufgaben auf die Landkreise und Stadtkreise und in Folge eines Teils des Personals besondere Herausforderungen mit sich bringt (Ebinger 2013). Aber auch das UM war aus vielen Gesprächen und Beratungen mit Klagen über die mangelhafte personelle Ausstattung einerseits und die zunehmende Bandbreite und Komplexität der Aufgabenwahrnehmung auf allen Verwaltungsebenen konfrontiert worden. Vor diesem Hintergrund stellen sich die Fragen, wie die mit der Aufgabenwahrnehmung betrauten Verwaltungseinheiten personell ausgestattet sind, wie sie in der Lage sind, die Aufgaben fachgerecht und effektiv zu bearbeiten und welche Verbesserungspotentiale identifiziert werden können.

Ausgangspunkt des Gutachtens ist die Prämisse, dass es nicht um eine Rückgängigmachung der Verwaltungsstrukturreform gehen kann, sondern um eine Optimierung der Organisationsstrukturen und -prozesse im Rahmen der bestehenden Dreistufigkeit der Verwaltung. Dabei sollen die durch die Verwaltungsstrukturreform erhofften Vorzüge wie ein generalistischer Ansatz des Aufsichtspersonals, das one-face-to-the-customer-Prinzip sowie die Zusammenführung von verwaltungsbehördlichem und

**Hintergrund**

**Keine Revision der Verwaltungsstrukturreform**

umweltfachlichem Sachverstand ausdrücklich berücksichtigt werden. Zudem sind keine Aufgabenverlagerungen innerhalb des dreistufigen Aufbaus geplant. Im Vordergrund stehen von daher Verbesserungsvorschläge im Bereich der Verfahrensabläufe und der Ausstattung.

Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen drei Analyseschwerpunkte:

- die personelle Ausstattung im Vergleich mit vergleichbaren anderen Bundesländern (Freistaat Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen),
- die *Problemwahrnehmung der für den Vollzug zuständigen Behörden* auf Ebene der Regierungspräsidien und auf Ebene der Landratsämter und
- die *Entwicklung von Reformvorschlägen* zur Optimierung und Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung.

Betrachtet werden im Einzelnen die Auswirkung der Personalsituation auf die Prioritätensetzung (Genehmigungen versus Anlass- und Regelkontrollen), die Spezialisierungsgrade und Qualität der Aufgabenwahrnehmung, die Kapazitäten zur Aus- und Weiterbildung, Wissensmanagement und -transfer, Fragen der Aufgabenbündelung und Koordination, die Zusammenarbeit mit der Politik und benachbarten Verwaltungsbereichen und die Zusammenarbeit mit übergeordneten Behörden.

Untersuchungsgegenstand sind die Kernaufgaben im gesamten *klassischen Umweltschutz* mit den Bereichen Immissionsschutz, Arbeitsschutz, Wasserwirtschaft ohne Bauherreneigenschaft, Strahlenschutz, Abfallwirtschaft, Boden und Altlasten. Der Naturschutz, die Bereiche Energie und Bautechnik, die Marktüberwachung sowie die gesamte Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz sind nicht einbezogen worden.<sup>1</sup>

Die Studie zielt zusammenfassend darauf ab, eine empirisch valide Situationsanalyse der Umweltverwaltung in Baden-Württemberg im oben definierten Untersuchungsbereich zu erstellen und davon ausgehend – unter Berücksichtigung der Erfahrungen und der Personalsituation anderer Bundesländer – Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Verwaltungsstrukturen im Bereich der Umweltverwaltung in Baden-Württemberg vorzulegen.

## 1.2 Methodik und Aufbau

Der Ansatz der Gutachter ist es, ausgehend von den spezifischen Anforderungen einzelner Verwaltungsaufgaben, verschiedene denkbare Modelle der Verwaltungsorganisation (und -optimierung) zu analysieren. Die Zieldimensionen für eine solche Betrachtung lassen sich aus den originären

**Analyseschwerpunkte**

**Untersuchungsgegenstand**

**Aufgabenzentriertes Vorgehen**

---

<sup>1</sup> Beim Bundesländervergleich musste der Untersuchungsbereich jedoch aus Gründen der Vergleichbarkeit ausgeweitet werden, vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 3.

Anforderungen an Verwaltungshandeln – seine Legitimität, Legalität, Effektivität und Effizienz ableiten (vgl. ausführlich Bogumil/Ebinger 2012). Kern einer derartigen politik- und verwaltungswissenschaftlichen Betrachtung ist daher die aufgabenzentrierte Beschreibung des Status quo und die Diskussion von Optimierungsoptionen. Ziel ist die Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile von gangbar erscheinenden Optimierungsoptionen nach den Kriterien Fachlichkeit, Wirtschaftlichkeit, Bürgernähe und politische Steuerung. Da vom Auftraggeber explizit die Revision der Verwaltungsstrukturereformen von 2005 als Option ausgeschlossen wurde, werden nur Optimierungsvorschläge im Rahmen der bestehenden Verwaltungsstrukturen betrachtet. Zudem gab es ein enges Zeitfenster für die Durchführung der Studie, da Ergebnisse bis zum Sommer 2016 vorgelegt werden sollten, um der neuen Landesregierung die Möglichkeit zu geben, auf diese zu reagieren.

Die Studie besteht im Kern aus zwei empirischen Teilen, dem Vergleich der Personalsituation in Baden-Württemberg mit anderen Bundesländern (Kapitel 3) sowie Erhebungen zur konkreten Aufgabenerfüllung und Leistungsfähigkeit im oben definierten Untersuchungsbereich (Kapitel 4 und 5).

Die Erfassung der Personalsituation der Umweltverwaltung im Bundesländervergleich steht vor einigen Problemlagen, da sowohl der Organisationsaufbau auf der Landesebene als auch der jeweils auf kommunaler Ebene wahrgenommene Aufgabenbestand recht unterschiedlich sind. Insofern mussten neben der Auswertung von Haushalts- und Stellenplänen von Ministerien, Sonderbehörden, Regierungspräsidien und Landesbetrieben auf der Landesebene auch die kommunalen Haushalte auf der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise für das Jahr 2015 analysiert werden. Um die Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern zu ermöglichen, sind die Personalbestände zudem in Relation zu spezifischen Kennziffern gebracht worden (vgl. zu diesen Punkten ausführlich Kapitel 3). Als Vergleichsländer wurden Bayern, Niedersachsen und NRW ausgewählt, da diese gemeinsam mit Baden-Württemberg die vier größten Bundesländer darstellen.

#### **Personalsituation der Umweltverwaltung im Bundesländervergleich**

Die Situationsanalyse in Baden-Württemberg beruht zum einen auf drei schriftlichen Befragungen von Mitarbeitern der Umweltverwaltung im Februar 2016. Dies waren die Mitarbeiter im oben definierten Untersuchungsbereich auf der Ebene der Regierungspräsidien (580), den Landesbediensteten in den Landratsämtern (159) sowie allen Beschäftigten eines Umweltamtes auf Landkreisebene (40).<sup>2</sup> Der Rücklauf bei den Landesbeamten in den Landratsämtern betrug 66,7% (n=106), der Rücklauf bei den

#### **Situationsanalyse der Baden-Württembergischen Umweltverwaltung**

---

<sup>2</sup> Geplant war ursprünglich die Befragung aller kommunalen Beschäftigten im Untersuchungsbereich auf der Ebene der Landratsämter. Dies ließ sich jedoch nicht realisieren, da sich der Landkreistag nach umfangreichen Konsultationen letztlich gegen diese Befragung aussprach.

Beschäftigten der Abteilung 5 der vier Regierungspräsidien in unserem Untersuchungsbereich betrug 40,3% (n=234) und der Rücklauf in dem Landratsamt lag bei 50% (n=20).<sup>3</sup>

Zum anderen wurden Erkenntnisse aus der Untersuchung von zwei Landratsämtern in Baden-Württemberg aus dem Jahr 2015, in denen die Gutachter beauftragt waren, eine Situationsanalyse durchzuführen, einbezogen. Bei diesen Untersuchungen wurden sowohl umfangreiche Experteninterviews als auch schriftliche Befragungen mit ähnlichen Fragestellungen vorgenommen. Insgesamt liegen damit umfangreiche neue empirische Erkenntnisse zur Vollzugsituation in der Umweltverwaltung in Baden-Württemberg vor.<sup>4</sup>

Im Folgenden werden in Kapitel 2 zunächst einige wesentliche Grundlagen und Aufgabenbereiche der Umweltverwaltung betrachtet, in Kapitel 3 erfolgt die Analyse der Personalausstattung im Bundesländervergleich. In den Kapiteln 4 und 5 werden die Ergebnisse der Situationsanalyse in Baden-Württemberg präsentiert. Kapitel 6 fasst die empirischen Ergebnisse zusammen. In Kapitel 7 werden auf dieser Grundlage Optimierungsvorschläge herausgearbeitet.

## Gliederung

---

<sup>3</sup> Eingegangen sind aus den Landratsämtern 118 Fragebögen, allerdings waren nur 106 auswertbar. Aus den Regierungspräsidien sind 257 Fragebögen eingegangen, auswertbar waren 234.

<sup>4</sup> Nicht Gegenstand dieser Untersuchung sind Fragen der Konnexität.

## 2 Aufgaben der Umweltverwaltung in Baden-Württemberg

### 2.1 Ausgangssituation

Das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) 2005 in Baden-Württemberg setzte das Konzept der „konzentrierten Dreistufigkeit“ in der Landesverwaltung konsequent um. Seitdem konzentriert sich die vollziehende staatliche Verwaltung einerseits in den Regierungspräsidien. Andererseits wurden originär staatliche, hoheitliche Aufgaben auf die Landratsämter als untere staatliche Verwaltungsbehörden übertragen. Mit Beginn des Jahres 2005 wurden die nachfolgend genannten staatlichen Sonderbehörden in die Regierungspräsidien, Landratsämter und kreisfreien Städte eingegliedert:

- Staatliches Schulamt (zum 31.12.2008 wieder ausgegliedert)
- Amt für Flurneuordnung und Landentwicklung
- Versorgungsamt
- Staatliches Forstamt
- Gewässerdirektion
- Staatliches Gewerbeaufsichtsamt
- Straßenbauamt
- Staatliches Vermessungsamt
- Amt für Landwirtschaft
- Aufgaben der Lebensmittelüberwachung

Auch wenn dies bereits in Vergessenheit zu geraten droht, so muss doch betont werden, dass erst diese Reform, in Verbindung mit dem bereits 1995 umgesetzten Sonderbehördeneingliederungsgesetz (SoBeG I) das derzeitige Organisationsmodell der konzentrierten Dreistufigkeit begründete und den Abschied von den eigenständigen Fachverwaltungen einläutete. Damit wurde die staatliche Verwaltung in ihren wesentlichen Vollzugsaufgaben in den nun mit bis zu 3.000 Mitarbeitenden (RP Stuttgart) sehr großen Regierungspräsidien und den „neuen“ Landratsämtern zusammengeführt. Letztere wurden hinsichtlich Aufgabenbestand und Personal erst hierdurch zu dem, was sie heute sind.

Die LRÄ haben nach SoBeG I und der umfassenden Funktionalreform des VRG zum 1.1.2005 ihre Gesamtstellenzahl nahezu verdoppelt. Auch wenn die Landratsämter als Kreis- und untere Verwaltungsbehörden schon immer „janusköpfig“ waren, so sind heute beträchtliche Teile ihres Aufgabenportfolios Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Das

**Zunehmender Anteil an  
Pflichtaufgaben zur Erfüllung  
nach Weisung**

heißt jedoch, dass mit den Eingliederungswellen nicht nur die Mitarbeiterzahlen explodiert sind: Hatten die Landratsämter zuvor trotz ihrer „Janusköpfigkeit“ als Kreis- und untere Verwaltungsbehörden damals noch ganz überwiegend einen tatsächlichen Selbstverwaltungscharakter als Organ der Gemeindeverbände, so sind heute beträchtliche Teile des Aufgabenportfolios als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung der Verantwortlichkeit des Kreistages entzogen. Hier entscheidet die Landrätin oder der Landrat und die staatliche obere Ebene behält sich ein ausdrückliches Weisungsrecht gesetzlich vor.

Da der Umweltbereich sowohl bei SoBeG I als auch beim VRG 2005 im Zentrum der Kommunalisierung standen, sind die unteren Umweltschutzämter in ihrer gegenwärtigen Form ein Produkt der Verwaltungsreform 2005. Vor der Reform waren hier lediglich Teile des Naturschutzes, der sog. „Kleine Immissionsschutz“ und die verwaltungsrechtlichen Aspekte des Abfall- und Immissionsschutzrechtes angelagert, während die „Fachtechnik“ mit dem entsprechenden Qualifizierungsbedarf der Mitarbeitenden in den damaligen Sonderbehörden vollzogen wurde. Mit der Eingliederung der Sonderbehörden des Landes Baden-Württemberg im Jahr 2005 erweiterte sich das Aufgabenspektrum der Ämter erheblich: Mit der Übertragung eines Teils des Personals der Staatlichen Gewerbeaufsichtsverwaltung übernimmt es das komplett neue Aufgabenfeld des Arbeitsschutzes. Der früher nur verwaltungsrechtlich bearbeitete Bereich des Abfallrechtes und Immissionsschutzes wird nun durch das neu zugewonnene technische Personal auch fachtechnisch, einschließlich Überwachungsaufgaben, bearbeitet. Im Bereich der Gewässerverwaltung werden Teile der Aufgaben der ehemaligen Gewässerdirektionen, insb. die Zuständigkeit für Gewässer zweiter Ordnung, übernommen.

**Untere Umweltschutzbehörden als Reformprodukt**

## **2.2 Neuere Entwicklungen in der Umweltgesetzgebung**

Die Umweltgesetzgebung ist eines der umfangreichsten und am schnellsten wachsenden Rechtsfelder innerhalb des Rechtsrahmens der Europäischen Union. Demmke schätzte die Zahl der Rechtsakte in diesem Feld bereits im Jahr 2001 auf mehrere hundert und konstatierte eine rasende Geschwindigkeit der Verabschiedung neuer oder geänderter Regelungen pro Jahr (Demmke 2001). Das vom Umweltbundesamt als Regional Center der EU herausgegebene „Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation“ (Umweltbundesamt 2007) umfasst mittlerweile über 1100 Seiten. Auch wenn keine neueren Zahlen zum Gesamtumfang der Umweltgesetzgebung vorliegen, so zeigt die Aufgabenentwicklung in einzelnen Bereichen eine weiterhin sehr dynamische Entwicklung.

**Ständig neue und komplexer zu vollziehende Regelungen**

Schon Demmke kritisierte als hervorstechendes Charakteristikum der Umweltverwaltung den niedrigen Umsetzungsgrad der verabschiedeten

**Vollzugsdefizite der Umweltgesetzgebung – mangels Kapazitäten und Anreizen**

Gesetze – auch aufgrund ihrer großen Zahl, ihrer häufigen Widersprüchlichkeit untereinander und ihrer schweren Verständlichkeit. Ein weiterer für die schlechte Vollzugslage verantwortlich gemachter Aspekt sei jedoch die fehlende administrative Kapazität der Verwaltungen, die regelmäßig hinter den Anforderungen der permanent wachsenden Gesetzeslage zurückbliebe. Darüber hinaus wurde offensichtlich, dass die Masse an kleineren Gewerbetreibenden und Firmen gar nicht die Kapazitäten haben *können*, um diese unüberschaubare Zahl an Regeln zu überblicken, geschweige denn einzuhalten (Demmke 2001). Dass auch in Baden-Württemberg im Zuge der Verwaltungsreformen 1995 und 2005 die Rahmenbedingungen für den Vollzug dieses komplexen Regelwerkes nur in wenigen Bereichen besser, in vielen Bereichen jedoch noch herausfordernder wurden, wurde in der Vergangenheit vielfach dargelegt (Bauer et al. 2007; SRU 2007; Benz/Suck 2007; Ebinger/Bogumil 2008; Schulze et al. 2009; Kuhlmann et al. 2011).

Es ist wenig zielführend und für alle Beteiligten unbefriedigend, wenn überlastete Umweltinspektoren lediglich Umweltvergehen dokumentieren und ex post sanktionieren. Notwendig sind vielmehr so auskömmliche Verwaltungskapazitäten, dass es möglich ist, Unternehmen von Anfang an beratend zur Seite stehen, sowie anderweitige Ansätze verfolgen zu können, um potentiellen Verschmutzern Anreize zur Umsetzung umweltschonender Maßnahmen setzen zu können. Eine letzte Strategie des europäischen Gesetzgebers ist schließlich, die Fragmentierung und Widersprüchlichkeit des rechtlichen Rahmens abzubauen, indem übergreifende und integrierende Regelungen wie bspw. die *EU-Wasserrahmenrichtlinie* oder die *Industrieemissions-Richtlinie* entwickelt werden. In Deutschland ist hingegen die Einführung eines die verschiedenen Medien integrierenden Umweltgesetzbuches vor wenigen Jahren gescheitert.

Ein Blick auf die grundlegendsten Regelwerke ist für eine Einschätzung der Tätigkeitsfelder der Umweltverwaltung hilfreich. Diese sind: Im Bereich der Gewerbeaufsicht das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) bzw. das Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG); im Bereich der Abfallwirtschaft das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) bzw. Landesabfallgesetz (LAbfG) und im Bereich des Wasserrechts das Wassergesetz für Baden-Württemberg (WG) und das Wasserhaushaltsgesetz (WHG). Schließlich sollen auch der in diesem Gutachten nicht vertiefend betrachtete, aber zentrale Bereich des Naturschutzes erwähnt und erläutert werden, für den das Landesnaturschutzgesetz (NatSchG) bzw. die Landschaftspflegerichtlinie (LPR) wesentliche Rechtsgrundlagen darstellen.

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) hat das Ziel, Mensch, Umwelt und Kultur- bzw. Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen solcher Einwirkungen vorzubeugen. Dies betrifft die Sicherheit und Beschaffenheit von industriellen Anlagen,

**Notwendig sind auskömmliche Verwaltungskapazitäten**

**Gesetzliche Grundlagen**

**Immissionsschutz und Arbeitsschutz: das Bundesimmissionsschutzgesetz und das Arbeitsschutzgesetz**

die Herstellung von und den Umgang mit gefährlichen Stoffen und die Sicherheit von Fahrzeugen unterschiedlicher Art.

Darin werden genehmigungsbedürftige bzw. nicht genehmigungsbedürftige Anlagen definiert, Pflichten für deren Betreiber entsprechend formuliert, Grundsätze für deren Errichtung, Betrieb und Stilllegung bestimmt, und das entsprechende Genehmigungsverfahren (inkl. Auslegung) geregelt (ähnlich für Stoffe und Fahrzeuge). Des Weiteren werden die Überwachungsaktivitäten der zuständigen Behörden zur Wahrung der Bestimmungen des Gesetzes definiert (§ 52). Darin ist vor allem die Aufgabe verankert, Anlagen regelmäßig zu überprüfen und ggf. durch nachträgliche Anordnungen auf den neuesten Stand zu bringen.

Ziel des Arbeitsschutzgesetzes des Bundes ist die Vermeidung von Unfällen und Gesundheitsgefahren am Arbeitsplatz. Es verpflichtet Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Sicherheit der eigenen Mitarbeitenden zu gewährleisten, formuliert entsprechende Grundsätze und regelt, wie die Sicherheit am Arbeitsplatz zu überprüfen und dokumentieren ist.

Des Weiteren ist im ArbSchG die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) verankert (fünfter Abschnitt). Die GDA zielt darauf ab, ein „verständliches, überschaubares und abgestimmtes Vorschriften- und Regelwerk“ zur Vermeidung von Berufskrankheiten und Arbeitsunfällen zu schaffen (§ 20a, Absatz 2, Punkt 5 ArbSchG). Das *Gemeinsame* bzw. *Abgestimmte* darin bezieht sich auf die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern, Träger der gesetzlichen Unfallversicherung und Arbeitgeberverbänden zur kooperativen Erstellung eines solchen Regelwerkes. Die Rahmenbedingungen für eine solche Kooperation werden ebenso im ArbSchG gesetzt.

Grundlage des Vollzugs ist das ArbSchG, in dem die Befugnisse der zuständigen (Aufsichts-) Behörden definiert werden (§ 22 (2)). Hier wird im Kern bestimmt, was Mitarbeitende dürfen bzw. Betreibern abverlangen können, um ihren Aufsichtsaufgaben nachgehen zu können.

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) hat den Zweck, „die Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen zu fördern und den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen sicherzustellen“ (§ 1). Von den Ressourcenschonungs- Absichten des Gesetzes einmal abgesehen, wird der Umgang mit Abfällen privater und gewerblicher Natur maßgebend durch seine Vorschriften bestimmt.

Das KrWG bestimmt Rechte und Pflichte aller privaten und öffentlich-rechtlichen Akteure, die an der Erzeugung, Verarbeitung und Zwischen- bzw. Endlagerung von Abfällen beteiligt sind. Des Weiteren enthält das

**Abfallrecht:  
das Kreislaufwirtschaftsgesetz  
und das Landesabfallgesetz**

KrWG auch Bestimmungen über die behördliche Überwachung der Abfallwirtschaft sowie über die vorgesehenen Genehmigungsverfahren. Zu beachten ist, dass das KrWG die Arbeitsaufteilung zwischen oberen und unteren staatlichen Behörden nicht regelt. Dies tut das Landesabfallgesetz des Landes Baden-Württemberg (LAbfG). Mit § 23 überträgt das LAbfG den unteren Abfallrechtsbehörden die allgemeine Zuständigkeit. Die weiteren Bestimmungen des Gesetzes identifizieren dann die Zuständigkeitsbereiche der oberen, obersten und sonstigen Behörden auf einer individuellen Basis.

Das Wasserhaushaltsgesetz (Bund) verfolgt den Zweck, durch eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung die Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut zu schützen.

**Wasser: Wasserhaushaltsgesetz und Wassergesetz BW**

Das Wassergesetz für Baden-Württemberg (WG) führt die Regelungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG), in der jeweils geltenden Fassung, aus und ergänzt diese, soweit das Wasserhaushaltsgesetz keine oder keine abschließende Regelung getroffen hat oder bestimmte Regelungsbereiche ausdrücklich dem Landesrecht eröffnet sind. Das Gesetz enthält auch vom Wasserhaushaltsgesetz abweichende Regelungen. Es verfolgt die Zielsetzung, mit dem Allgemeingut Wasser sparsam und effizient umzugehen, die Gewässer wirksam vor stofflichen Belastungen zu schützen, beim Hochwasserschutz ökologisch verträgliche Lösungen anzustreben und den Klimaschutz und die Anpassung an die Folgen des Klimawandels zu berücksichtigen. Die §§ 80-85 klären die Zuständigkeit der Wasserbehörden.

Das Naturschutzgesetz des Landes Baden-Württemberg schließlich basiert auf und ergänzt das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), welches auch zentrale europäische Naturschutzziele in nationales Recht umsetzt. Die *Organisation* des Naturschutzes in Baden-Württemberg wird im NatSchG geregelt. Dazu gehören u.a.: die Naturschutzbeauftragten und deren Vorlagerecht bei den oberen Naturschutzbehörden, die Landschaftserhaltungsverbände (LEV), die Naturschutzfachkräfte in den unteren Naturschutzbehörden.

**Naturschutz: das Landesnaturschutzgesetz und die Landschaftspflegerichtlinie**

Das Naturschutzgesetz des Landes Baden-Württemberg definiert vor allem die konkreten Zuständigkeiten der obersten Naturschutzbehörden und deren Ermächtigung, Näheres per Verwaltungsvorschriften zu regeln. Spiegelverkehrt wird den unteren Naturschutzbehörden die allgemeine Zuständigkeit übertragen, das Naturschutzgesetz des Bundes sowie des Landes im eigenen Gebiet umzusetzen, soweit nicht anders bestimmt (§ 57ff. LNatSchG).

Die Landschaftspflegerichtlinie (LPR) ist das Instrument zur Förderung von landschaftspflegerischen Maßnahmen und legt damit die Leitplanken für den Vertragsnaturschutz – das Hauptinstrument für die pflegerischen

Aktivitäten im Naturschutz. Unter anderem werden darin Höhe der Zuwendung, Zuwendungsempfänger, Antragsverfahren („LaIS“) und Kontroll- bzw. Sanktionsmechanismen (bspw. „Cross-Compliance“) festgelegt.

### 2.3 Aufgaben der Gewerbeaufsicht

Ein zentraler Tätigkeitsbereich der Umweltverwaltung bezieht sich auf die Aufsicht über die Einwirkungen gewerblicher und industrieller Aktivitäten auf Mensch und Umwelt, sowohl mit Bezug auf die Lebensräume in der direkten Umgebung der Produktionsstätten (Immissionsschutz) als auch mit Blick auf die entsprechenden Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Es handelt sich hier um staatliche Aufgaben, die teilweise im Bereich Soziales und teilweise im Bereich Umwelt liegen und daher in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Ministerien (und deren Prioritäten) fallen. Die Bündelung dieser Aufgaben im Vollzug erscheint jedoch sinnvoll: Erstens, weil in der Praxis die entsprechenden Gefährdungen stark miteinander verflochten sind – Umweltgefährdungen sind meist zuerst auch Gefährdungen für die Mitarbeitenden. Zweitens weil die Kontakte zu/mit den einzelnen Betrieben auf möglichst wenige(n) Ansprechpartner(n) bzw. Ansprechpartnerinnen innerhalb der Verwaltungsbehörden verteilt werden sollen. Hier wird über ein sehr breites Aufgabenfeld hinweg die Leitidee des einen Ansprechpartners („one face to the customer“) umgesetzt.

Der Bereich Immissionsschutz zielt auf die Minimierung von schädlichen Umwelteinwirkungen wie Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und Ähnliches ab. Hier ist die Gewerbeaufsicht sowohl federführend tätig (bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen und Erlaubnissen), als auch Träger öffentlicher Belange im Rahmen anderweitiger Verfahren – insbesondere bei Bauvorhaben. Dieser genehmigenden Seite steht die (überwiegend anlassbezogene) Aufgabe der Gefahrenabwehr und eine (theoretisch eigeninitiierte) überwachende Tätigkeit bei Gewerbebetrieben, insb. bestimmten Arten von industriellen Anlagen, zur Seite. Zur Durchsetzung dieser Aufgaben ist die Gewerbeaufsicht mit polizeilichen Befugnissen ausgestattet. Zielsetzung ist es, einen Überblick über den technischen Stand der industriellen Anlagen zu halten und die potentiell davon ausgehenden Gefahren rechtzeitig zu erkennen sowie die Einhaltung der Vorgaben und die Umsetzung des aktuellen Standes der Technik durchzusetzen. Je nach Branche und Art der Anlage wird die entsprechende Informationsbeschaffung von den Mitarbeitenden selbst (bspw. Systemkontrolle) oder durch Dritte (bspw. Anlagenkataster) betrieben.

Komplementär zur „betrieblichen“ Seite des Immissionsschutzes stellt insb. bei den unteren Verwaltungsbehörden die *Bearbeitung von Nachbar-*

#### Die Bündelung von Umweltschutz und Arbeitsschutz

#### Immissionsschutz

*schaftsbeschwerden* zu Geruch und Lärm ein weiteres, hinsichtlich des Arbeitsumfangs aber insbesondere auch aufgrund seiner Unplanbarkeit und Dringlichkeit sehr relevantes Tätigkeitsfeld für die Mitarbeitenden dar. Damit hängt sowohl die Bearbeitung möglicher Missstände zusammen, als auch – beim Ausbleiben von einer Grundlage für eine Anordnung oder förmlichen Ordnungswidrigkeiten – das reine Konfliktmanagement zwischen Verursachern und Betroffenen privater und betrieblicher Natur.

Im Kontext der Einführung der Industrieemissions (IE)-Richtlinie wurde vom Umweltministerium auch ein Konzept zur integrierten Überwachung immissionsschutzrechtlich genehmigter Anlagen, die nicht unter die Industrieemissions-Richtlinie fallen, entwickelt (Umweltministerium 2014). Um einen landesweit einheitlichen Gesetzesvollzug und einheitliche Umweltstandards zu erreichen, wurde hierfür der bestehende gesetzliche Überwachungsauftrag nach § 52 Absatz 1 Satz 1 BImSchG hinsichtlich der Begehungen konkretisiert.

Hierin werden Fristen für die regelmäßige Begehung festgelegt: Für Anlagen mit der Kennzeichnung „G“ in Spalte c des Anhangs 1 der 4. BImSchV beträgt die Frist vier Jahre, für Anlagen der Kennzeichnung „V“ sechs Jahre (Grundeinstufung). Diese Fristen können um ein oder zwei Jahre verkürzt oder verlängert werden.

Verkürzungen um ein Jahr *können* angezeigt sein bei *erhöhter* Empfindlichkeit der örtlichen Umgebung, d.h. Nähe zur Wohnbebauung, zu öffentlich genutzten Gebäuden und zu empfindlichen Gebieten (FFH, Naturschutz etc.). Bei *besonderer* Empfindlichkeit oder bei besonderer Relevanz des Produktionsabwassers *soll* die Frist um mindestens ein Jahr verkürzt werden. Diese Voraussetzungen liegen vor bei: berechtigten Nachbarschaftsbeschwerden, Lage der Anlage in einem Wasserschutzgebiet, besonderen Abwässern nach Abwasserverordnung und Direkteinleitungen von Produktionsabwasser aus der Anlage. Um zwei Jahre *ist* die Frist zu verkürzen nach einer vollziehbaren Anordnung und nach einem bestands- oder rechtskräftigen Bußgeldbescheid wegen Verstoß gegen Umweltvorschriften. Eine Verlängerung der Frist um ein Jahr (in besonders begründeten Ausnahmefällen um zwei Jahre) kann bei Eintragung des Anlagenstandorts nach EMAS oder offensichtlich geringer Empfindlichkeit der örtlichen Umgebung erfolgen. Anlassbezogene Begehungen ersetzen die Regelüberwachung nicht. Es besteht Dokumentationspflicht. Dies wird in vielen Unteren Verwaltungsbehörden zu einem Mehrbedarf an Kapazitäten führen, da nach Kenntnis der Gutachter bisher in diesem Bereich ein Vollzugsdefizit bestand.

Im Zuge der Neuabgrenzung der Zuständigkeiten durch die Implementation der IE-Richtlinie konnten die Unteren Immissionsschutzbehörden eine größere Zahl großer, besonders umweltrelevanter Anlagen an die Regierungspräsidien abgeben. Weiterhin wurden 2014 die Aufgaben der

**Konkretisierung der Regelüberwachung von Anlagen**

**Feste Fristen – Mehraufwand erwartbar**

**Verlagerung von Aufgaben**

Marktüberwachung auch von der unteren Ebene (Landratsämter) zum RP Tübingen hochgezont und gebündelt. Weitere Aufgaben wie

- Sicherheit bei der Verwendung von Arbeitsmitteln, insbesondere überwachungsbedürftige Anlagen nach BetrSichV (einschl. Überwachung der Prüffristen mit Unterstützung des Anlagenkatasters) und der
- Schutz vor gefährlichen Stoffen und vor biologischen Arbeitsstoffen

wirken sich nicht nur auf die Beschäftigten, sondern auch auf die Umwelt und andere Personen aus. Im Zusammenhang mit diesen Aufgaben ergeben sich zahlreiche vorbereitende und nachbereitende Tätigkeiten im Innendienst wie z. B. Aktenführung einschließlich Aktualisierung der Arbeitsstättendatei und der Tätigkeitsstatistik in WIBAS.

Arbeitsschutz umfasst den Schutz vor arbeitsbedingten Unfällen und Berufserkrankungen in Betrieben. Diese Tätigkeiten beziehen sich nicht nur auf die Vermeidung von mechanischen, physikalischen oder stofflichen Gefährdungen. Einem breiteren Verständnis des Wohls der Beschäftigten entsprechend, umfassen sie auch die Überwachung der Arbeitszeitregelungen sowie seit einigen Jahren auch die psychische Belastung bei der Arbeit. Ähnlich wie bei den bereits genannten Bereichen gehören zum Arbeitsschutz sowohl die Kontrolle (eigen- bzw. fremdinitiiert) der Betriebe als auch verwaltungsrechtliche Zulassungen (Genehmigungen, Erlaubnissen, Ausnahmen) und die Erstellung von Stellungnahmen im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange – vorwiegend bei Verfahren im Baubereich. Neben solchen Aufsichtstätigkeiten sind die Mitarbeitenden auch beratend tätig.

#### **Arbeitsschutz**

Im engeren Sinn umfasst die Gewerbeaufsicht insb. die folgenden Aufgaben:

- Arbeitsschutzorganisation
- Gestaltung von Arbeitsstätten
- Überwachung der Bestimmungen des Arbeitszeitgesetzes
- Baustellensicherheit
- Biologische Arbeitsstoffe
- Betriebssicherheit
- Gefahrgut
- Gefahrstoffrecht
- Heben und Bewegen von Lasten
- Jugendarbeitsschutz

- Lärm- und Vibrationsschutz

Im Rahmen der Umsetzung der *Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA)* müssen verschiedene sog. *Arbeitsprogramme* sowie die im Jahr 2014 durch ein Schreiben des Sozialministeriums im Wege der Fachaufsicht *verpflichtend* eingeführte *Systemkontrollen* durchgeführt werden, in deren Rahmen die Verankerung des Arbeitsschutzes in der betrieblichen Organisation und in der Unternehmensstrategie überprüft wird.

**Neue gesetzliche Aufgabe  
GDA**

Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) ist eine Initiative von Bund, Ländern und Unfallversicherungsträgern. Ziel ist es, das Arbeitsschutzsystem in Deutschland zu modernisieren und Anreize für Betriebe zu schaffen, die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten zu stärken. Im Zeitraum 2013 - 2018 werden drei Arbeitsprogramme durchgeführt:

**Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA)**

- Verbesserung der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes,
- Verringerung von arbeitsbedingten Gesundheitsgefährdungen und Erkrankungen im Muskel-Skelett-Bereich,
- Schutz und Stärkung der Gesundheit bei arbeitsbedingter psychischer Belastung.

Für die Umsetzung dieser Ziele haben die GDA-Träger drei Arbeitsprogramme aufgelegt – ein Programm je Arbeitsschutzziel – die in Baden-Württemberg zu einem erheblichen Teil von den Stadt- und Landkreisen verpflichtend zu vollziehen sind. Hierfür – insb. auch für die notwendige Qualifikation der Mitarbeitenden in technischen und arbeitsmedizinischen Fragen – sind beträchtliche Zeitressourcen in Anschlag zu bringen. Der größte Arbeitsaufwand ist dabei dem Arbeitsprogramm *Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes* zuzurechnen.

Die behördliche *Systemkontrolle* ist ein Instrumentarium zur Überprüfung des Vorhandenseins und Funktionierens einer systematischen Arbeitsschutzorganisation in Betrieben. Anfang Juli 2014 wurde die Systemkontrolle durch ein Schreiben des Sozialministeriums im Wege der Fachaufsicht verpflichtend eingeführt.

**Systemkontrolle als  
ganzheitlicher Ansatz**

Arbeitszeitkontrollen sind eine wesentliche Aufgabe der Arbeitsschutzverwaltung. Allerdings sind diese aufgrund der „analogen“ Kontrolle der Arbeitszeiten faktisch nicht wirtschaftlich sinnvoll möglich. Dieses technische Problem ist auch durch den Einsatz von weiteren Kapazitäten nicht zu beheben. Erforderlich wäre folglich ein elektronischer Datenaustausch auf Basis der in den Unternehmen vorhandenen Datenstrukturen oder auf Grundlage gesetzlicher vorgegebener Parameter. Inhaltlich wäre diese Aufgabe wichtig, da es Anzeichen für den systematischen Verstoß gegen Arbeitszeitregelungen in Betrieben gibt, die mangels Sanktionsrisiko kaum gezügelt werden und zu Lasten der Gesundheit der Mitarbeitenden gehen.

**Arbeitszeitkontrollen**

## 2.4 Aufgaben der Abfallrechtsverwaltung

Als Teilgebiet des Umweltrechts bezieht sich das Abfallrecht auf den Umgang mit Abfällen, inkl. deren Behandlung, Transport und Entsorgung. Deren Beaufsichtigung ist eine staatliche Aufgabe, die im Wesentlichen von den Unteren Verwaltungsbehörden wahrgenommen wird. Im Gegensatz dazu ist die Abfallwirtschaft (bspw. die Bewirtschaftung von Deponien oder das Betreiben von Entsorgungsbetrieben) eine kommunale Angelegenheit.

**Abfallrecht**

Für die Umweltverwaltung ergeben sich drei wesentliche Tätigkeitsfelder: die Erstellung von Stellungnahmen bei Baugesuchen sowie bei Genehmigungen nach Bundesimmissionsschutzgesetz; die Überwachung der Betriebe nach Kreislaufwirtschaftsgesetz; und die Überwachung der Baustellen. Letzteres stellt den Schwerpunkt der Arbeit vieler kommunaler Behörden in diesem Bereich dar und beinhaltet sowohl die übliche Genehmigungs- und Kontrolltätigkeit einer Behörde sowie die Zu- und Mitarbeit bei gerichtlichen Auseinandersetzungen. Weitere Arbeitsschwerpunkte insb. auf der kommunalen Ebene umfassen im Bereich Abfall die Bearbeitung von wilden Müllablagerungen, die Entsorgung von Abfallmaterial bei Bauvorhaben sowie die Entsorgung von Altlasten, wenn sie aus dem Boden entnommen werden.

**Tätigkeitsfelder**

Vor Einführung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) im Jahr 1996 war das Abfallgesetz ein sehr überschaubares Regelungsfeld mit lediglich 31 Paragraphen, einer Handvoll Verordnungen und klaren Vorschriften zu Entsorgung und Verwertung von Abfällen.

**Entwicklung des Aufgabenfeldes**

1996 wurde mit dem KrW-/AbfG die damalige europäische Abfallrahmenrichtlinie weitestgehend übernommen (Fortschreibung 2012). Dies führte zu einer starken Ausdifferenzierung des Abfallbegriffs und der Verwertungsoptionen und der Verwertungswege. Neben organisatorischen Regelungen (Beauftragung Dritter zur Abfallentsorgung, etc.) wurden die Regelungen für den Abfalltransport, das Nachweiswesen und die Rücknahmeverpflichtungen, erweitert. Daneben wurden Neuerungen eingeführt, wie Entsorgungsfachbetriebe, Abfallmakler, Betriebsbeauftragte für Abfall sowie Regelungen für auditierte Betriebe.

Zeitgleich wurde das untergesetzliche Regelwerk direkt zum KrW-/AbfG und Verordnungen auf Bundes- und Landesebene geschaffen:

- Abfallverzeichnis-Verordnung (Verordnung über das Europäische Abfallverzeichnis) – Festlegung von Ziffern-Codes für einzelne Abfallarten, dazu Einteilung gefährlicher und nicht gefährlicher Abfall
- Nachweis-Verordnung (Verordnung über die Nachweisführung bei der Entsorgung von Abfällen)

- Transportgenehmigungs-Verordnung (Verordnung zur Transportgenehmigung)
- Entsorgungsfachbetriebe-Verordnung (Verordnung über Entsorgungsfachbetriebe)
- Entsorgungsgemeinschaften-Richtlinie (Richtlinie für die Tätigkeiten und Anerkennung von Entsorgungsgemeinschaften)
- Altholz-Verordnung (Einteilung von Altholz in 4 Kategorien inkl. Festlegen, wann es als gefährlicher Abfall gilt)
- Altöl-Verordnung
- Altfahrzeug-Verordnung
- Gewerbeabfall-Verordnung
- Verpackungsverordnung (inkl. Regelungen zum Flaschenpfand)
- Elektro- und Elektronikgeräte-Gesetz
- Batterie-Gesetz
- BioAbfallverordnung sowie deren Fortschreibung
- EMAS-Privilegierungs-Verordnung
- Versatz-Verordnung (Entsorgung von Abfällen unter Tage)
- Abfallverbringungs-Gesetz (zur Ein- und Ausfuhr von Abfällen aus oder in das Ausland)
- Sonderabfall-Verordnung Baden-Württemberg (Andienen von gefährlichen Abfällen an das Land)
- Anzeigepflicht für gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen von nicht gefährlichen Abfällen (z. B. Altkleidersammlungen)

Entsprechend dem LAbfG ist zum Vollzug des KrW-/AbfG und seines untergesetzlichen Regelwerks sowie des LAbfG in erster Linie die untere Verwaltungsbehörde zuständig. Der Überwachungs- und Prüfungsaufwand stieg sprunghaft sehr deutlich an.

Das KrW-/AbfG war vom Recyclinggedanken durchzogen und stellte daher auf die Verwertbarkeit des einzelnen Stoffes ab, wie aus den weiteren geschaffenen Gesetzen und Verordnungen ersichtlich ist. Das Abfallrecht wurde somit zudem „chemischer“. Die Anforderungen an den technischen Sachverstand stiegen daher gleichzeitig deutlich an.

## **2.5 Aufgaben der Wasser- und Gewässerschutzverwaltung**

Die vollziehenden Wasserbehörden nach § 80 Abs. 2 WG (Regierungspräsidien als höhere und untere Verwaltungsbehörden als untere Wasser-

**Wasser und Gewässer**

behörden) sind damit befasst, den Umgang mit Gewässern und den entsprechenden Biotopen und Habitaten zu regeln und die Nutzung der Ressource Wasser so zu ermöglichen, dass keine Schäden für Gewässer und Menschen entstehen. Die Wasserbehörden sind genehmigende Behörden in wasserrechtlichen Verfahren zur Entnahme bzw. Einleitung von Wasser von bzw. in die Gewässer, sowie in der Ausweisung von Wasserschutzgebieten. Gleichzeitig liefern sie Stellungnahmen technischer und rechtlicher Art bei denjenigen Verfahren, die oberirdische sowie Grundwasserkörper beeinträchtigen können.

Durch den doppelten Bezug auf Gewässer und auf die Ressource Wasser ergeben sich zahlreiche Tätigkeitsfelder der Wasserbehörden: Baugesuche, Bebauungspläne, Flächennutzungspläne und Anträge auf die bauliche Änderung von Bauten am Wasser erfordern wasserrechtliche bzw. technische Stellungnahmen. Wasserbehörden werden daher an vielen baurechtlichen Verfahren als TöB beteiligt und initiieren gegebenenfalls wasserrechtliche Verfahren.

Darüber hinaus sind kommunale Abwässer (Kläranlagen, Regenwasserbehandlung, Kanalisation) mit der Abwasserverordnung und der Anlagenverordnung wassergefährdender Stoffe (VAwS) und die Trinkwasserversorgung (inklusive dezentrale Kleinanlagen von Privaten) ein wesentliches Betätigungsfeld. Überwachend werden Verunreinigungen von Gewässern (oberirdisch sowie in Bezug auf das Grundwasser) untersucht. Besonders relevant ist dies auch für die Betriebe, die Abwässer produzieren und in die Gewässer einleiten sowie für den Betrieb von Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen. Zu den Aufgaben gehören auch die gewässerbezogene Überwachung nach der IE-Richtlinie bzw. nach dem Konzept zur integrierten Überwachung immissionsschutzrechtlich genehmigter Anlagen, die nicht der IE-Richtlinie unterfallen.

Ähnliche Handlungsfelder ergeben sich mit Bezug auf die Wasserkraftanlagen und auf die Schnittstellen zur Landwirtschaft (bei Fragen der Einträge sowie Retention/Erosion). Selbstverständlich hat das Einrichten und Betreiben von Wasserkraftanlagen Auswirkungen auf die Gewässer. Die Landwirtschaft ist wasserrechtlich relevant aufgrund der eigenen Wasserentnahmen (für Bewässerungszwecke) sowie durch die Nutzung von gegebenenfalls wassergefährdenden Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie der durch zu viel Nährstoffeinträge gegebenen Überdüngungsproblematik.

Bei all diesen Themen erfüllt die Wasserbehörde einerseits die Rolle der genehmigenden und kontrollierenden Instanz, andererseits ist sie auch gegenüber Betrieben, Gemeinden und Bürgern beratend tätig. Dies bezieht sich nicht nur auf die notwendigen Genehmigungen und Erlaubnisse im Rahmen von bspw. baurechtlichen, naturschutzrechtlichen oder wasserrechtlichen Verfahren: Hinzu kommt – als Randthema – die Vorbereitung

**Wasser und Bauen**

**Entwässerung und Wasserversorgung**

**Wassernutzungen: Wasserkraftanlagen, Landwirtschaft**

**Förderung der Wasserwirtschaft**

und Begleitung von Antragsverfahren zur Förderung der Wasserwirtschaft – die Beantragung von Landes- und Bundesgeldern durch Gemeinden, Betriebe oder Private, um bspw. Renaturierungsmaßnahmen am Gewässer vorzunehmen. In der Praxis handelt es sich hier um Maßnahmen des Gewässerausbau, die aufgrund von besonderen Nachhaltigkeitselementen förderfähig werden (bspw. die Erneuerung von Wehren mit dem Einbezug von Fischtrepfen).

Eine weitere zentrale Aufgabe der Wasser- und Gewässerverwaltung ist die Verbesserung des Hochwasserschutzes in Baden-Württemberg. Hierbei wird die EU-Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie umgesetzt. Da die erforderlichen Maßnahmen häufig einen Querschnittscharakter haben und weitere Rechtsgebiete und Aufgabenfelder berühren, wurde hierzu eine landesweite Hochwasserschutzstrategie entwickelt. Diese basiert auf (1) der Bestimmung von Gebieten mit signifikantem Hochwasserrisiko, (2) der Erstellung von Hochwassergefahren- und Hochwasserrisikokarten und (3) der Aufstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen. Wesentliche Aufgabensäulen sind damit die raumplanerische Unterlegung des Hochwasserschutzes über alle Planungsebenen – insb. die Festsetzung und Sicherung von Überschwemmungsgebieten (§65 WG), sowie der technische Hochwasserschutz mit dem Fokus auf eine Schadensminimierung in besiedelten Gebieten.

Wie in Bogumil/Ebinger (2005, S. 81) erläutert wurde, wird mit dem VRG gemäß der wasserwirtschaftlichen Bedeutung nach „Gewässern 1. Ordnung“ (Einzugsgebiet > 150 km) und kleineren „Gewässern 2. Ordnung“ unterschieden. Die Gewässer 1. Ordnung wurden in Unterhaltung, Ausbau und Hochwasserschutz den RP übertragen, die zudem die Aufgaben nach § 82 Abs. 2 und Abs. 3 WG vollziehen. Die Unteren Wasserbehörden haben an den Gewässern 1. Ordnung Zulassungs- und Überwachungszuständigkeiten.

Die Gewässer 2. Ordnung, die Beratung von Kommunen und die Eigenschaft als Träger öffentlicher Belange gingen grundsätzlich an die unteren Verwaltungsbehörden über. Die Regierungspräsidien haben hier Beratungsaufgaben, zum Beispiel beim Thema Überschwemmungsgebiete, und sind Widerspruchsbehörden. Neben den Zuständigkeiten der unteren Wasserbehörden an Gewässern 2. Ordnung im Rahmen des § 82 Abs. 1 WG sind dort auch Zuständigkeiten der Gemeinden insbesondere aufgrund deren öffentlichen Eigentums am Gewässerbett gegeben.

Beide Ebenen sind jeweils für die technischen Maßnahmen ihrer Gewässerkategorie zuständig. Zur Wahrnehmung der Aufgaben wurden in die RP die vier Gewässerdirektionen und die 36 Betriebshöfe integriert. Die wasserrechtlichen Zuständigkeiten bei Betrieben werden entsprechend der bei der Gewerbeaufsicht zur Anwendung kommenden „Zaunlösung“

## **Hochwasserschutz**

## **Veränderungen im Zuge der Verwaltungsreform 2005**

geregelt, d.h. sie wurden der im Immissionsschutz- und Abfallrecht angewandten Zuständigkeitssystematik angepasst.

Die Herunterzonung der Gewässer II. Ordnung auf die kommunale Ebene wird allgemein als richtig anerkannt, da dort bereits Kompetenzen im Bereich Hochwasserschutz angesiedelt waren. Hier wurden Synergien, zumindest jedoch keine negativen Auswirkungen einer Zersplitterung der Zuständigkeit erhofft.

Mit Verabschiedung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie verlagerte sich die Perspektive von der Gewässernutzung auf den Erhalt der ökologischen Schutzgüter. Dieser Paradigmenwechsel wurde durch die Entwicklung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen seit 2009 umgesetzt. Weitere Konkretisierungen und auch Verschärfungen brachten die Grundwasserverordnung und die Oberflächengewässerverordnung.

**Entwicklungen**

## **2.6 Aufgaben der Bodenschutzverwaltung**

Boden ist Bestandteil des Naturhaushalts und stellt mit seinem Wasserhaushalt und Nährstoffkreisläufen die sprichwörtliche Grundlage aller Landökosysteme dar. Durch die landwirtschaftliche Nutzung sowie als Rohstofflager und als Fläche für Siedlung, Verkehr und Erholung sind Böden an allen Nutzungsprozessen beteiligt. Weniger offensichtlich, aber ebenso wichtig ist seine Filter- und Pufferfunktion sowie der im Boden erfolgende Um- und Abbau von Schadstoffen, welche die Qualität unserer Grund- und Oberflächengewässer wesentlich beeinflusst. Böden beeinflussen das Klima und sind Lebensraum für eine unüberschaubare Anzahl an Tier- und Pflanzenarten. Nicht zuletzt erfüllt der Boden auch noch Funktionen als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte.

**Zentrales Ökosystem**

Bodenschutz hat das Ziel, die Funktionen des Bodens nachhaltig zu sichern oder wiederherzustellen, indem schädliche Bodenveränderungen abgewehrt, Böden saniert und Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen getroffen werden. Gesetzliche Grundlage des Bodenschutzes sind das Bundes-Bodenschutzgesetz und die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung sowie das Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetz – LBodSchAG, welche im Wesentlichen den qualitativen, stofflichen Bodenschutz (schädliche Bodenveränderungen durch Schadstoffe und Erosion) und die Altlastenbearbeitung regeln. Der quantitative, flächenhafte Bodenschutz (schonender und sparsamer Umgang mit Boden) findet sich im Raumordnungsgesetz und im Baugesetzbuch. Schließlich ist Boden auch Teil des Naturhaushaltes und deshalb ist Bodenschutzrecht auch in den Naturschutzgesetzen bei Eingriff-/Ausgleichsregelungen und bei Auffüllungen im Außenbereich zu finden.

**Ziele und gesetzliche Grundlagen**

Im Rahmen des vorsorgenden Bodenschutzes erarbeiten die Bodenschutzbehörden fachtechnische Stellungnahmen als Beitrag zu flächenrelevanten Planungen (Flächennutzungsplan, Bebauungspläne) und bei ökologischen Fachplanungen (Planfeststellungsverfahren sowie Bauvorhaben). Weiterhin bearbeiten sie Gestattungsverfahren zur Bodennutzung.

**Vorsorgender Bodenschutz,  
Monitoring**

Der nachsorgende und gefahrbezogene Bodenschutz und die Altlastenbearbeitung ist mit der Beseitigung von Gefahren durch stoffliche Einträge auf Böden (Fremd- und Schadstoffe) oder sonstige schädliche Bodenveränderungen (Verdichtungen) befasst. In diesem Zusammenhang veranlassen die Bodenschutz- und Altlastenbehörden Bodenuntersuchungen zur Erkundung, Bewertung und Sicherung bzw. Sanierung von flächenhaften Bodenbelastungen (schädliche Bodenveränderungen), erfassen, erheben, erkunden, bewerten, sanieren, sichern und kontrollieren Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen und fördern diese Maßnahmen und bearbeiten Unfälle mit wassergefährdenden Stoffen.

**Nachsorgender Bodenschutz**

Die Landkreise sind als untere Bodenschutz- und Altlastenbehörde sachlich für den Bodenschutz und die Altlastenbearbeitung zuständig. Die Regierungspräsidien führen als höhere Bodenschutz- und Altlastenbehörden die Fachaufsicht über die unteren Bodenschutz- und Altlastenbehörden, übernehmen die Koordination kreisübergreifender Verfahren und übernehmen die Funktion der unteren Bodenschutz- und Altlastenbehörden, wenn deren Gebietskörperschaft selbst an Verfahren beteiligt ist. Die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz (LUBW) ist im vorsorgenden Bodenschutz entsprechend §15 ff. BodSCHG für die Erfassung und Überwachung der Bodenbeschaffenheit zuständig. In diesem Zusammenhang errichtet und betreut sie Bodendauerbeobachtungsflächen, ein Bodenzustandskataster, eine Bodenprobenbank und eine Bodendatenbank. Weiterhin werden Methoden und Strategien für den vorsorgenden Bodenschutz entwickelt. Die LUBW ist außerdem zuständig für die Anerkennung von Sachverständigen und Untersuchungsstellen nach § 18 BBodSchG. Das Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau (LGRB) ist für die systematische bodenkundliche Landesaufnahme zuständig. Deren Ergebnisse ermöglichen die Berücksichtigung der Bodenschutzbelange bei zahlreichen Planungen und Maßnahmen wie beispielsweise dem Landschaftsrahmenprogramm, der Regionalplanung, der Landschaftsplanung und der Bauleitplanung.

**Zuständigkeiten**

Im Rahmen des Sonderbehördeneingliederungsgesetzes (SoBEG) wurden 1995 die 17 Ämter für Wasserwirtschaft und Bodenschutz aufgelöst und ihre Aufgaben auf die Landratsämter/Bürgermeisterämter, die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter und die vier neu geschaffenen Gewässerdirektionen übertragen. Im Rahmen des Verwaltungsstrukturreformgesetzes (VRG) wurden 2005 ihrerseits die Gewässerdirektionen und die Gewerbeaufsichtsämter aufgelöst und ihre Aufgaben auf die Stadt-/Landkreise und Regierungspräsidien übertragen. Aufgrund dieser Brüche und der

**Veränderungen im Rahmen  
von SoBEG 1995 / VRG 2005**

Verquickung mit den Aufgaben der Gewässerverwaltung existiert keine „klassische Bodenschutzverwaltung“. Während über die Entwicklung der Personalausstattung im Nachgang der Reformen auf kommunaler Ebene keine Auskunft gegeben werden kann, liegen aufgrund einer Kleinen Anfrage aus dem Jahr 2007 Hinweise auf einen deutlichen Personalabbau auf Ebene der Regierungspräsidien vor, während gleichzeitig ein gesetzlicher Aufgabenzuwachs zu konstatieren war (LT-Drs. 14/2023, S. 15).

Nach dem Scheitern einer EU-Bodenrahmenrichtlinie im Jahr 2014 sind derzeit trotz des weiterhin sehr hohen Nutzungsdrucks auf die Flächen keine grundlegenden gesetzlichen Veränderungen absehbar.

**Entwicklungen**

## **2.7 Aufgaben der Naturschutzverwaltung**

Die originäre Aufgabe einer Umweltverwaltung liegt im Schutz von Natur und Landschaft. In diesem Bereich ist sie zunächst als Fachbehörde bei Eingriffen in Natur und Landschaft oder bei artenschutzrechtlichen Themen tätig. Primär spiegelt sich dies in der Erstellung von naturschutzfachlichen/-rechtlichen Stellungnahmen als Träger öffentlicher Belange (TöB) bei Genehmigungs- oder Planungsverfahren wider. Daneben obliegt (vergleichsweise seltener) die Federführung von originär naturschutzrechtlichen Verfahren (bspw. Auffüllungen, Schutzgebieten) direkt bei der Naturschutzbehörde.

**Naturschutzfachliche Stellungnahmen**

Neben der formalen Rolle als Fach- und Rechtsbehörde bei Eingriffen in Natur und Landschaft ist auch die Beratung von Bürgern, Landwirten und Bauherren bei naturschutzrechtlichen und -fachlichen Fragen ein zentrales Tätigkeitsfeld.

Ein weiterer Tätigkeitsbereich ist die Landschaftspflege, sowohl im Sinne der Erhaltung des vorhandenen Naturkapitals durch pflegerische Maßnahmen als auch mit Bezug auf dessen landschaftliche Aufwertung. Landschaftspflege erfolgt primär durch das Instrument des Vertragsnaturschutzes –aber auch durch Maßnahmen zum Zwecke des Biotop- und Artenschutzes. Die Umsetzung erfolgt über die Landschaftspflegeleitlinie im Rahmen von Verträgen, Bewilligungen und Aufträgen in der Regel mit Landwirten wie auch Vereinen und Verbänden aus Mitteln des Landes und der EU. Diese Arbeit erfolgt in den Landkreisen seit neuestem in Zusammenarbeit mit den Landschaftsentwicklungsverbänden (LEV), die insbesondere im Bereich der Beratung und Vertragsanbahnung zur Umsetzung von Natura 2000 und zur Erhaltung, Pflege und Offenhaltung der Kulturlandschaft tätig sind.

**Landschaftspflege**

Wie in den anderen betrachteten Feldern war auch im Bereich des Naturschutzes in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine rasante Entwicklung in der Ausdifferenzierung der gesetzlichen Grundlagen zu beobachten, die unmittelbar auf das Aufgabenprofil insb. der Unteren Naturschutzbehörden durchschlugen. Darüber hinaus kam es auch zu Aufgabenzuwächsen

**Entwicklungen**

durch veränderte Aufgabenzuordnungen im Land. Die wichtigsten gesetzlichen Änderungen werden im Folgenden dargestellt:

- Bauleitplanung: Strategische Umweltprüfung mit Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, der ggf. erforderlichen Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) und der Vogelschutzrichtlinie (VS-RL) einschließlich Scoping und Erstellung eines Umweltberichts;
- Anwendung der Ökokonto-Verordnung und des Kompensationsverzeichnisses
- Artenschutzrecht: Dieses ist bei allen Planungen wie auch bei sonstigen Vorhaben zu prüfen. Dies ist nicht nur fachlich sehr anspruchsvoll, sondern wird von Vorhabengegner gegen ungewünschte Planungen instrumentalisiert.
- Natura 2000: Zahlreiche Vorhaben, Maßnahmen, Eingriffe oder Pläne können negative Auswirkungen auf Natura 2000-Gebiete haben. Ob dies zutrifft, muss – zumindest in einer Vorprüfung – geklärt werden. (Dies betrifft nicht die Umsetzung von Managementplänen, die häufig in Zusammenarbeit mit dem Landschaftserhaltungsverband erfolgt).
- Naturschutzrechtliche Genehmigungen nach § 17 Abs. 3 BNatSchG
- EU-Vorgaben für die Inanspruchnahme von Fördermitteln
- Naturschutzfachliche Bearbeitung von Kurzumtriebsplantagen (Energieholzanbau) und Grünlandumbruch
- Naturschutzrechtliches Vorkaufsrecht, Prüfpflicht

Diese Aufgabenzuwächse wie jene in den anderen Aufgabenbereichen sind insofern für das Gutachten relevant, als dass sie die Berechnungsgrundlagen für die Personalbemessung wesentlich beeinflussen. Sie finden in den derzeitigen Betrachtungen wenig Berücksichtigung. Klar ist, dass mit der vor der Verwaltungsreform im Jahr 2003/2004 ermittelten Personalausstattung, abzüglich 20% (oder je nach Landkreis auch deutlich mehr) „Effizienzrendite“ nicht nur aufgrund von strukturellen Herausforderungen, sondern auch alleine angesichts dieser Mehraufgaben „kein Staat zu machen“ ist.

## 3 Personalausstattung im Bundesländervergleich

### 3.1 Methodische Vorbemerkungen

Ein wichtiges Ziel der Untersuchung war die Analyse der Personalausstattung im Bundesländervergleich. Ausgewählt wurden hierfür die drei neben Baden-Württemberg größten und einwohnerstärksten Bundesländer, Bayern, Niedersachsen und NRW. Zur Umweltverwaltung wurden dabei die Aufgabenbereiche Immissionsschutz, Arbeitsschutz, Wasserwirtschaft, Hochwasserschutz, Naturschutz, Strahlenschutz, Abfallrecht, Bodenschutz und Altlasten gerechnet. Der Naturschutz (eigentlich nicht Gegenstand des Gutachtens) musste im Bundesländervergleich miteinbezogen werden, da es in den anderen Bundesländern nicht möglich war, diesen Bereich aus dem Umweltbereich herauszurechnen. Bezugsjahr der Analysen waren die Haushalte im Jahr 2015.

Insgesamt war dies methodisch kein einfaches Unterfangen, da sowohl der Organisationsaufbau in der Landesverwaltung im Bereich der Umweltverwaltung<sup>5</sup> als auch der jeweils auf kommunaler Ebene wahrgenommene Aufgabenbestand (gleich ob als kommunale oder staatliche Aufgaben) recht unterschiedlich sind. Der Grad der Aufgabenwahrnehmung auf kommunaler Ebene variiert nicht nur in diesem Aufgabenbereich zwischen den Bundesländern beträchtlich, eine Folge unterschiedlicher Gemeindegebietsstrukturen und eines unterschiedlichen Ausmaßes an vollzogenen Funktionalreformen (vgl. Bogumil 2015; Ebinger/Bogumil 2016). Eine Analyse alleine der Stellen im Landeshaushalt ist deshalb wenig aussagekräftig. Dies machte erheblichen Rechercheaufwand nötig und stellt den Vergleich mit anderen Bundesländern vor besondere Herausforderungen. Um zu validen Aussagen zu kommen mussten für das Jahr 2015

- die Haushalts- und Stellenpläne von Ministerien, Sonderbehörden, Regierungspräsidien und Landesbetrieben auf der Landesebene analysiert werden;
- zusätzliche Erhebungen in den Innenministerien erfolgen, da sich nicht alle Stellen aus der Analyse der Haushaltspläne ergeben. Die Stellen in den Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidien werden den jeweiligen Innenministerien zugerechnet. In Baden-Württemberg und NRW erfolgt jedoch in den Haushaltsplänen keine Aufschlüsselung nach Aufgabenbereichen (in Bayern dagegen schon, in Niedersachsen gibt es keine Regierungspräsidien mehr);

---

<sup>5</sup> So waren z.B. bisher in Baden-Württemberg im Unterschied zu NRW, Bayern und Niedersachsen der Naturschutz (Landwirtschaftsministerium) und auch der Arbeitsschutz (Sozialministerium) nicht im Umweltministerium angesiedelt, obwohl es hier eindeutige fachliche Bezüge gibt. Die neue Landesregierung hat nun beschlossen, die Aufgaben des Naturschutzes in das UM zu verlagern.

- zur Erfassung der Aufgabenwahrnehmung auf der kommunalen Ebene die kommunalen Haushalte auf der Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise analysiert werden.<sup>6</sup> Für den Bereich der kreisfreien Städte und Landkreise sind in allen Bundesländern die Haushalte aus dem Jahr 2015 analysiert worden (insgesamt ca. 260!), die allerdings in Bayern nicht alle im Rahmen der Untersuchung verfügbar waren. Für die nicht verfügbaren Haushalte sind auf der Basis der Daten der verfügbaren Haushalte fundierte Schätzungen erstellt worden.

Trotz dieser Einschränkungen hinsichtlich der verfügbaren Daten sind die erhobenen Zahlen belastbar und die präsentierten Ergebnisse sehr robust.<sup>7</sup>

Um die Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern zu ermöglichen, ist der Blick auf die absoluten Zahlen der erfassten Stellen<sup>8</sup> aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Länder nicht zielführend. Vielmehr mussten valide Vergleichsmaßstäbe entwickelt werden. Wir haben dazu unterschiedliche Indikatoren erhoben. Dabei erwiesen sich flächenbezogene Indikatoren als wenig aussagekräftig (Fläche der Bundesländer, Wasserfläche, Naturschutzgebietsfläche, landwirtschaftliche Flächen etc.), da sie kaum Bezug zum notwendigen Ressourceneinsatz haben. Wir haben uns daher auf die gängigsten Indikatoren Einwohnerzahl und BIP konzentriert und diese um wichtige produktionsbedingte Indikatoren wie die Zahl der Betriebsstätten und die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ergänzt.

## Vergleichsindikatoren

### 3.2 Ergebnisse

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Umweltbereich in allen Bundesländern zu den Bereichen der Landesverwaltung gehört, die stellenmäßig kaum ins Gewicht fallen (im Vergleich zu den großen Bereichen Schulen, Hochschulen, Polizei, Finanzverwaltung und Gerichtswesen mit insgesamt ca. 82% des Personals, Bogumil/Jann 2009, S. 106). So entsprechen die 2.190 Landesstellen in Baden-Württemberg im Umweltbereich nur *1,04% der Landesbeschäftigten*.

---

<sup>6</sup> Zwar finden sich mitunter auch in den Kommunen jenseits der kreisfreien Städte und Landkreise Mitarbeiter im Umweltbereich, diese sind aber angesichts der Gemeindegrößen weitgehend zu vernachlässigen und dürften sich im Bundesländervergleich, möglicherweise mit der Ausnahme von NRW, welches über größere kommunale Einheiten verfügt, nicht systematisch unterscheiden. Insofern kann es sein, dass für NRW eher zu wenig Personal auf der kommunalen Ebene erfasst wurde.

<sup>7</sup> Selbst wenn sich möglicherweise, insbesondere bei der Einschätzung des Personals auf kommunaler Ebene, Abweichungen von bis zu 10% ergeben würden, würde dies am Kern der im Folgenden präsentierten Aussagen nichts ändern.

<sup>8</sup> Erfasst wurde nicht die Zahl der Mitarbeiter, sondern die Zahl der Stellen, mitunter auch als Vollzeitäquivalente (VZÄ) bezeichnet.

Dies ist deshalb wichtig explizit zu erwähnen, da die Länderhaushalte mit einem Anteil von ca. 40% den größten Personalkostenanteil unter den Gebietskörperschaften haben. Beim Bund liegt der Personalkostenanteil bei ca. 9%, bei den Kommunen bei ca. 25%. Insofern ist die Personalausstattung in allen Bundesländern vor dem Hintergrund der Schuldenbremse immer wieder ein sehr konflikthafter Themenbereich. Da die Beschäftigten im Umweltbereich nur 1,04% der Landesbeschäftigten umfassen, eignet sich der Umweltbereich generell weder zur Entlastung noch zur übermäßigen Belastung des Landeshaushaltes. Um dies an einem Beispiel deutlich zu machen: Eine zehnpromtente Erhöhung des Personals im Umweltbereich würde die Personalkosten des Landes nur um 0,1 % erhöhen.

Betrachtet man die Personalausstattung Baden-Württembergs im Vergleich zu den anderen Bundesländern, so ergibt sich ein doch erstaunliches Ergebnis. Sie ist *in Baden-Württemberg und in NRW* im Umweltbereich bezogen auf die Einwohnerzahl (und auch alle anderen Indikatoren) *am niedrigsten*. Baden-Württemberg liegt hier knapp vor NRW. Überraschenderweise ist die Personalausstattung bezogen auf die Einwohnerzahl in Niedersachsen deutlich höher und (nicht so überraschend) in Bayern am höchsten. Allerdings erstaunt das Ausmaß der besseren Personalausstattung in Bayern doch. Baden-Württemberg verfügt bezogen auf die Einwohnerzahl über nur *67% des Personals im Vergleich zu Bayern* und 81% im Vergleich zu Niedersachsen.

**Tabelle 1: Umweltpersonal bezogen auf Einwohner und BIP**

Indikatoren	Ba-Wü	Bayern	NRW	NDS
Personal Gesamt	3825	6737	6181	3459
davon Landesbeschäftigte	2190	5388	3615	2158
davon kommunale Beschäftigte	1635	1349	2566	1301
Einwohnerzahl in Mio.	10,79	12,74	17,68	7,86
<b>Personal pro 1 Mio. Einwohner</b>	<b>354,6</b>	<b>528,6</b>	<b>349,5</b>	<b>440</b>
BIP in Mrd. Euro (2014)	438	522	625	254
<b>Personal pro 1 Mrd. Euro BIP</b>	<b>8,7</b>	<b>12,9</b>	<b>9,9</b>	<b>13,6</b>

Betrachtet man neben der Relation zur Einwohnerzahl die Relation zu produktionsbedingten Indikatoren, wie zum Beispiel dem BIP, so ist die Personalausstattung in Baden-Württemberg auch schlechter als in NRW. Dies Bild setzt sich bezüglich aller weiteren Indikatoren wie der Zahl der Betriebsstätten insgesamt, der Zahl der Großbetriebsstätten, der Zahl der Mittelbetriebsstätten, der Zahl der Kleinbetriebsstätten und auch der Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (SvB) fort (vgl. Tabelle 2). Das Ergebnis ist nahezu überall identisch, Bayern hat die beste Personalausstattung, gefolgt von Niedersachsen und NRW. Baden-Württemberg liegt auf dem letzten Platz.

**Baden-Württemberg hat die schlechteste Personalausstattung im Bundesländervergleich**

**Tabelle 2: Umweltpersonal bezogen auf Betriebsstätten und SvB**

Indikatoren	Ba-Wü	Bayern	NRW	NdS
Personal Gesamt	3.825	6.737	6.181	3.459
Betriebsstätten*	281.745	365.451	427.386	196.901
<b>Umweltpersonal pro 1000 Betriebsstätten</b>	<b>13,6</b>	<b>18,4</b>	<b>14,5</b>	<b>17,6</b>
<i>Großbetriebsstätten**</i>	<i>835</i>	<i>903</i>	<i>1301</i>	<i>468</i>
<i>Mittelbetriebsstätten***</i>	<i>32.620</i>	<i>39.000</i>	<i>48.546</i>	<i>22.905</i>
<i>Kleinbetriebsstätten****</i>	<i>248.290</i>	<i>325.948</i>	<i>377.539</i>	<i>173.528</i>
<i>Umweltpersonal pro Großbetriebsstätte</i>	<i>4,6</i>	<i>7,5</i>	<i>4,8</i>	<i>7,4</i>
<i>Umweltpersonal pro Tausend Mittelbetriebsstätten</i>	<i>117,3</i>	<i>174,5</i>	<i>127,3</i>	<i>151</i>
<i>Umweltpersonal pro Tausend Kleinbetriebsstätten</i>	<i>15,4</i>	<i>20,7</i>	<i>16,4</i>	<i>19,9</i>
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigte (SvB) in Mio.	4,36	5,18	6,41	2,78
<b>Umweltpersonal pro 1 Mio. Beschäftigte</b>	<b>877,4</b>	<b>1299,4</b>	<b>964,9</b>	<b>1242,6</b>

\*vgl. Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA), 30. Juni 2015, \*\*500 Beschäftigte und mehr, \*\*\*20 bis 499 Beschäftigte, \*\*\*\*weniger als 20 Beschäftigte

Betrachtet man nun die Stellenentwicklung in Baden-Württemberg auf der Ebene der Landesstellen<sup>9</sup> im Längsschnittvergleich, so hat sich die Stellenausstattung insbesondere in der Folge der großen Verwaltungsreform in Baden-Württemberg aus dem Jahr 2005 und durch später folgende Einsparungen im Umweltbereich deutlich verschlechtert. Heute verfügt die Landesverwaltung im Umweltbereich über 17% weniger Stellen als 2006. Berücksichtigt man jedoch den Stellenaufwuchs von 205 Stellen in den Jahren 2013 und 2015 aufgrund *neuer Aufgabenbereiche* (Nationalpark Schwarzwald, Marktüberwachung, Anlagen der IE-Richtlinie, Hochwasserschutzmanagement nach Hochwasserrisikomanagement Richtlinie)<sup>10</sup>, so gibt es in den Vergleichsbereichen seit 2006 einen Stellenrückgang von 25%.

Die Stellenrückgänge resultieren zum einen aus der Verwaltungsstrukturreform, bei der 512 Stellen aus den Gewässerdirektionen und den Gewer-

#### Stellenentwicklung in Baden-Württemberg

<sup>9</sup> Bezüglich der Kommunen liegen keine flächendeckenden Daten vor, da die Haushalte von 2005 und 2006 nicht online vorliegen und eine darüber hinaus gehende Recherche der Haushaltspläne vor Ort im Rahmen der Projektlaufzeit nicht möglich war.

<sup>10</sup> Der Energiebereich, der ab 2011 neu ins UM gekommen ist, ist aus systematischen Vergleichsgründen in dieser Längsschnittanalyse nicht berücksichtigt.

beaufsichtsämtern in die Stadt- und Landkreise übergangen (Landtagsdrucksache 1301, 465ff.). Zum anderen wurden durch verschiedene Einsparprogramme und -auflagen der jeweiligen Landesregierungen in den Jahren 2004 bis 2012 ca. 100 Stellen abgebaut. In den LRÄ und Stadtkreisen übertragenen Aufgabenbereichen kam es ebenfalls zu einem starken quantitativen Personalabbau (z.B. wurden im Bereich der Gewerbeaufsicht zwischen 2006 und 2014 15% der Stellen gestrichen, vgl. Gewerbeaufsichtsbericht 2015) sowie – wie Detailuntersuchungen zeigen – qualitativen Personalveränderungen (Kuhlmann u.a. 2011; Ebinger 2013). In den Regierungspräsidien wurden im Bereich der Gewerbeaufsicht zwischen 2006 und 2014 11% der Stellen eingespart (vgl. Gewerbeaufsichtsbericht 2015).

Ziel der Verwaltungsreform 2005 war eine Effizienzrendite von 20%. Auch wenn dies im Zuge der Verwaltungsreform so gehandhabt wurde, ist eine Effizienzrendite jedoch prinzipiell nicht gleichzusetzen mit einem Stellenabbau in einer bestimmten Größenordnung. Eine Effizienzrendite würde bedeuten, dass die Qualität der Aufgabenerledigung trotz Stellenabbau gleichbleibt. Ein Stellenabbau wäre entsprechend nur gerechtfertigt, wenn dies sichergestellt ist. Es deutet sich jedoch an, dass sich der oben skizzierte Rückgang am Gesamtpotential der Stellen im Umweltbereich seit 2005 vollzogen hat, obwohl sich der wahrzunehmende Aufgabenbestand in fast allen Umweltbereichen deutlich erhöht hat (bspw. IE-Richtlinie, Umsetzung Natura 2000 Management-Pläne, neue Vorgaben zur Systemkontrolle, Explosion der Vorschriften im Abfallrecht) und gleichzeitig die Leistungsfähigkeit der vollziehenden Einheiten von strukturellen Belastungen gemindert wird. Aus diesem Grund wird schon länger bezweifelt, dass die Qualität der Aufgabenerledigung gleichgeblieben sei (vgl. Ebinger/Bogumil 2008; Kuhlmann et al. 2011). Weitere deutliche Belege hierfür finden sich in den folgenden Kapiteln.

## 4 Aufgabenwahrnehmung in den Landratsämtern

Ziel der beiden Erhebungen in den Landratsämtern und Regierungspräsidien war es, einen flächendeckenden Überblick über die Arbeitssituation der Beschäftigten in der Umweltverwaltung und deren Perzeption von Stärken und Schwächen der gegenwärtigen Verwaltungsorganisation zu erhalten. Für die Zwecke dieser Studie wurden 159 Landesbeamte, die der Dienstaufsicht des Umweltministeriums unterstehen und in baden-württembergischen Landratsämtern beschäftigt sind, persönlich angeschrieben und unter Zusicherung der Anonymität ihrer Angaben aufgefordert, unseren Fragebogen zur Vollzugssituation in den Umweltbereichen der Landratsämter auszufüllen. 106 Mitarbeiter kamen unserer Bitte nach; dies entspricht einem Rücklauf von zwei Drittel bzw. 66,7%.<sup>11</sup>

Im Folgenden werden die Ergebnisse dieser Umfrage für die Landratsämter vorgestellt. Zuzüglich zu inhaltlichen Fragen wurden organisationale Daten bzgl. der Arbeitsbereiche der Verwaltungseinheit, des Ausbildungshintergrunds der Befragten sowie zur Dauer der Beschäftigung in der Behörde abgefragt. Es zeigte sich, dass die Verwaltungseinheiten, in denen die Befragten beschäftigt sind, vornehmlich mit den Aufgaben Immissionsschutz, Arbeitsschutz sowie Wasserwirtschaft und Gewässerschutz betraut sind. 97% der befragten Mitarbeiter haben einen wissenschaftlichen bzw. fachtechnischen Hintergrund.

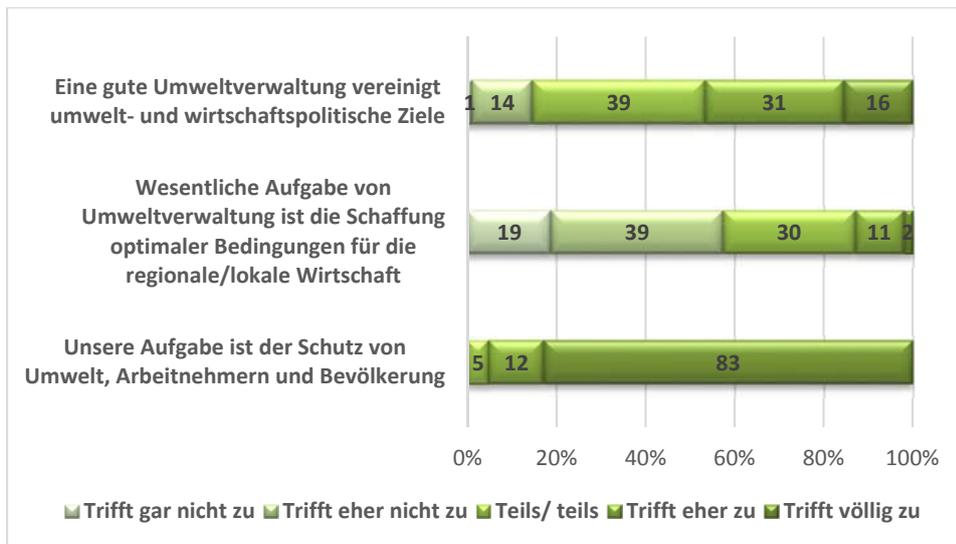
### 4.1 Ziele und Zielerreichung

Nach den nach ihrer Meinung vorrangigen Aufgaben der Umweltverwaltung gefragt, stellen die Mitarbeiter der LRÄ ganz überwiegend den Schutz von Umwelt, Arbeitnehmern und der Bevölkerung in den Vordergrund. Hinsichtlich der Schaffung optimaler Bedingungen für die Wirtschaft als die *wesentliche* Aufgabe von Umweltverwaltung ist das Antwortverhalten überraschend gespalten: Nur eine knappe Mehrheit (57%) sieht dies nicht im Zentrum ihrer Tätigkeit. Diese Ambivalenz zeigt sich auch in der hohen Zustimmung (47%) sowie des hohen Anteils an *teils/teils* Antworten (39%) zu der Aussage, dass die Vereinigung umwelt- und wirtschaftspolitischer Ziele eine gute Umweltverwaltung auszeichne.

---

<sup>11</sup> Durch die Erfassung der Sichtweise der Landesbeamten, die in den LRÄ arbeiten, haben wir kein vollständiges Bild über die Arbeit der Umweltämter. Ein Vergleich mit den Antworten von anderen Mitarbeitern in den Umweltämtern von drei LRÄ zeigt jedoch, dass es hier keine signifikanten Unterschiede gibt.

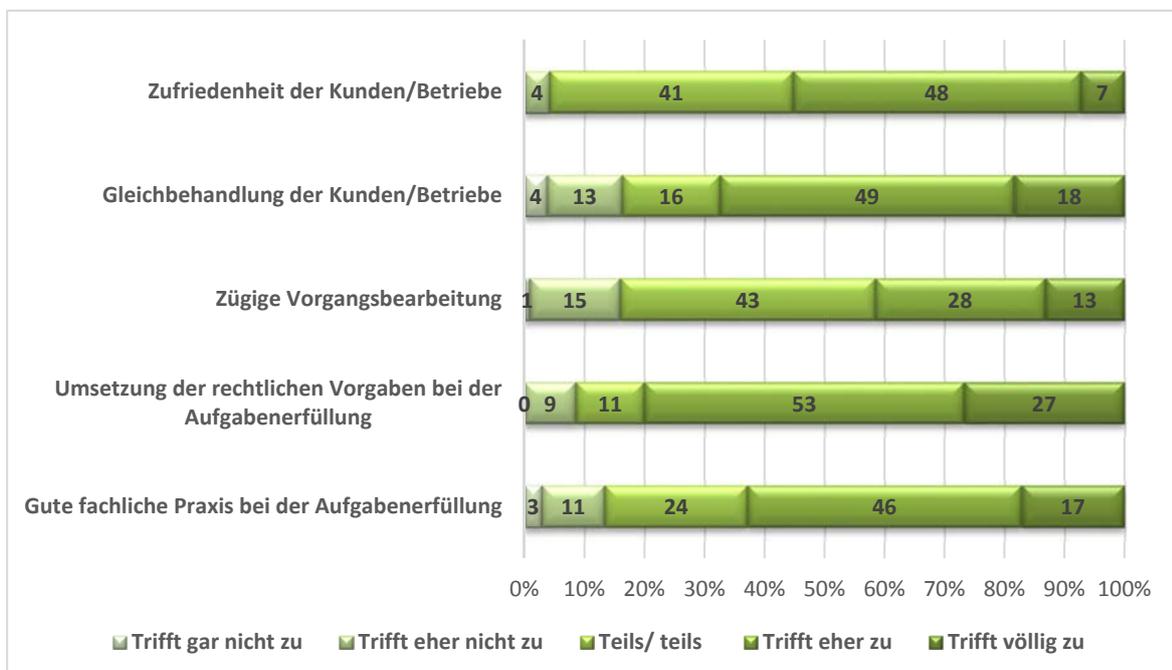
**Abbildung 1: Ziele der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (LRÄ)**



Die Ziele in der Verwaltungseinheit werden nach Aussage der Mitarbeiter im Großen und Ganzen erreicht. Große Mehrheiten der Befragten bestätigen die rechtliche und fachliche Effektivität der Aufgabenerfüllung (80% und 63%), wobei die Differenz zwischen beiden Dimensionen von fast 20% nichtsdestotrotz auffällig ist, was auf gewisse Defizite in der fachlichen Qualität hinweist. Größere Defizite zeigen sich zudem unter Effizienzgesichtspunkten, da 43% der Befragten nur zum Teil eine zügige

**Insgesamt recht gute Zielerreichung**

**Abbildung 2: Erreichung folgender Ziele in der Verwaltungseinheit (LRÄ)**

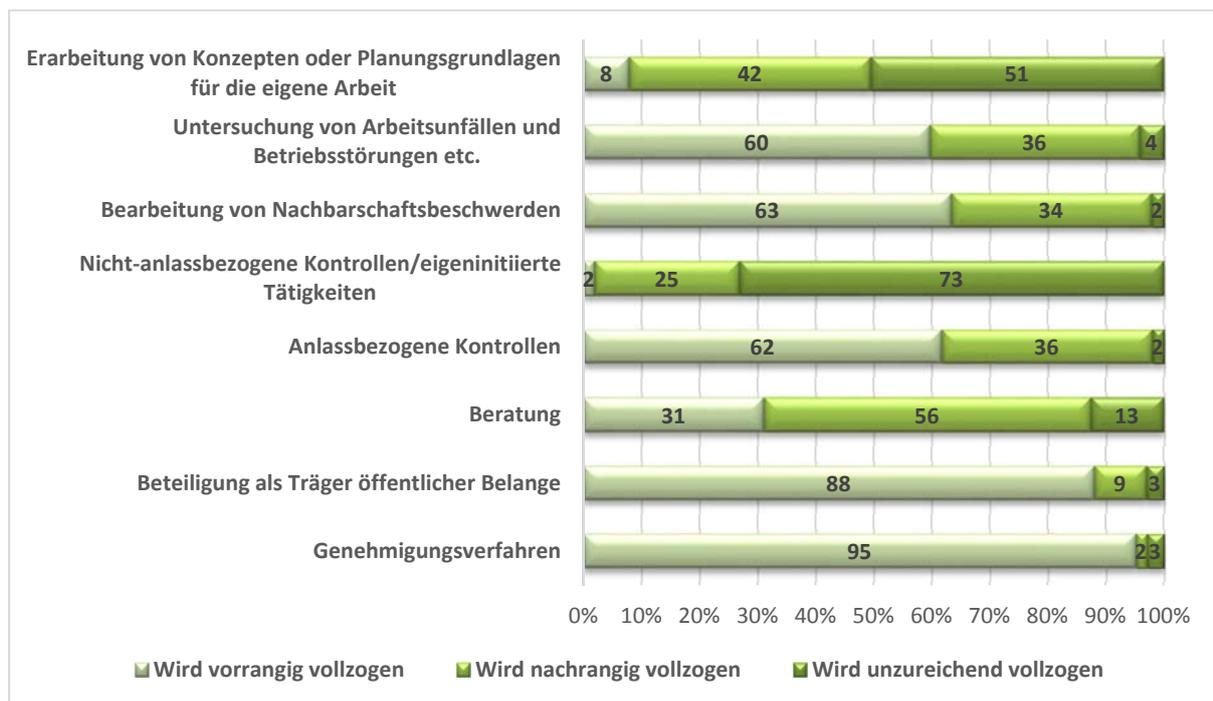


Vorgangsbearbeitung bekunden. Die Gleichbehandlung und Zufriedenheit der Kunden und Betriebe wird ebenfalls mehrheitlich bestätigt. Die Aussage von 41% der Befragten, dass die Kunden nur teilweise zufrieden seien, bedarf weiterer Erörterung. Dies könnte zum Einen auf den zwangsweise regulativen und damit für viele „Kunden“ beschränkenden Charakter der Tätigkeit zurückzuführen sein, zum Zweiten auf (gefühlte oder kapazitätsbedingte) Beratungsdefizite und zum Dritten auf Mängel in der tatsächlichen Servicequalität selbst.

Betrachtet man nun die wesentlichen Inhalte der Aufgabenwahrnehmung (Abbildung 3), so zeigt sich, dass die Vollzugsarbeit in den Umweltämtern der LRÄ durch einen ausgeprägten Zwang zur Priorisierung gekennzeichnet ist. Es wird deutlich, dass *nicht-anlassbezogene Kontrollen faktisch nicht stattfinden* und dass auch *planerisch-konzeptionelle oder beratend-unterstützende Tätigkeiten* wie die Erstellung von Handreichungen für Bürger und Unternehmen (Beratungstätigkeiten) aus Sicht der Befragten nur *nachrangig oder unzureichend vollzogen* werden.

**ausgeprägter Zwang zur Priorisierung**

**Abbildung 3: Prioritäten bei der Aufgabenwahrnehmung (LRÄ)**



Genehmigungsverfahren, Beteiligung als Träger öffentlicher Belange, Nachbarschaftsbeschwerden, anlassbezogene Kontrolle und Untersuchen von Arbeitsunfällen oder Betriebsstörungen dominieren in dieser Reihenfolge mit Anteilswerten von 60% bis 95% beim Item „wird vorrangig vollzogen“.

Eigeninitiierte Tätigkeiten können mangels Ressourcen kaum und schon gar nicht systematisch erfolgen. Vertiefende Experteninterviews brachten

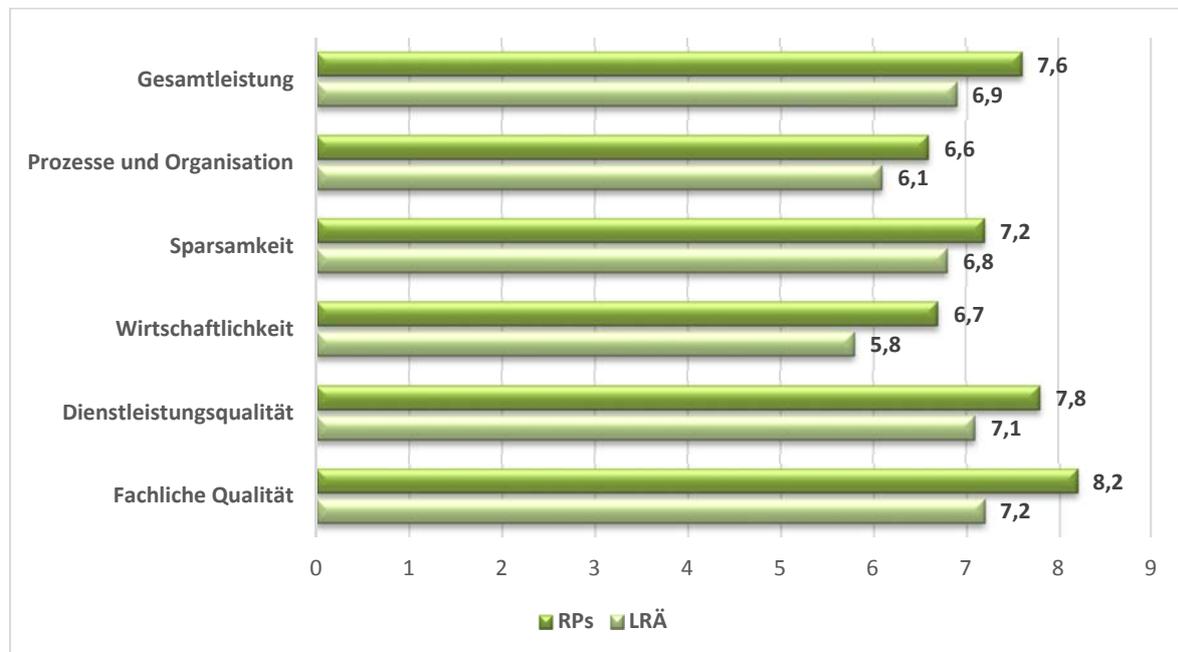
**Vollzugsschwächen bei eigeninitiierten Aufgaben**

zum Vorschein, dass sich damit Vollzugsschwächen ergeben, z.B. bei präventiven Aufgaben wie Kontrollen im Immissions-, Abfall- und Arbeitsschutz selbst in Gefahrenschwerpunkten wie Baustellen, im Naturschutzrecht, der inhaltlichen Befassung mit Bauvorhaben im Außenbereich und der Durchsetzung von damit zusammenhängenden Auflagen oder im Wasserrecht bei der Befassung mit Altfällen. Unmittelbar dokumentierter Ausdruck dieser Defizite sind bspw. die niedrigen Erfüllungsquoten selbst bei den landesweit koordinierten, arbeitsschutzrechtlichen Systemkontrollen im Rahmen der GDA sowie die gesetzlich vorgeschriebenen, kapazitätsbedingten systematischen Vollzugsschwächen bei der Regelüberwachung immissionschutzrechtlich genehmigungsbedürftiger (nicht-IE) Anlagen auf Kreisebene.

Fragt man die Mitarbeiter nun nach einer Leistungseinschätzung der eigenen Verwaltungseinheit, so fällt diese bei den Landratsmitarbeitern in allen Dimensionen schlechter aus als bei den Mitarbeitern in den Regierungspräsidien. Am geringsten sind die Differenzen bei den Merkmalen „Prozesse und Organisation“ (-0,47 Punkte auf einer 10er-Skala) und „Sparsamkeit“ (-0,45), am größten hingegen im Bereich der „Fachlichen Qualität“ (-0,95). Gemeinsam ist der Umweltverwaltung in Landratsämtern und Regierungspräsidien, dass Dienstleistungs- und fachliche Qualität des Aufgabenvollzugs vergleichsweise hoch eingeschätzt werden (7,75 und 7,05 bzw. 8,17 und 7,24), Prozessqualität und Wirtschaftlichkeit jedoch vergleichsweise niedrig (6,56 und 6,09 bzw. 6,65 und 5,8).

**Leistungseinschätzung in den LRÄ schlechter als in den RP**

**Abbildung 4: Leistungseinschätzung im Vergleich LRÄ/RP**



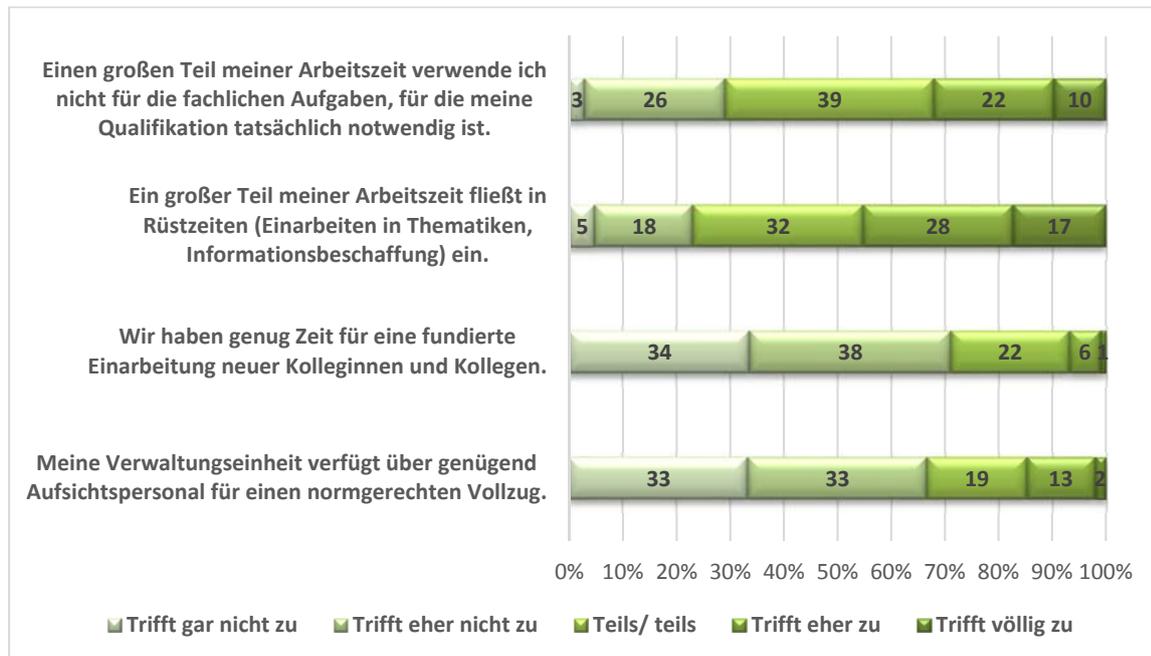
Einschätzung der Verwaltungseinheit bzw. des Referats, 1 ist die niedrigste Bewertung, 10 die höchste Bewertung)

## 4.2 Organisatorische Rahmenbedingungen

Wichtig für eine zufriedenstellende Aufgabenerbringung sind die Rahmenbedingungen, unter denen die Umweltverwaltung arbeitet. Hier wird von deutlichen Problemen berichtet. Die Antworten zu den Rahmenbedingungen der Arbeitstätigkeit zeugen von einer *hohen Personalknappheit* auf Ebene der Landratsämter – mit potentiell schwerwiegenden Folgen für das Verwaltungshandeln.

**Hohe Personalknappheit mit negativen Folgen für normgerechten Vollzug**

**Abbildung 5: Rahmenbedingungen der Arbeitstätigkeit (LRÄ)**



So geben zwei Drittel der Befragten an, dass ihre Verwaltungseinheit nicht einmal über genügend Aufsichtspersonal für einen normgerechten Vollzug verfüge. Welche Probleme auf die Umweltverwaltung in der Zukunft zukommen, lässt sich aus der Aussage von über 70% der Befragten ableiten, dass viel zu wenig Zeit für eine fundierte Einarbeitung neuer Kolleginnen und Kollegen zur Verfügung stehe. Signifikante Teile der Mitarbeiter bemängeln zudem, dass ein großer Teil ihrer Arbeitszeit nicht für die fachlichen Aufgaben aufgewandt werde, für die ihre Qualifikation tatsächlich notwendig sei (32%) oder in Rüstzeiten fließe (45%). So bestätigt ein Mitarbeiter:

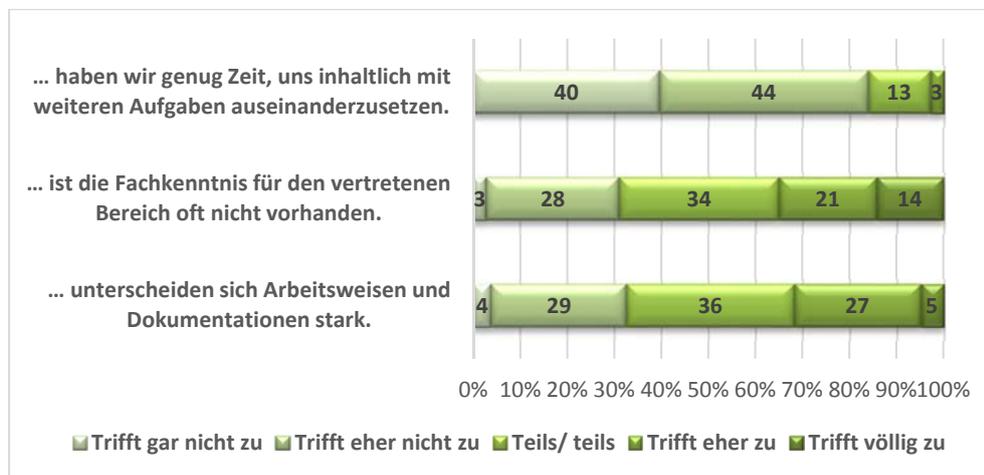
**nicht genügend Aufsichtspersonal für einen normgerechten Vollzug**

„Einen großen Teil der Arbeitszeit verbringen wir mit verwaltungstechnischen Aufgaben, für die unsere Qualifikation nicht unbedingt notwendig ist (Selbstverwaltung, Nachverfolgung von Fristen). Auch der Zeitaufwand für die Durchführung von Verwaltungsakten (z.B. Schreiben

von Genehmigungen nach ArbZG, ASiG etc.) ist enorm hoch, da in unserer Einheit ausschließlich technische Sachbearbeiter vorhanden sind (Befragung Landratsmitarbeiter 2016).<sup>12</sup>

Signifikante Teile der Befragten bestätigten zudem, dass die Fachkenntnis für den vertretenen Bereich oft gar nicht vorhanden sei (35%) und sich Arbeitsweisen und Dokumentationsstile stark unterscheiden (31%). Dies erschwert oder verunmöglicht eine effektive Bearbeitung von übernommenen Vorgängen. Unabhängig von diesen Erschwernissen verneinen acht von zehn Befragten, dass bei Vertretungsregelungen Zeit für die tatsächliche inhaltliche Befassung mit den weiteren Aufgaben bleibe. Faktisch bleiben die Vorgänge bei Urlaub oder Krankheit von Kollegen also schlicht liegen, was eine wesentliche Ursache für Verzögerungen und die Unzufriedenheit von Kunden sein könnte.

**Abbildung 6: Bei Vertretungsregelungen ... (LRÄ)**

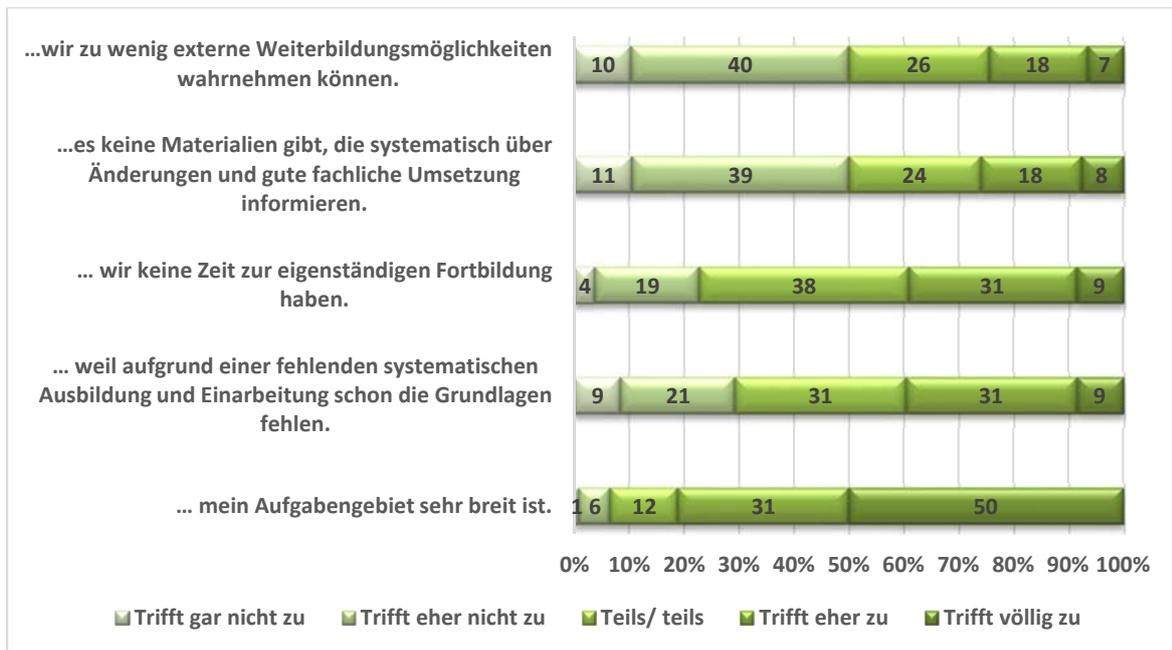


Bei der Einschätzung der Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten konstatierten zudem über 80% der Mitarbeiter, dass es schwer sei, mit der Entwicklung der gesetzlichen Regelungen, der Technik und der guten fachlichen Praxis Schritt zu halten, weil ihr Aufgabengebiet sehr breit sei. Zusätzlich zu dieser in den LRÄ strukturbedingten Herausforderung der sehr breiten Zuständigkeitsbereiche erschweren weitere Faktoren die Erreichung und Haltung des zur Aufgabenerledigung unabdingbaren Wissensstands: Während signifikante Teile der Befragten berichten, dass zu wenig externe Weiterbildungsmöglichkeiten (25%) und fehlende Materialien (26%) zu Problemen führten, bemängeln schon knapp 40% der Befragten die unzureichende Zeit zur eigenständigen Fortbildung.

**Probleme mit der Entwicklung der Technik Schritt zu halten**

<sup>12</sup> In den Befragungen waren an verschiedenen Stellen offene Antwortmöglichkeiten vorgesehen. Diesen wurden von vielen Mitarbeitern genutzt.

Abbildung 7: Einschätzung der Aus- und Fortbildung (LRÄ)



Das Item lautet: Es ist schwer, mit der Entwicklung der gesetzlichen Regelungen, der Technik und der guten fachlichen Praxis in unseren Branchen / in unserem Fachbereich Schritt zu halten, weil...

Weit frappierender ist jedoch die Zustimmung durch knapp 40% (und weiteren 31% teils/teils) der gut ausgebildeten und häufig in Führungspositionen tätigen Landesbeamten zu der Aussage, dass das Fehlen einer systematischen Ausbildung und Einarbeitung das Aufsichtspersonal von vorneherein gar nicht in die Lage versetze, souverän mit ihrem Arbeitsgegenstand umzugehen und sich fachlich weiterzuentwickeln. Angesichts der damit kaum gegebenen Ausbildungsfähigkeit *neuer* Mitarbeiter drohen insbesondere im Angesicht des anstehenden Generationenwechsels schwerwiegende Wissensverluste und Kompetenzdefizite.

Auf die Frage, welche Probleme die Qualität und Produktivität ihrer Arbeit am stärksten belasteten, bestätigen die Mitarbeiter, dass

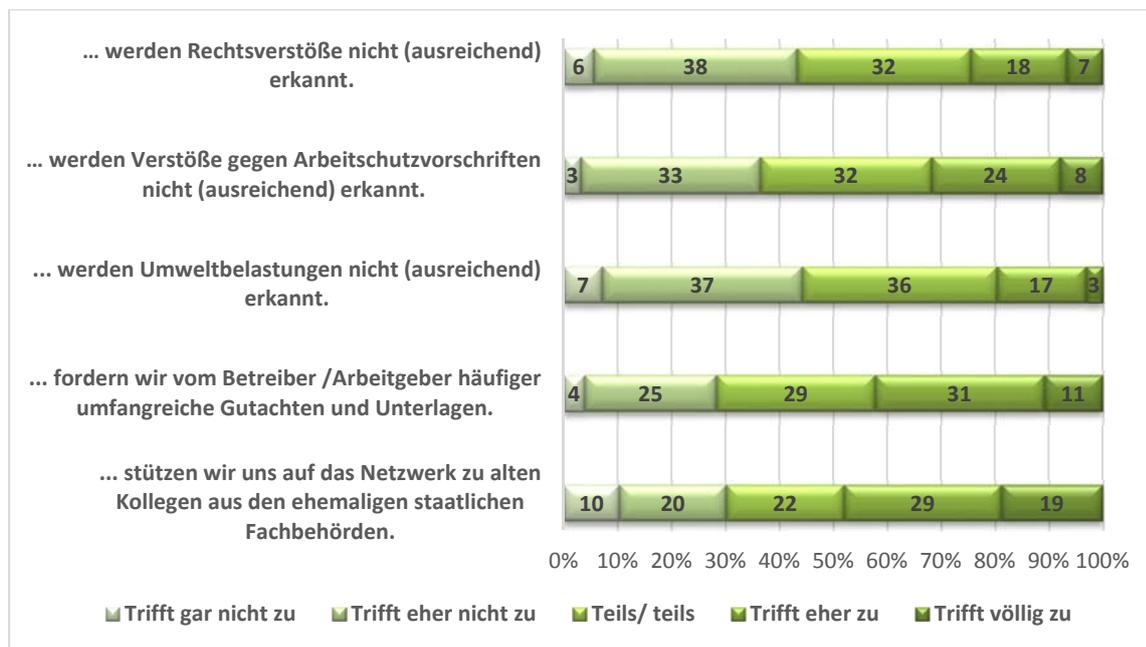
**Zu breites Aufgabenspektrum für relativ kleine Verwaltungseinheiten**

„ein sehr breites Aufgabenspektrum [...] durch eine relativ kleine Verwaltungseinheit wahrgenommen“ werde. Dies führe „aufgrund der Aufgabenfülle zu oberflächlicher Bearbeitung und mittelfristig zu Resignation/Frustration der Mitarbeiter“.

Ein anderer Mitarbeiter moniert schlichtweg: „Das Aufgabenspektrum ist zu groß, die Vorschriften ändern sich nahezu schneller als wahrnehmbar“.

Fehlendes Wissen in den Umweltbereichen der LRÄ führt angesichts der Regelungsdichte nach Ansicht von 43% der Befragten dazu, dass vom Betreiber/Arbeitgeber *häufiger umfangreiche Unterlagen angefordert werden*, in 32% der Fälle werden Verstöße gegen Arbeitsschutzvorschriften und in immerhin 25% der Fälle Rechtsverstöße nicht ausreichend erkannt.

Abbildung 8: Aufgrund fehlenden Wissens ...(LRÄ)



Wichtig ist, dass das Netzwerk aus alten Kollegen aus den ehemaligen staatlichen Fachbehörden nach Ansicht von 48% der Befragten zurzeit noch eine wichtige Stütze ist. Wenn dieses in absehbarer Zeit altersbedingt wegfällt, besteht die Gefahr, dass die beschriebenen Problemlagen noch weiter zunehmen.

**Netzwerk aus alten Kollegen der ehemaligen staatlichen Fachbehörden ist noch eine wichtige Stütze**

Insgesamt spielt die Breite des Aufgabengebietes in Verbindung mit den vergleichsweise kleinen Wirkungskreisen der LRÄ eine wichtige Rolle. Ein Mitarbeiter bekundet, dass es sich schwierig gestaltet, „Wissen bei einzelnen wenigen Spezialthemen vorzuhalten und laufend zu aktualisieren, obwohl pro Jahr nur 1 – 2 Fälle zu bearbeiten“ seien. Ein anderer Mitarbeiter konstatiert:

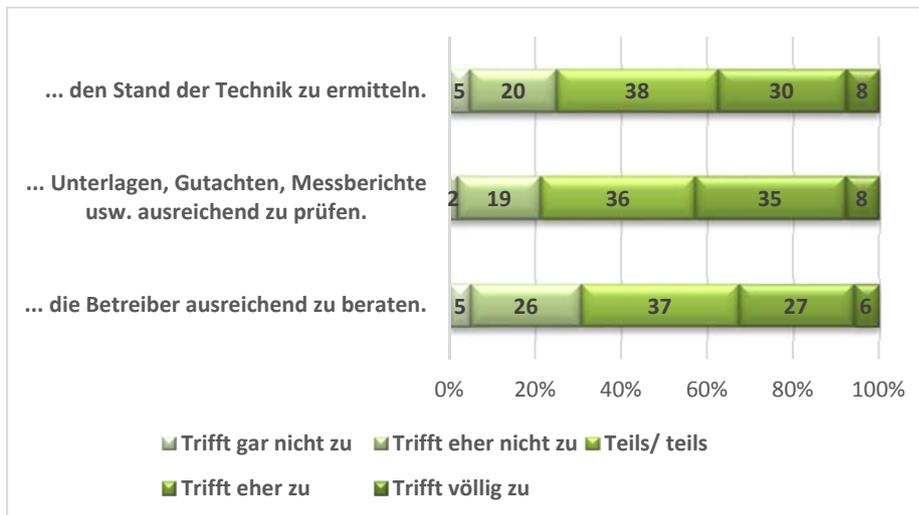
„Der Überblick über eine Branche ist durch das kleinere Zuständigkeitsgebiet nach der Verwaltungsreform verloren gegangen. Wenn nur ein Betrieb z.B. Galvanik, Gießerei, Stanzerei etc. in der Zuständigkeit eines Sachbearbeiters vorhanden ist, lohnt es sich nicht hierfür umfangreiches Fachwissen (Abwasserbehandlung, Abluftproblematik, Lärmproblematik, Gerüche etc.) anzueignen.“

Knapp ein Drittel der Befragten fühlt sich darüber hinaus nicht in der Lage, Betreiber und Arbeitgeber ausreichend zu beraten. Ein Viertel der Mitarbeiter glaubt nicht, den Stand der Technik ermitteln zu können. Ca. 20% der Befragten sehen sich zudem nicht in der Lage, Unterlagen, Gutachten und Messberichte ausreichend zu prüfen. Noch bemerkenswerter als der Anteil der zustimmenden Voten ist der jeweils sehr große Teil (35-37%) der Befragten, welcher die Aussagen teilweise bestätigt. Damit steigt der Anteil der an sich kritischen Aussagen durch die Bank deutlich über

**Schwierigkeiten Betreiber ausreichend zu beraten**

50%, teilweise sogar über 60%. Dies bildet einerseits die (zu) breiten Zuständigkeitsbereiche in den LRÄ ab, die nicht von einer Person abgedeckt werden können. Andererseits deutet es auf den selektiven Charakter der Aufgabenwahrnehmung hin: Erfahrene Mitarbeitende der Umweltverwaltung wissen, wie sie die vorhandenen Risiken bei der ohnehin notwendigen Prioritätensetzung minimieren.

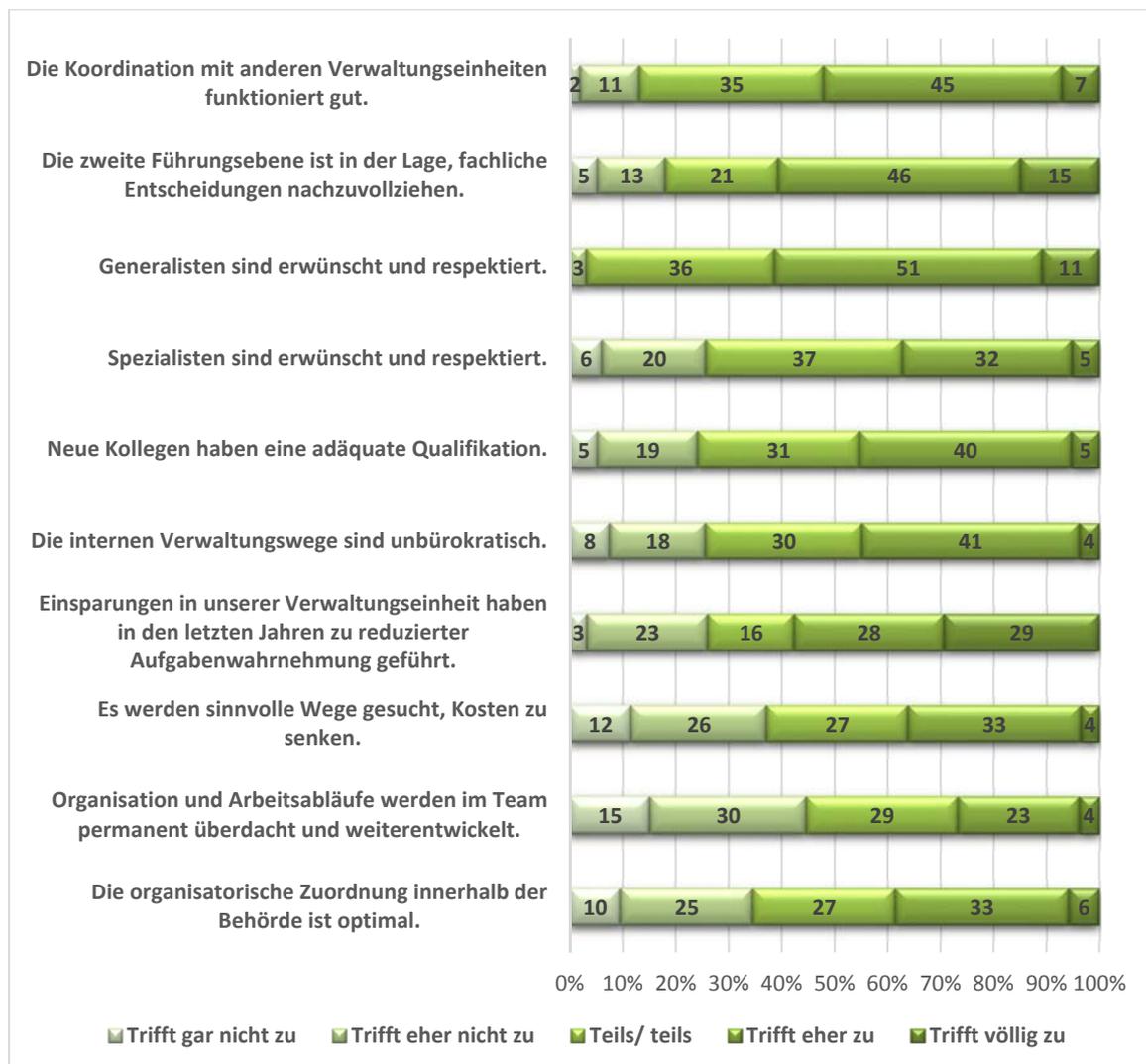
**Abbildung 9: Ich fühle mich in der Lage, ... (LRÄ)**



Die horizontale Koordination mit anderen Verwaltungseinheiten sowie die vertikale Koordination innerhalb der Behörde werden mehrheitlich positiv bewertet. Es zeigt sich hingegen, dass Generalisten über deutlich mehr Prestige zu verfügen scheinen als Spezialisten (61% verglichen mit 37%). 58% der Mitarbeiter berichten zudem von Einsparungen, die zu einer reduzierten Aufgabenwahrnehmung geführt hätten („11 Jahre Verwaltungsreform haben Wissen wegrationalisiert und kaputtgespart“). Signifikante Teile der Befragten bestreiten schlussendlich, dass *sinnvolle* Wege gesucht würden um Kosten zu senken (37%), Organisationsabläufe permanent überdacht würden (45%) und die organisatorische Zuordnung innerhalb der Behörde optimal sei (35%).

**Generalisten verfügen über mehr Prestige als Spezialisten**

**Abbildung 10: Organisation und Management in der Verwaltungseinheit (LRÄ)**



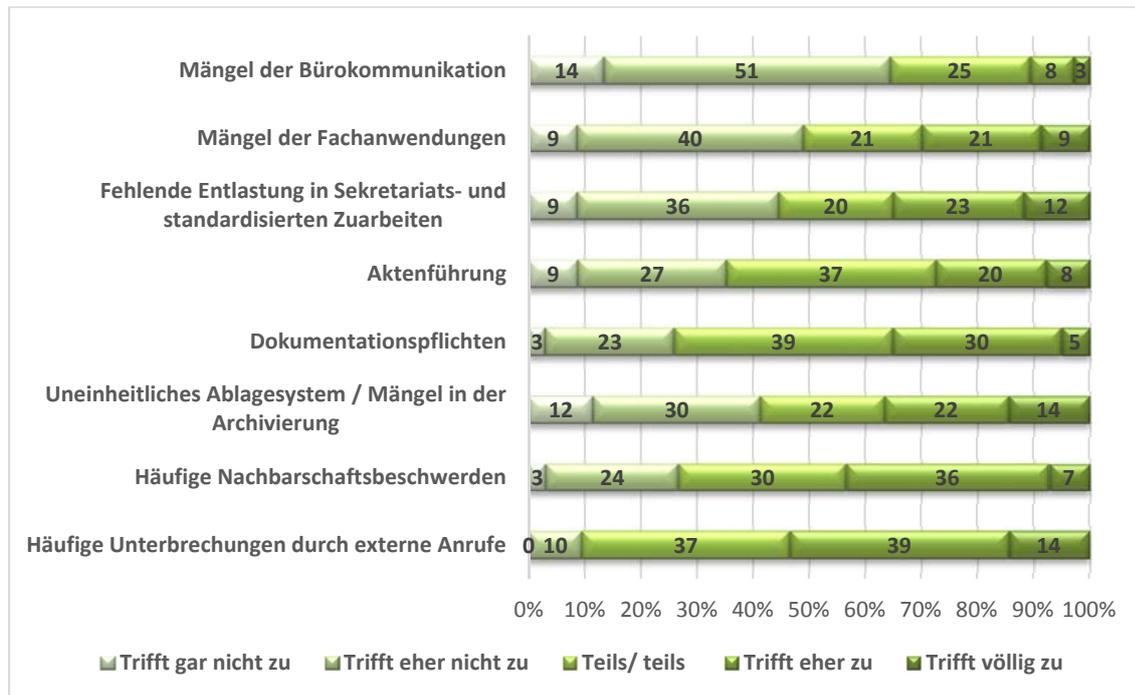
Zusammenfassend zeigen sich einige Problemlagen aufgrund des von den Mitarbeitern auf Ebene der Landratsämter konstatierten Missverhältnisses von Strukturen, Aufgaben und Personalausstattung: zu wenig Aufsichtspersonal und die faktische Inexistenz eigeninitiierter Tätigwerdens, die nicht qualifikationsgerechte Verwendung der Arbeitszeit, Probleme bei der Beratung von Unternehmen sowie Probleme angesichts der existierenden Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten mit den gesetzlichen Regelungen und dem Stand der Technik Schritt zu halten und den Generationenwechsel positiv gestalten zu können.

### 4.3 Erschwernisse in der täglichen Arbeit

Zu den von Personalmangel geprägten Rahmenbedingungen des alltäglichen Verwaltungshandelns kommen Erschwernisse, welche die tägliche Arbeit der Mitarbeiter zusätzlich behindern. Das meiste Gewicht haben

hier Störungen, die von außen kommen, wie z.B. häufige Unterbrechungen durch externe Anrufe (53%) oder Nachbarschaftsbeschwerden (43%). Es folgen Mängel in der Archivierung (37%), ausufernde Dokumentationspflichten und eine fehlende Entlastung in Sekretariatsarbeiten (beide 35%), sowie Mängel der Fachanwendungen (30%) und Aktenführung (27%). Mängel der Bürokommunikation bereiten hingegen keine größeren Probleme (11%). Insgesamt scheinen die Abläufe und insbesondere das Verhältnis zwischen Front Office und Back Office z.T. defizitär.

**Abbildung 11: Probleme in der täglichen Arbeit (LRÄ)**



Ein Mitarbeiter schreibt hierzu ausführlich:

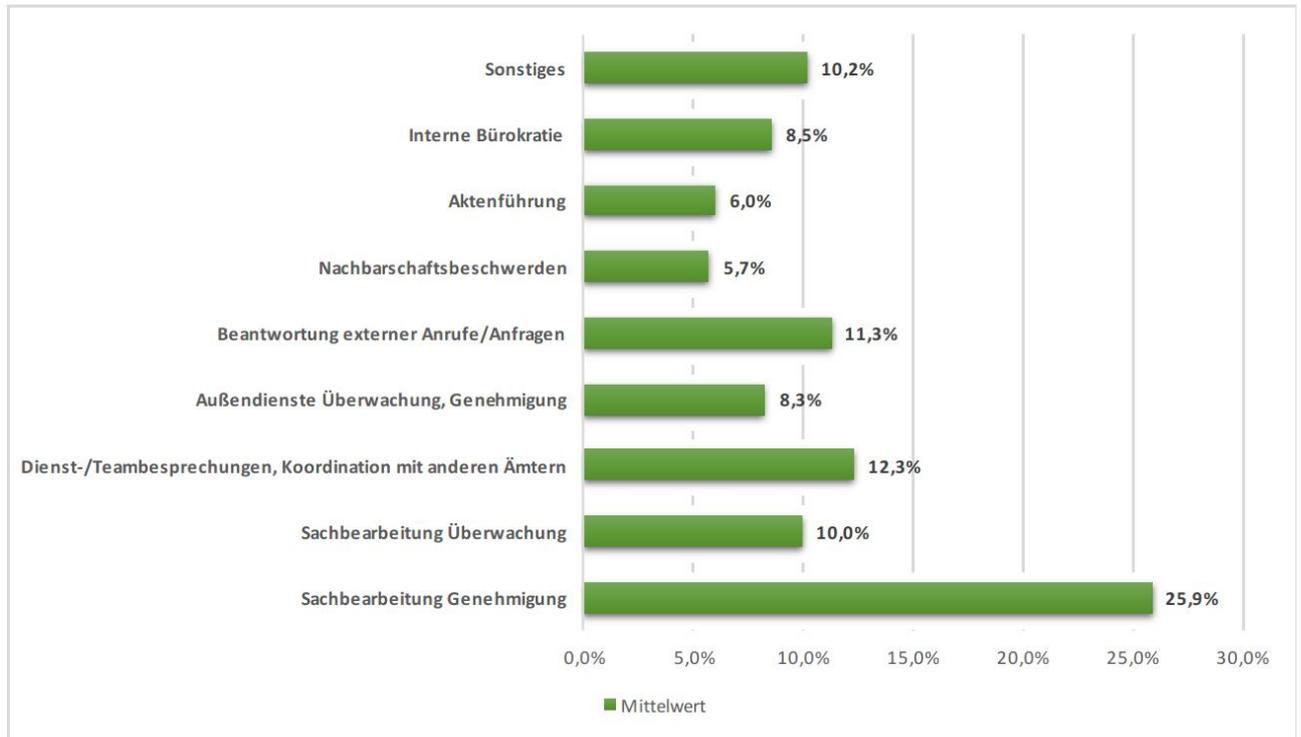
„Noch sind wir in der Lage, alle Aufgaben einigermaßen kompetent und zügig zu erledigen. Die Situation hat sich die letzten Jahre aber verschlechtert, da immer mehr und komplexere Aufgaben hinzugekommen sind. Insbesondere häufig unbegründete Beschwerden von angeblich mündigen Bürgern (Nachbarschaftsstreitigkeiten) kosten viel Zeit. Auch der gesamte Bereich der Bürgerbeteiligung (von der Politik heftig gefördert) in Verfahren ist teils enorm aufwendig und belastend. In aller Regel kommt es - entgegen den von der Politik propagierten besseren Lösungen - nicht zu guten Kompromissen/Lösungen, da sich keine mündige Bürgerschaft beteiligt, sondern Lobbyisten, die ihre Belange berücksichtigen wollen. Beispiele sind Verfahren zur Windkraft, zur Altlastensanierung oder auch Verfahren zur Rohstoffgewinnung.“

Unter den verschiedenen Tätigkeiten, mit denen sich die Mitarbeiter der Umweltverwaltung wöchentlich beschäftigen, nimmt die Sachbearbeitung von Genehmigungen relativ gesehen am meisten Zeit ein (26%). Interessant ist hier vor allem der Kontrast zu der Zeit, die für die Überwachung eben dieser Genehmigungen verwandt wird (10%). Es zeigt sich wie oben

**Priorisierung von genehmigungswirksamen Tätigkeiten bei Vernachlässigung vorbeugender Aktivitäten**

bereits beschrieben eine Priorisierung von genehmigungswirksamen Tätigkeiten bei Vernachlässigung vorbeugender Aktivitäten. Grund hierfür ist die bereits konstatierte Personal- und Ressourcenknappheit, die den Mitarbeitern keine Wahl lässt als eigenhändig eine Selektion unter den verschiedenen Verwaltungsaufgaben vorzunehmen.

**Abbildung 12: Wöchentlich verwendete Zeit mit folgenden Tätigkeiten (LRÄ)**



#### 4.4 Unterstützung durch Vorgesetzte und Hausspitze

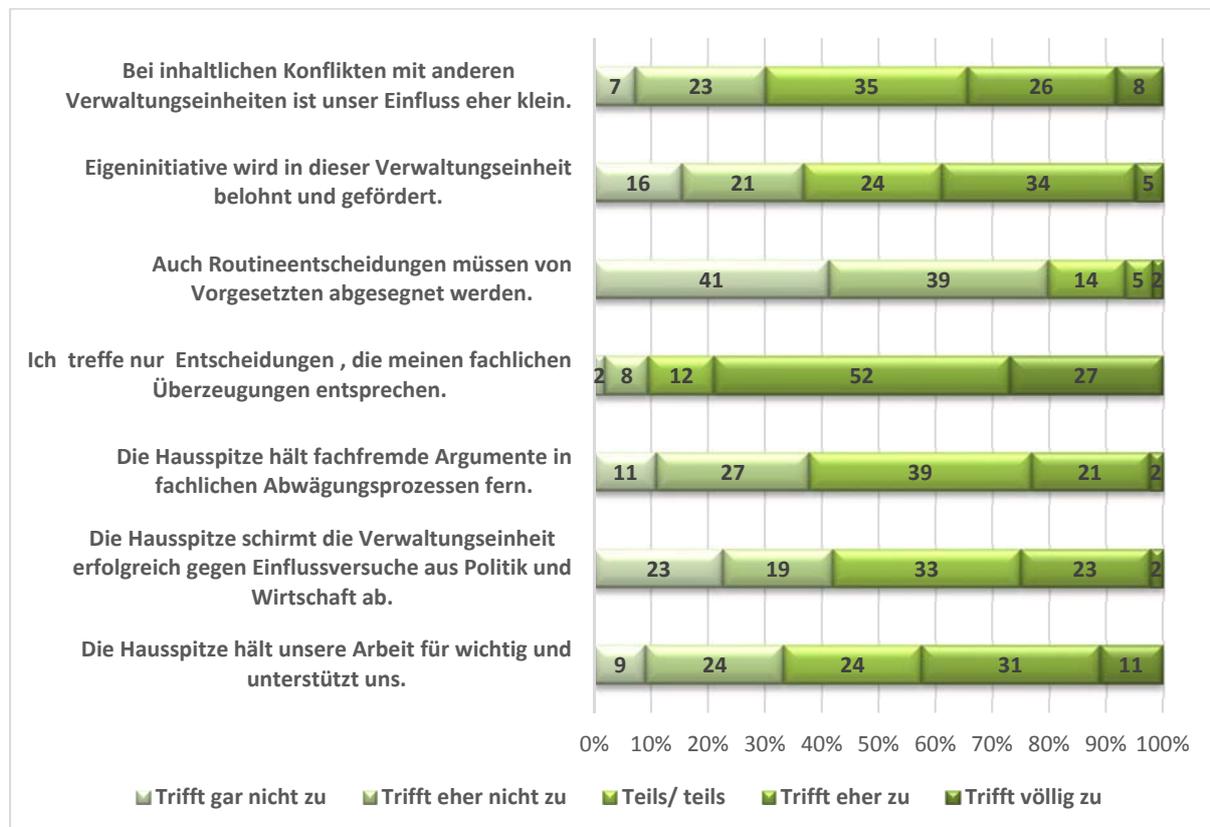
Die Unterstützung der Hausführung und die Abschirmung vor unangemessener Einflussnahme von außen sind weitere wichtige Rahmenbedingungen zur Wahrnehmung einer effektiven Verwaltungstätigkeit. Signifikante Teile der Befragten in den LRÄ bemängeln jedoch eine fehlende Unterstützung der Hausspitze für ihre fachliche Arbeit (33%), eine unangemessene Politisierung des Vollzugs (42% bekunden, dass ihre Verwaltungseinheit nicht erfolgreich gegen Einflussversuche aus Politik und Wirtschaft abgeschirmt werde und 38% verneinen, dass die Hausspitze fachfremde Argumente aus fachlichen Abwägungsprozessen fernhalte) sowie eine mangelnde Förderung von Eigeninitiative (37%). Knapp ein Drittel der Befragten geben an, dass der Einfluss ihrer Verwaltungseinheit bei inhaltlichen Konflikten mit anderen Fachbereichen eher klein sei (30%). Bei der Interpretation der Aussagen muss jedoch auch immer der oft sehr beträchtliche Anteil jener Befragten berücksichtigt werden, die die entsprechenden Fragen mit „teils/teils“ beantworteten. Der Anteil jener

Befragten, die keine entsprechenden Erfahrungen gemacht haben, schrumpft hierdurch beträchtlich. Trotz allem bekundet eine deutliche Mehrheit der Befragten (79%), dass sie nur Entscheidungen trafen, die ihren fachlichen Überzeugungen entsprächen und dass Routineentscheidungen nicht von Vorgesetzten absegnet werden müssten (80%).

In den ausführlichen Kommentaren der Mitarbeiter ist sowohl von tatsächlicher Einflussnahme die Rede („Starke Einflussnahme aus der Führungsebene in fachliche Belange. Fachleuten wird schlichtweg nicht vertraut. Fachliche K.-o.-Argumente werden häufig ignoriert“) als auch von indirekter Einflussnahme durch den vorrauseilenden Gehorsam verunsicherter Mitarbeiter:

„Ein weiteres Problem sehe ich bei meinen Kollegen, die beim Landkreis angestellt sind. Ich habe nicht den Eindruck, dass Einflussnahme seitens der Hausspitze (politische Belange/ Vorrang anderer Belange/ Wirtschaftsfreundlichkeit) in unsere Arbeit oft vorkommt, die Kollegen verhalten sich aber teilweise so. Ich selbst habe die Einflussnahme auf unsere Arbeit durch den Landrat o.ä. noch nicht erlebt, Kollegen berichteten mir aber davon.“

**Abbildung 13: Unterstützung durch Vorgesetzte und Hausspitze im Alltagsgeschäft (LRÄ)**



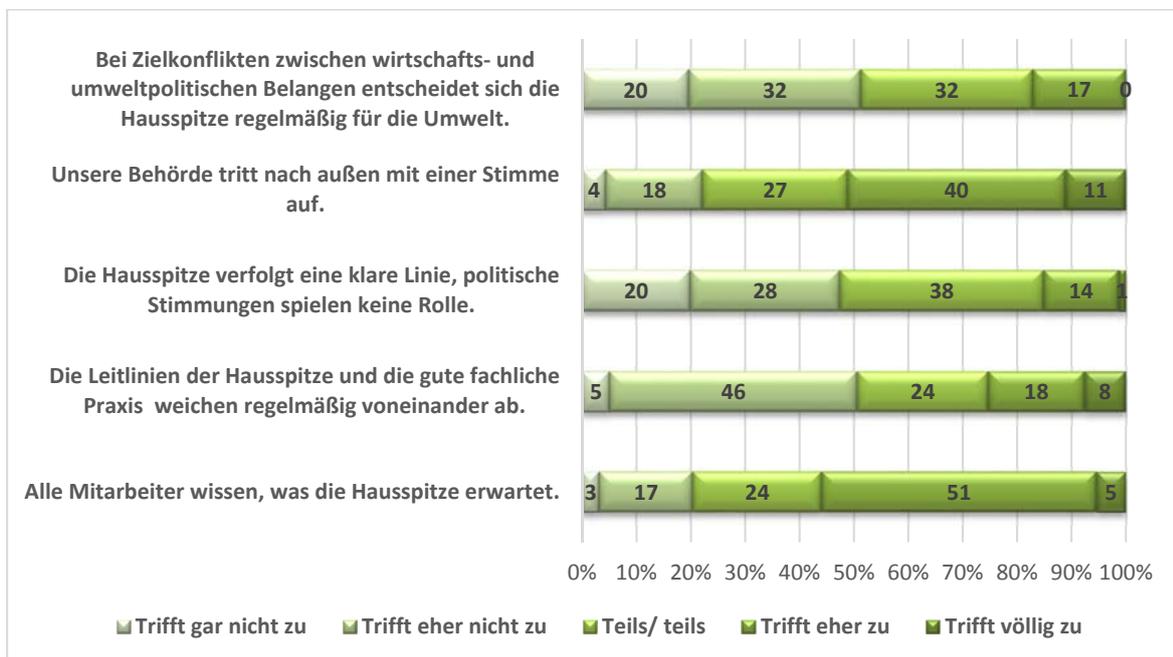
Eine weitere wichtige Dimension für die Tätigkeit in der Umweltverwaltung ist die Zielklarheit. Eine Mehrheit der Mitarbeiter gibt an zu wissen,

was die Hausspitze von ihnen erwartet (55,9%) und bestätigt, dass die Behörde nach außen mit einer Stimme auftritt (51,1%). Trotzdem bekundet jeder vierte Befragte, dass die Leitlinien der Hausspitze und die gute fachliche Praxis regelmäßig voneinander abwichen (ein weiteres Viertel sieht dies zum Teil so). Knapp die Hälfte der Mitarbeiter konstatiert einen Einfluss politischer Stimmungen auf die Linie der Hausspitze. Bei Zielkonflikten zwischen wirtschafts- und umweltpolitischen Belangen verneint zudem eine Mehrheit der Befragten (51%), dass sich die Hausspitze regelmäßig für die Umwelt entscheide.

Die Priorisierung wirtschaftspolitischer Ziele im Verwaltungsvollzug kommt auch in den Kommentaren der Mitarbeiter zum Ausdruck. So beklagt ein Befragter, dass Umweltschutzgesetze ausschließlich als belastende Gesetze gesehen würden, „vor deren Auswirkungen Firmen und Rathäuser geschützt werden muss[t]en“. Ein anderer Mitarbeiter konstatiert:

Ich arbeite in einem Landkreis, in dem die Hausspitze Wirtschaftsförderung groß schreibt. Dies verträgt sich mit der Gewerbeaufsicht nicht. Der Zielkonflikt ist absehbar und im Ergebnis wird die Gewerbeaufsicht möglichst entmachtet. Kommunalen politischer Einfluss muss dringend minimiert werden.

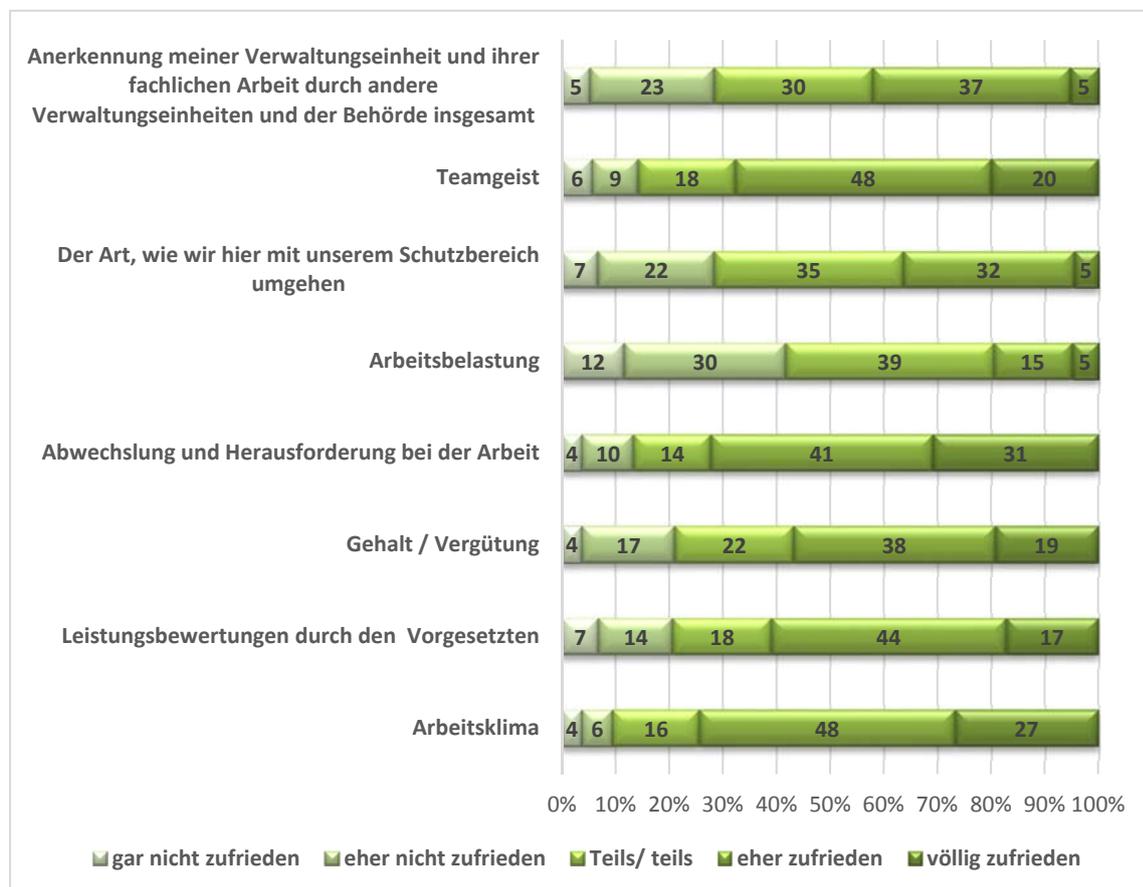
**Abbildung 14: Klarheit von Zielen in der Verwaltungseinheit (LRÄ)**



## 4.5 Arbeitszufriedenheit

Allgemein lässt sich konstatieren, dass eine Mehrheit der Beschäftigten mit den meisten Aspekten ihrer Arbeit zufrieden ist. So werden Arbeitsklima, Leistungsbewertungen durch Vorgesetzte, Gehalt, Abwechslung bei der Arbeit und Teamgeist durchgängig positiv bewertet. Durchwachsener sind die Ergebnisse bei der Frage nach der Zufriedenheit mit der Anerkennung der Verwaltungseinheit durch andere Behörden (29% unzufrieden) und nach der Zufriedenheit mit der Art, wie mit dem eigenen Schutzbereich der Mitarbeiter umgegangen wird (28% unzufrieden). Das Thema Arbeitsbelastung sticht insofern hervor, als hier doppelt so viele Befragte angeben, unzufrieden zu sein (42%), als solche, die das Gegenteil bekunden (21%). Dieses Ergebnis deckt sich freilich mit den oben bereits erwähnten Befunden bzgl. Personalausstattung und Arbeiterschwernissen.

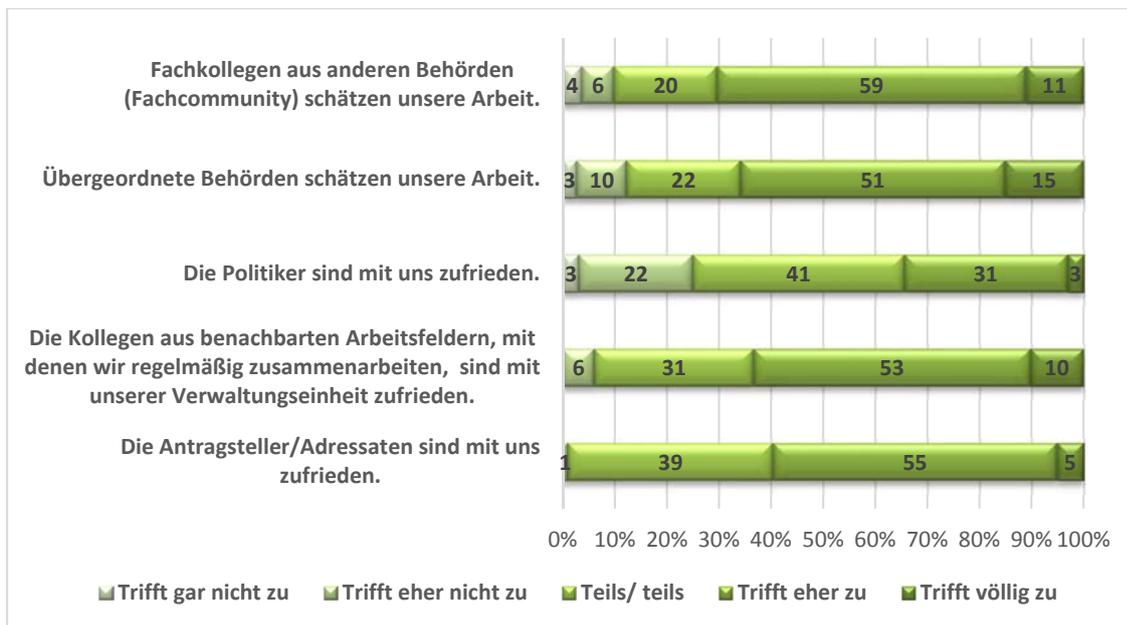
**Abbildung 15: Zufriedenheit mit folgenden Aspekten der Arbeit (LRÄ)**



## 4.6 Außenbeziehungen und Einbindung der Umweltämter

Bei der Frage nach Außenbeziehungen und insbesondere der Wahrnehmung der Verwaltungseinheit nach außen zeigen sich kaum Defizite. Mehrheitlich zufrieden mit der Arbeit der Verwaltungseinheit sind Fachkollegen, übergeordnete Behörden, Kollegen aus benachbarten Arbeitsfeldern sowie Antragsteller und Adressaten. Vergleichsweise größere Unzufriedenheit findet sich nach Selbsteinschätzung der Mitarbeiter von Seiten der Politik: so wird von einem Viertel von Unzufriedenheitsäußerungen durch die Politik berichtet.

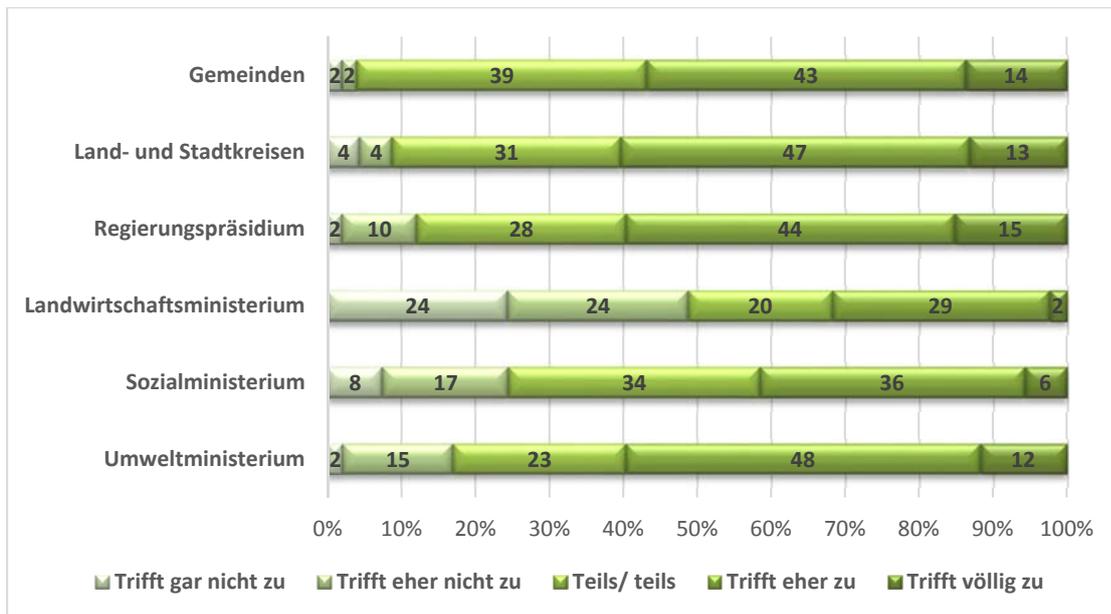
**Abbildung 16: Zufriedenheit von Bezugsgruppen mit der Arbeit der Verwaltungseinheit (LRÄ)**



Die Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen läuft ebenso überwiegend gut. Lediglich die Koordination mit den Ministerien wird in Teilen kritisch gesehen: so bewerten 17% der Befragten die Zusammenarbeit mit dem Umweltministerium negativ, 25% diejenige mit dem Sozialministerium und knapp die Hälfte der Mitarbeiter beklagen eine schlechte Zusammenarbeit mit dem Landwirtschaftsministerium (ein Wert, der hier gemessen an allen anderen Behörden und Verwaltungsebenen deutlich hervorsteicht).

**Die Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen läuft ebenso überwiegend gut**

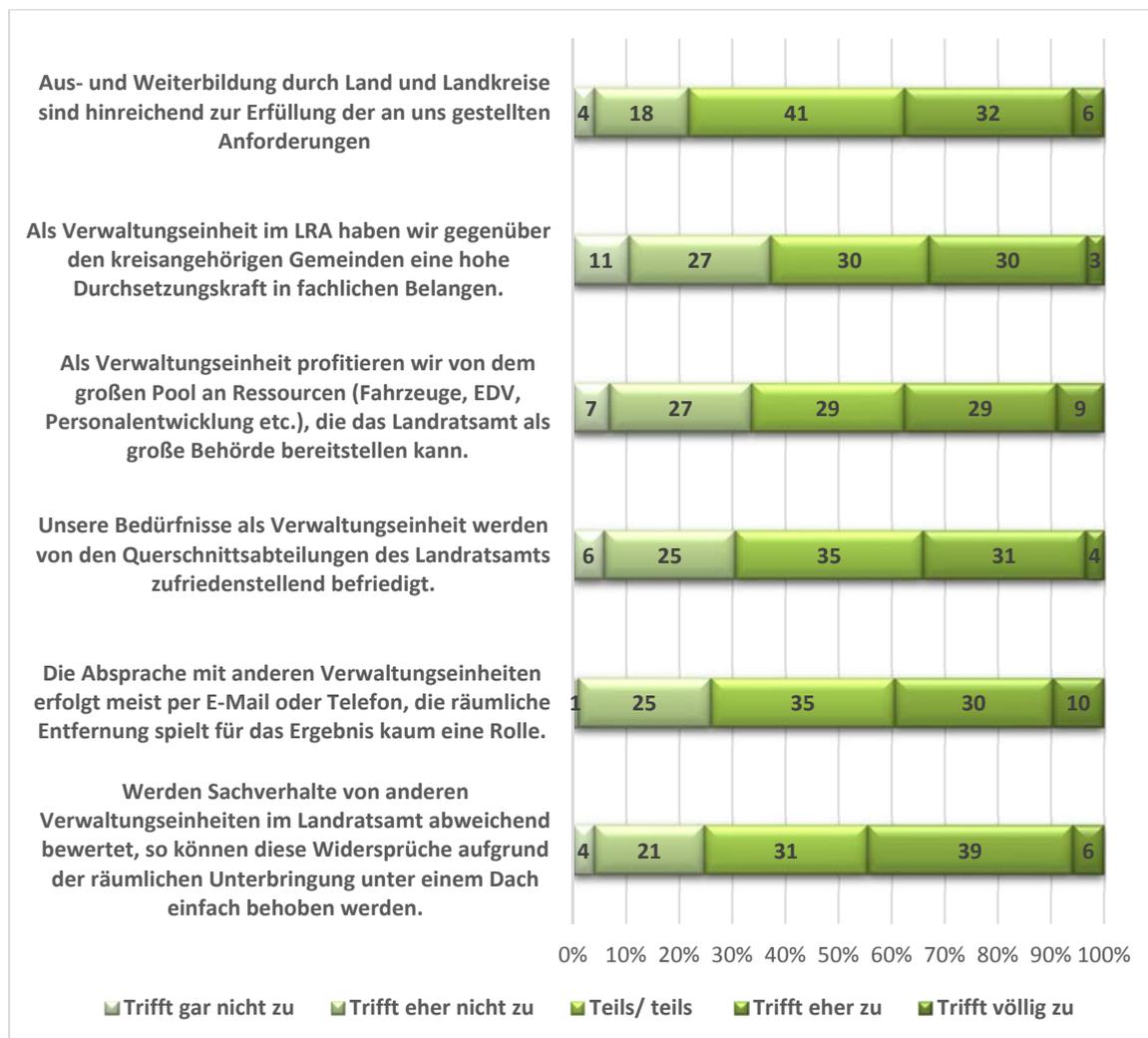
Abbildung 17: Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen (LRÄ)



Das Item lautet: Die Zusammenarbeit und Koordination verläuft gut mit dem/den (...)

Die Fragen zur Zusammenarbeit im Landratsamt zeigen ein sehr heterogenes Bild: 37% der Mitarbeiter bestreiten eine hohe Durchsetzungskraft der Verwaltungseinheit gegenüber kreisangehörigen Gemeinden (weitere 30% sehen dies zum Teil so), ein Drittel (33%) sieht keine Vorteile für die Verwaltungseinheit durch eine Teilhabe am großen Pool von Ressourcen, die das Landratsamt potentiell zur Verfügung stellen kann (29% bestätigen dies teilweise) und knapp ein weiteres Drittel (30%) sieht die Bedürfnisse der Verwaltungseinheit nicht von den Querschnittsabteilungen des Landratsamts befriedigt (35% teils, teils). Im Ergebnis zeigen sich somit eine relative Isolierung der Umweltverwaltung innerhalb des Landratsamts und eine mangelnde Berücksichtigung ihrer Interessen und Anforderungen.

Abbildung 18: Zusammenarbeit im Landratsamt (LRÄ)

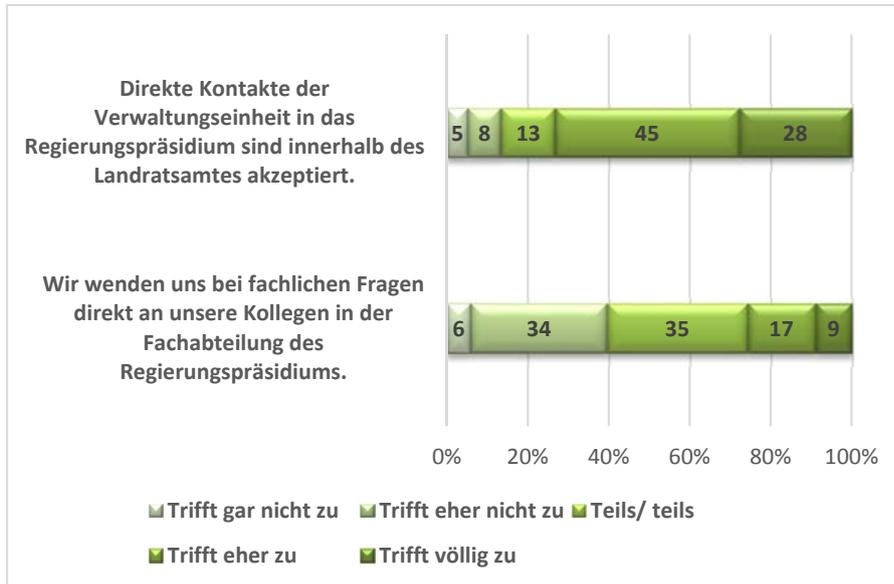


Diese negative Lesart verschleiert natürlich, dass die Verteilung der Antworten oft näherungsweise einer Normalverteilung entspricht. Die Wahrnehmung der Befragten oder die Realitäten in den Landkreisen scheinen sehr stark voneinander abzuweichen.

Die Fragen zur Zusammenarbeit mit dem Regierungspräsidium (Abbildung 19, Abbildung 20) zeigen, dass direkte Kontakte ins Regierungspräsidium zwar innerhalb der Landratsämter akzeptiert sind, aber eher selten in Anspruch genommen werden. Bei der Zusammenarbeit mit der Fachabteilung im Regierungspräsidium offenbaren sich einige Mängel: Jeweils ein Drittel der Befragten bestreitet, dass die Fachabteilung ihre Arbeit und ihre Rahmenbedingungen kenne und ihnen durch ihre fachliche Expertise bei der Bewältigung ihres Aufgabenspektrums behilflich sei. Zudem beklagen 40%, dass Gesetzesänderungen von Regierungspräsidium und Ministerien nicht so aufbereitet würden, dass die Mitarbeiter eine brauchbare Handreichung zur Umsetzung bereit hätten. Noch gar nicht berücksichtigt

ist bei dieser Betrachtung, dass der fast durch die Bank größte Anteil der Antwortenden diese Probleme teilweise (teils/teils) sieht.

**Abbildung 19: Zusammenarbeit mit Regierungspräsidium (LRÄ)**



**Abbildung 20: Die Fachabteilung im Regierungspräsidium ... (LRÄ)**

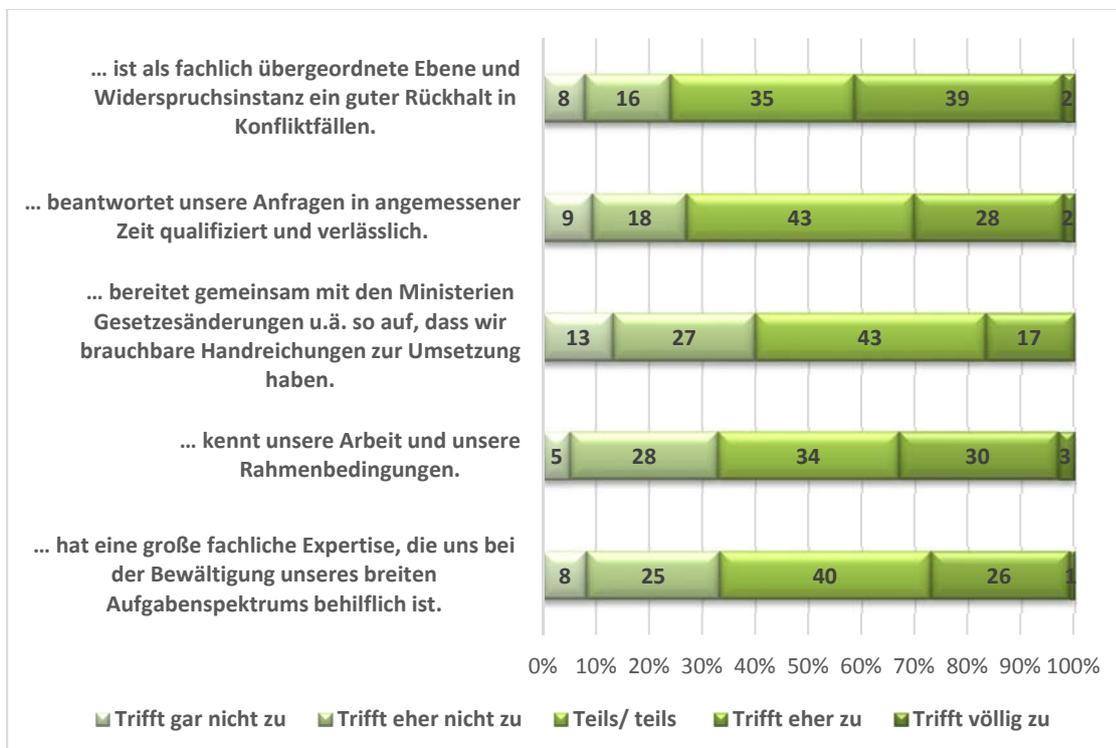
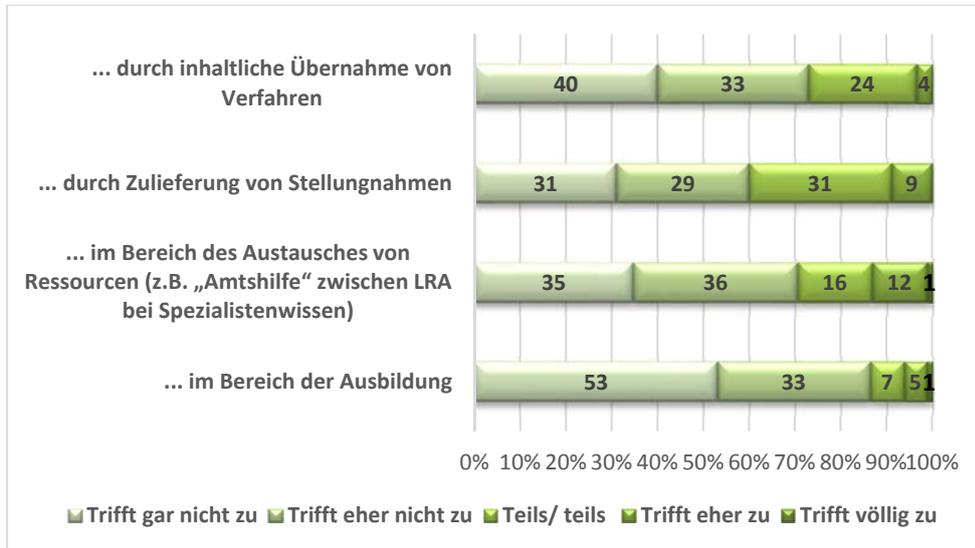


Abbildung 21 verdeutlicht zudem, dass interkommunale Zusammenarbeit im Umweltbereich nicht oder fast nicht stattfindet. Dies betrifft sowohl

die inhaltliche Übernahme von Verfahren, die Zulieferung von Stellungnahmen sowie den Austausch von Ressourcen und den Bereich der Ausbildung. Hier liegt ein großes Verbesserungspotential, das insbesondere im Hinblick auf die karge Personalausstattung der Landratsämter dringend ausgebaut werden müsste.

**Abbildung 21: Formen interkommunaler Zusammenarbeit im Umweltbereich**



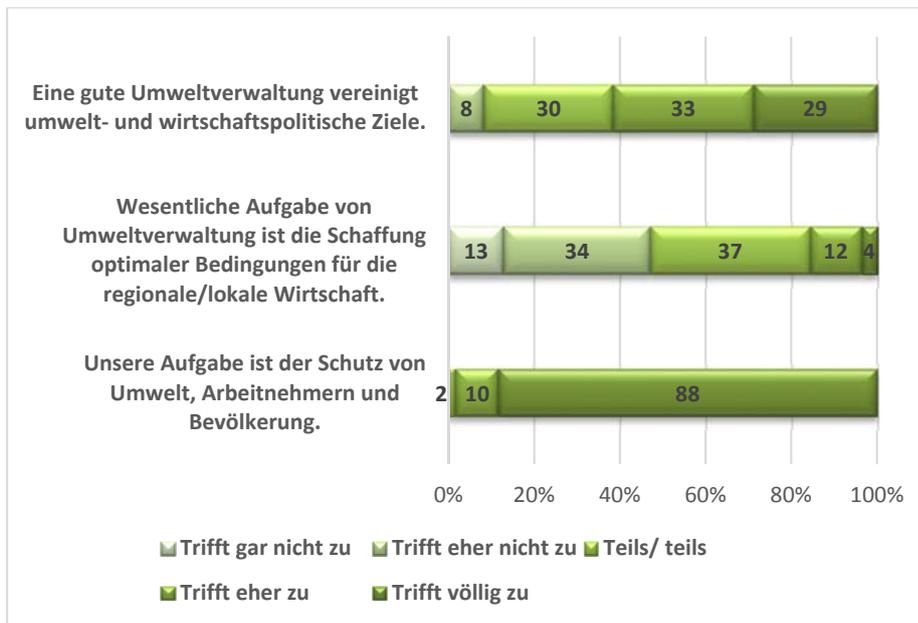
## **5 Aufgabenwahrnehmung in den Regierungspräsidien**

Die in die RP integrierten Einheiten haben sich ihre professionelle Integrität einschließlich dem sich aus den komplexen Aufgaben ergebenden Spezialisierungsbedarf weitgehend bewahrt. Allerdings haben auch sie – wie die Ergebnisse der Befragung zeigen – unter den Stelleneinsparungen gelitten. Dafür wurden Mitarbeiter der jeweiligen Abteilung 5 der vier Regierungspräsidien in unserem Untersuchungsbereich mit einem Erhebungsinstrument befragt, das mit dem Fragebogen für die Landratsämter vergleichbar ist, aber an die spezifischen Aufgabenbereiche und Rahmenbedingungen der Regierungspräsidien angepasst war (N= 580 Rücklauf 40,3%, n=234). Auch in den Regierungspräsidien stammen die Befragten vornehmlich aus den Aufgabenfeldern Immissionsschutz, Arbeitsschutz sowie Wasserwirtschaft und Gewässerschutz. 79% der befragten Mitarbeiter haben einen wissenschaftlichen bzw. fachtechnischen Hintergrund und 19% einen juristischen bzw. verwaltungsfachlichen. 59% gaben zudem an, bereits länger als zehn Jahre in der Behörde zu arbeiten, während 41% eine Beschäftigungsdauer von zehn Jahren oder weniger vermerkten.

### **5.1 Ziele und Zielerreichung**

Ähnlich wie die Mitarbeiter in den LRÄ sehen auch die Mitarbeiter der Regierungspräsidien ihre Aufgabe primär im Schutz von Umwelt, Arbeitnehmern und Bevölkerung. Deutlicher als in den LRÄ wird aber auch die Vereinbarkeit mit wirtschaftspolitischen Zielen betont. Stimmen dem Ziel der Vereinbarkeit umwelt- und wirtschaftspolitischer Ziele auf Ebene der LRÄ 47% zu, sind dies in den RP fast 60%. Freilich bleibt auch hier der Anteil derer, die die Schaffung optimaler Bedingungen für die Wirtschaft als prioritäres Ziel sehen mit rund 16 % in der Minderheit (ist aber auch hier größer als bei den Kreisen).

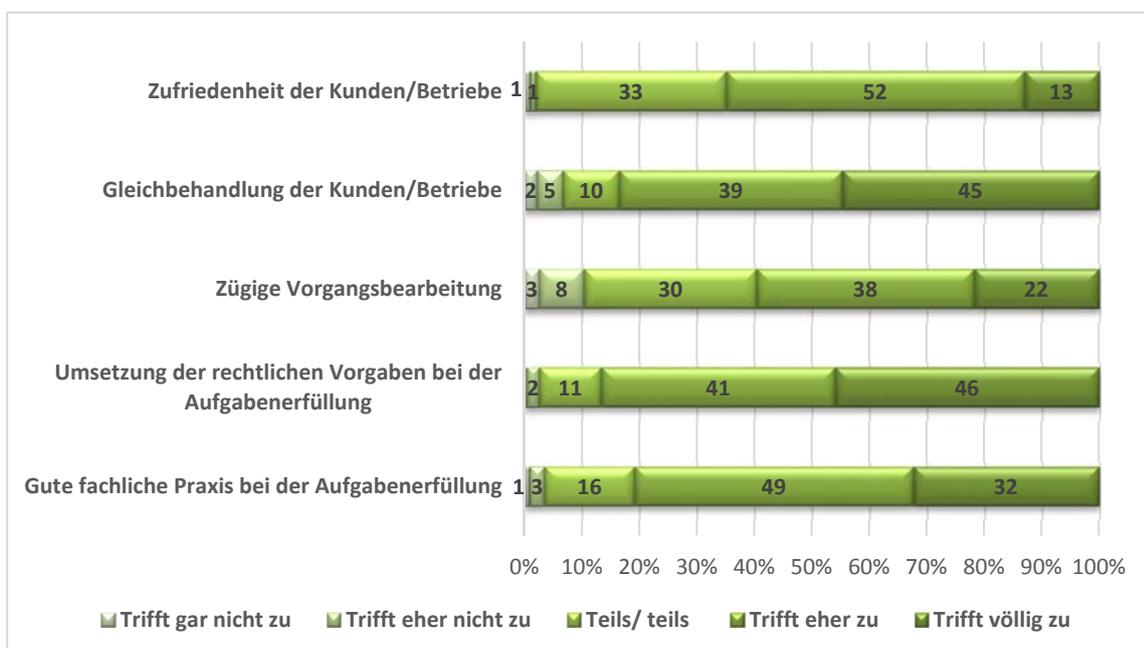
**Abbildung 22: Ziele der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (RP)**



Die Befragten bescheinigen ihrem jeweiligen Referat auch eine vergleichsweise gute Zielerreichung. Insbesondere eine Gleichbehandlung der Kunden und Betriebe (83%) und eine Umsetzung der rechtlichen Vorgaben (86%) werde gewährleistet und eine hohe Zufriedenheit der Adressaten erreicht (65%). Die fachliche Praxis wird als gut bewertet (81%). Lediglich mit der zügigen Bearbeitung sehen mehr als ein Drittel der Befragten gewisse Probleme. Damit fällt die Selbstbewertung in den RP deutlich bes-

**Selbstbewertung der Zielerreichung ist in den RP besser als in den LRÄ**

**Abbildung 23: Erreichung folgender Ziele im Referat (RP)**

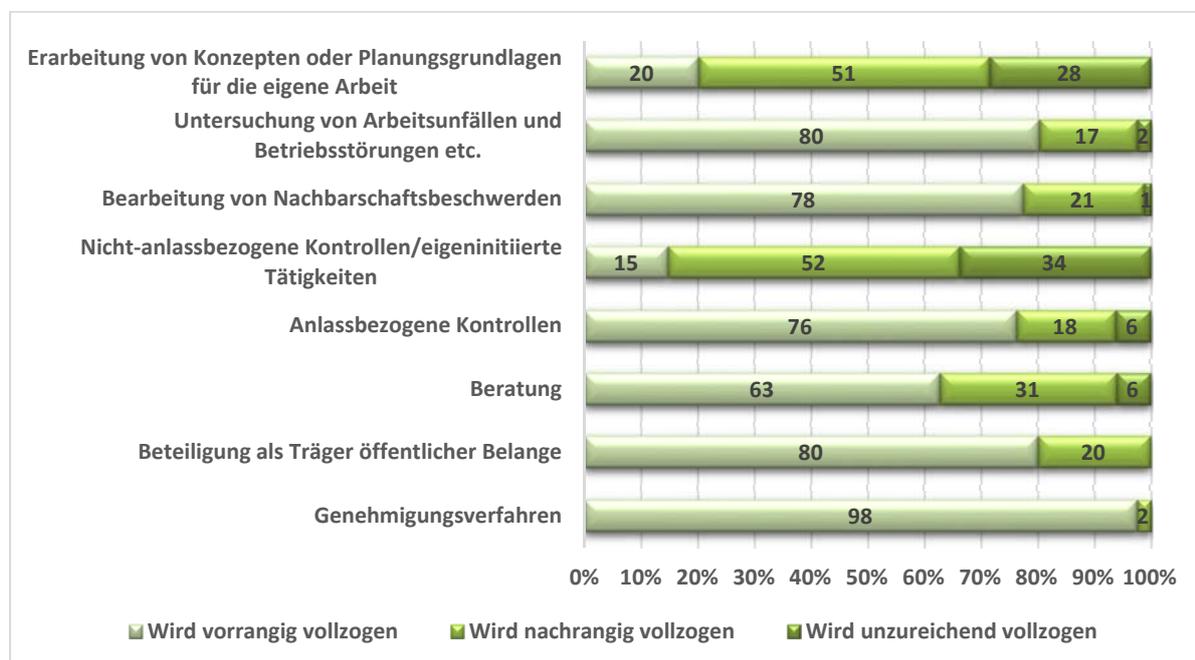


ser aus als in den LRÄ. Bei diesen ist insbesondere der Anteil bemerkenswert, der nur eine teilweise fachlich gute Praxis konstatiert. Diese Probleme scheinen bei den RP deutlich geringer zu sein.

Auch wenn sich die oben dargestellten systematischen Vollzugsschwächen in den RP nicht in demselben Ausmaß wie in den LRÄ stellen, sind auch hier Problemlagen zu beobachten. So sind ähnliche Prioritätensetzungen zugunsten von Genehmigungsverfahren wie in den LRÄ erkennbar, im Bereich konzeptioneller Arbeit und Beratung gibt es jedoch noch größere Spielräume und auch bei den nicht anlassbezogenen Kontrollen ist der Anteil des unzureichenden Vollzugs mit 34% deutlich geringer als in den LRÄ (73%), allerdings dennoch bedenklich.

**ähnliche Prioritätensetzungen zugunsten von Genehmigungsverfahren wie in den LRÄ erkennbar**

**Abbildung 24: Prioritäten bei der Aufgabenwahrnehmung (RP)**



Deutlich wird dies auch durch folgendes Zitat:

„Es gibt eine Zunahme der Aufgaben ohne gleichzeitigen Abbau von Aufgaben oder personeller Aufstockung; Es ist sicherlich nachvollziehbar, dass in den letzten 20 Jahren Einsparungspotenzial gesehen wurde - das Arbeiten ist effizienter geworden. Allerdings ist man in einigen Bereichen nun auf einem Stand, dass weitere Einsparungen oder auch die Beibehaltung des IST-Zustandes nur mit einer Verschlechterung der Qualität der Arbeit vorstättgehen kann.“

Die zusammenfassende Leistungsbewertung des jeweiligen Referats fällt in den RP besser aus als in den LRÄ (vgl. hierzu Abbildung 4). Die größten Abstände ergeben sich in der Gesamtleistung (+0,8 Punkte auf der 10er Skala), der Wirtschaftlichkeit (+0,85 Punkte) sowie insbesondere der fach-

lichen Qualität (+0,92). Wie bei den LRÄ werden die Fragen der Wirtschaftlichkeit und der Prozess- und Organisationsgestaltung am problematischsten gesehen.

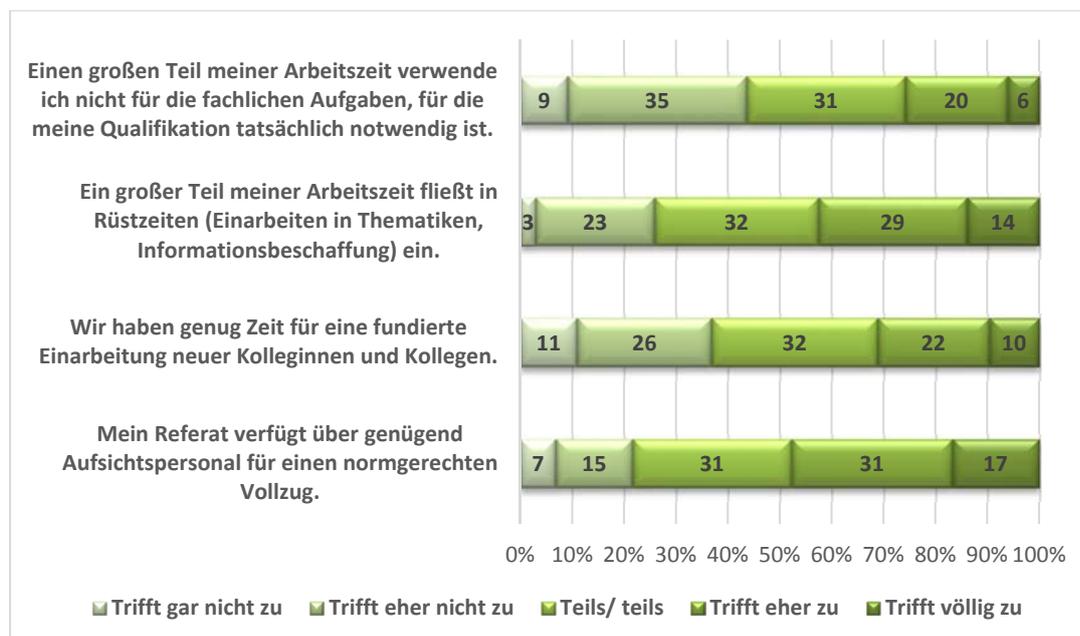
## 5.2 Rahmenbedingungen

Auch die Rahmenbedingungen in den RP werden positiver eingeschätzt als in den LRÄ. Allerdings zeigen sich hinsichtlich der Arbeitsaufgabe ähnliche Muster wie in den LRÄ. Dies betrifft einen hohen Anteil sog. Rüstzeiten und fachfremder Tätigkeiten. Letztere nehmen auch in den RP über 50% der Arbeitszeit in Anspruch. In den Kommentaren der Mitarbeiter wird zudem bestätigt, dass eine „extreme Themenbreite [...] eine hohe Rüstzeit für die qualifizierte Erledigung der Aufgaben“ erfordere.

**hoher Anteil von Rüstzeiten und fachfremden Tätigkeiten**

Wesentlich günstiger werden allerdings die Einarbeitungsmöglichkeiten für neue Kolleginnen und Kollegen und das Vorhandensein von genügend Aufsichtspersonal bewertet. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede zu den stärker über Personalknappheit klagenden LRÄ (vgl. 4.2). Dennoch scheint es auch hier deutliche Unterschiede – in Wahrnehmung oder abhängig von RP und Fachbereich zu geben.

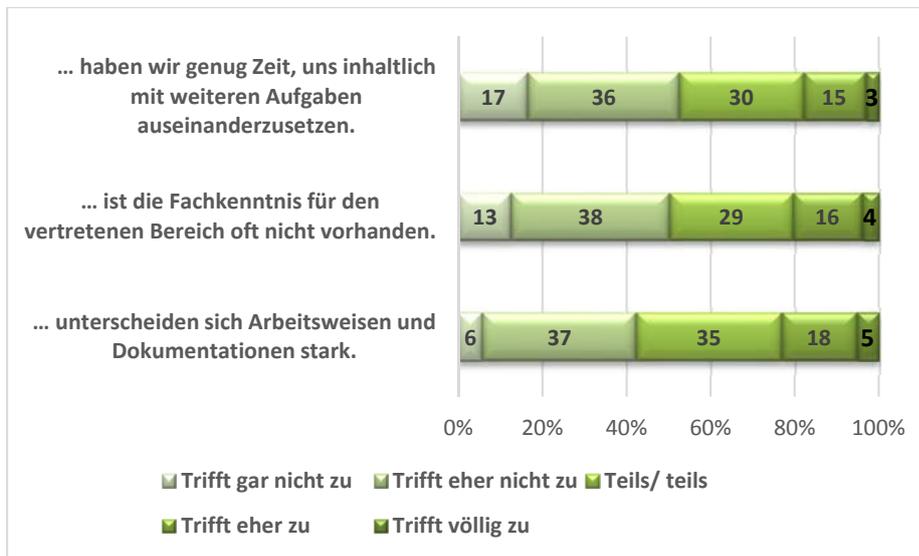
**Abbildung 25: Rahmenbedingungen der Arbeitstätigkeit (RP)**



Diese bessere Personalsituation zeigt sich auch in Vertretungssituationen. Zwar wird über gewisse Probleme aufgrund fehlender Zeit für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit weiteren Aufgaben und fehlender Fachkenntnisse sowie unterschiedlichen Arbeitsweisen berichtet. Allerdings werden die Defizite hinsichtlich der inhaltlichen Auseinandersetzung und der fehlenden Fachkenntnisse geringer eingeschätzt als in den LRÄ. Hier schlagen sich offensichtlich die positiven Effekte eines größeren Personalkörpers nieder. Auch scheinen stringenteren Regelungen hinsichtlich der

Arbeits- und Dokumentationsweisen zu existieren, welche die in der Vertretung hinderliche *Varianz* minimieren.

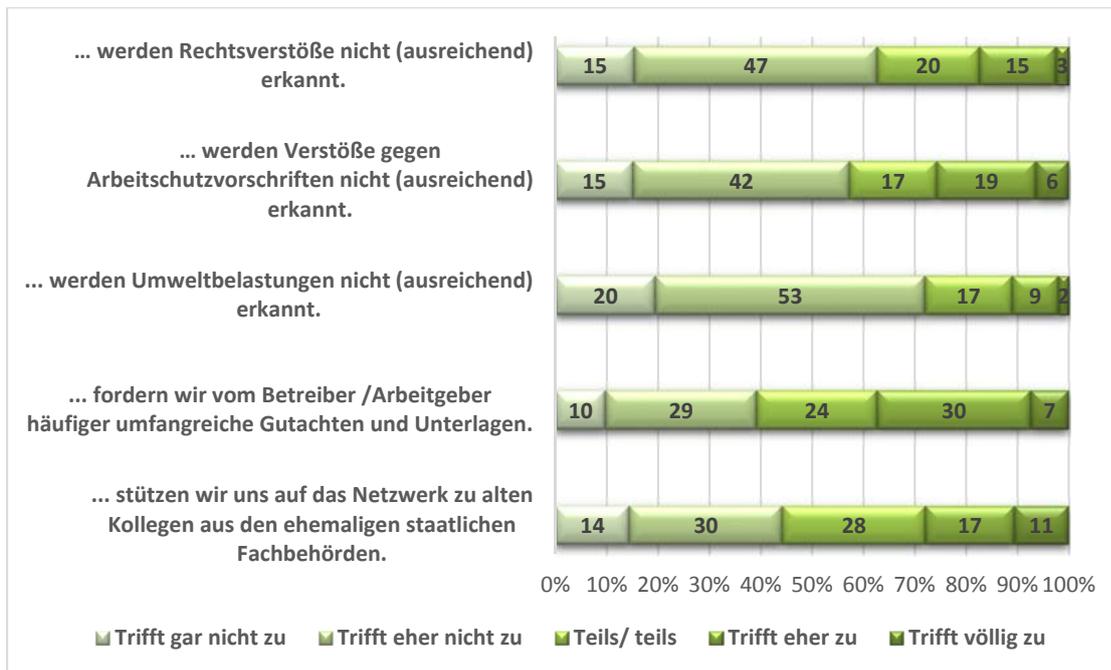
Abbildung 26: Bei Vertretungsregelungen ... (RP)



Hinsichtlich des Fachwissens stellen sich ähnliche Probleme wie in den LRÄ, allerdings auf deutlich niedrigerem Niveau. Auch in den RP geben so 37% der Befragten an, dass aufgrund fehlenden Wissens vom Betreiber/ Arbeitgeber häufiger umfangreiche Unterlagen und Gutachten angefordert werden (LRÄ 43%). Nach Ansicht von 25% der Befragten (LRÄ 32%) werden Verstöße gegen Arbeitsschutzvorschriften und nach Ansicht von 14% (LRÄ 25%) der Befragten Rechtsverstöße nicht ausreichend erkannt. Und auch in den RP ist das Netzwerk aus alten Kollegen aus den ehemaligen staatlichen Fachbehörden nach Ansicht von 28% der Befragten (LRÄ 38%) zurzeit noch eine wichtige Stütze.

aufgrund fehlenden Wissens werden vom Betreiber häufiger umfangreiche Unterlagen angefordert

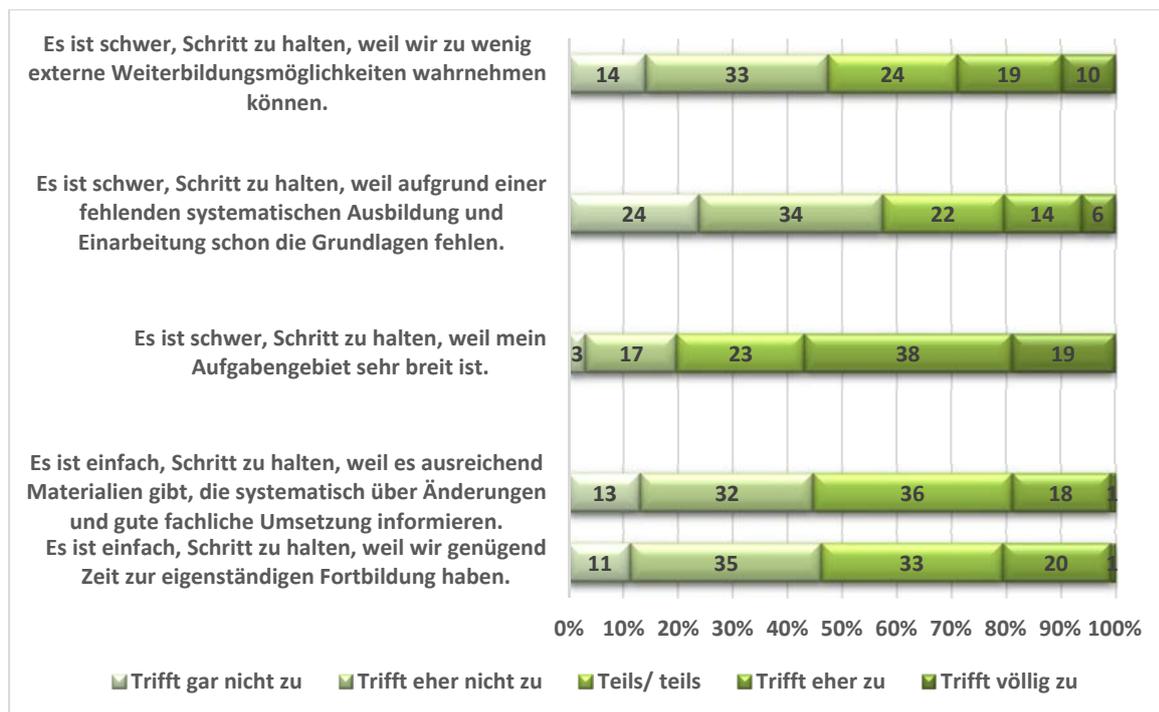
Abbildung 27: Aufgrund fehlenden Wissens (RP)



Zudem gibt es auch in den RP einige Problemlagen mit sogenannten Assistenz Tätigkeiten wie der Aktenablage, Dokumentationspflichten, uneinheitlichem Ablagesystem oder fehlende Entlastung in Sekretariatsangelegenheiten, die hier mitunter sogar stärker sind als in den LRÄ. In der Summe geben auch die Mitarbeiter in den RP an, dass es schwierig ist mit den gesetzlichen Anforderungen, dem Stand der Technik und einer guten fachlichen Praxis Schritt zu halten, vor allem, weil auch hier das Aufgabengebiet mit 57% als zu breit empfunden wird (81% LRÄ). Hier spiegeln sich vermutlich die noch einmal deutlich komplexeren Anforderungen der bei den RP angelagerten Aufgaben. Die Einschätzungen zu Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten sind etwas besser als in den LRÄ, aber auch hier wird Handlungsbedarf erkennbar.

**Zunehmende Probleme mit Assistenz Tätigkeiten**

Abbildung 28: Einschätzung der Aus- und Fortbildung (RP)



Das Item lautet: Wie gut können Sie mit der Entwicklung der gesetzlichen Regelungen, der Technik und der guten fachlichen Praxis in Ihren Branchen / Ihrem Fachbereich Schritt halten?

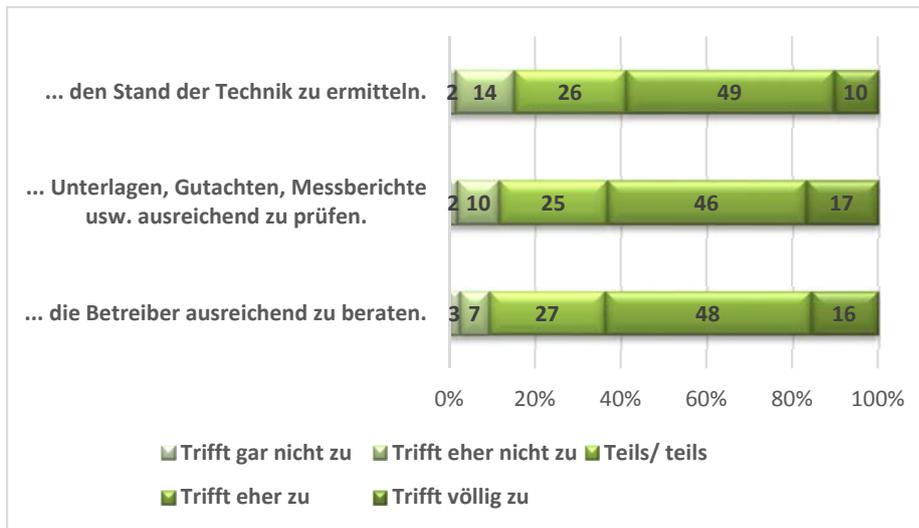
In der Summe ist die Vollzugssituation in den RP also besser als in den LRÄ. Dieses bessere Know-how in den RP steht nach Aussagen von Landkreisen allerdings fast ausschließlich für die in die eigene Zuständigkeit fallenden Aufgaben zur Verfügung. Ein systematischer Austausch, ein Wissenstransfer im Sinne von Beratung oder der Bereitstellung von Expertise für alle Ebenen findet eher nicht statt. Für die RP bedeuten Nachfragen nicht nur Mehrarbeit, sondern auch politische Risiken: Ein per se formloser Wissensaustausch gewinnt im Konfliktfall leicht einen formalen Charakter mit der Funktion eines „Schuldabwälzens“. Dies kann Hilfestellungen verlangsamen und verkomplizieren. Gleichzeitig zeigt sich auf LRA-Ebene der Wunsch, möglichst keine Vollzugsschwächen zu offenbaren und die allermeisten Vorgänge aus eigener Kraft zu bewältigen. Es ist insofern auch innerhalb der hausinternen Hierarchien nicht gerne gesehen, wenn außerhalb nachgefragt wird. Dies führt insgesamt zu der Situation, dass für in allen LKs auftretende Problemlagen (bspw. Geruchsbelästigung durch Gastronomie) keine systematisch und fachlich fundierten Handreichungen vorliegen und unabwendbare Spezialfälle mit großem Aufwand mit „Bordmitteln“ recherchiert werden müssen.

Die gefühlte Kompetenz, den Stand der Technik zu ermitteln, der ausreichenden Prüfung von Unterlagen etc. und ausreichender Beratung ist in den RP deutlich höher als in den LRÄ. Die Zustimmung beträgt jeweils

**Bessere Vollzugssituation in den RP nützt den LRÄ nicht**

deutlich über 60 % der Befragten, verglichen mit 30-40% bei den Landratsämtern.

**Abbildung 29: Ich fühle mich in der Lage, ... (RP)**



Aber auch in den RP wird von Problemen berichtet, die Aufgabenbreite angemessen zu berücksichtigen:

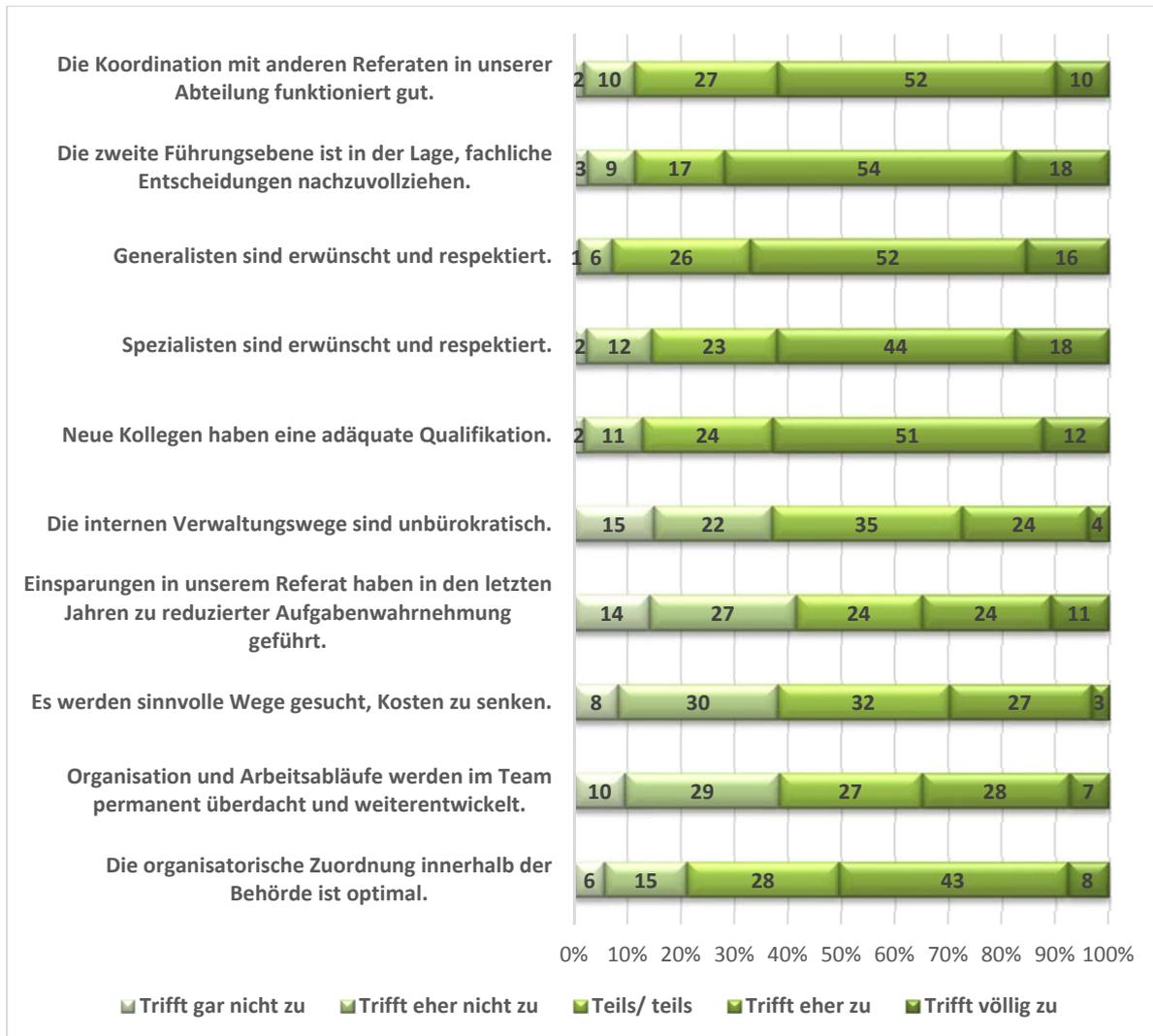
**Zu große Aufgabenbreite**

„Fakt ist, dass seit 1995 (Sonderbehördeneingliederungsgesetz), ergänzt 2005 (Verwaltungsstrukturreformgesetz) die Prämisse one face to the customer oder ein Mann - ein Betrieb ausgegeben wurde und in extremer Bandbreite gelebt wird. Zu bewältigen sind dabei sämtliche Vorschriften des Wasser-, Abfall-, Immissions- und Arbeitsschutzrechts. Es gibt KollegInnen der früheren Wasserwirtschaft/Gewerbeaufsicht, die ihre frühere stark spezialisierte Tätigkeit bis heute fortführen und - wenn möglich - fremde Themen von anderen Mitarbeiterinnen bearbeiten lassen (Teammodell - gut wenn's funktioniert und entsprechende Teampartner da sind und die Vorgangsbearbeitung wie Genehmigung, Überwachung reibungslos und ohne Zeitverlust funktionieren), es gibt aber auch Referats-/Sachgebietsstrukturen, in denen Eine(r) alles macht (machen muss - können - soll) und damit überfordert wird. Vorgesetzte haben für die Aufgabenvielfalt und die Probleme, die aus unterschiedlicher Wissenstiefe und Prüfkompetenz resultieren, nicht immer Verständnis, sondern übertragen den Grundsatz des Juristen, dass ein Jurist alles kann. Das mag theoretisch im Vollzug von Gesetzen stimmen; der Techniker hat darüber hinaus eine Unzahl technische Normen anzuwenden, die er 1. kennen, 2. verstehen und 3. unter Zeitdruck mit wesentlichen Inhalten umsetzen muss. Daneben sollte der Techniker die aktuelle Rechtsprechung auf den 4 genannten Gebieten kennen und in seine Entscheidungen einfließen lassen. Wenn bei all dem eine Spezialisierung auf bestimmte Branchen nicht das Vollzugsspektrum einengt, so sind die Mitarbeiterinnen der Umweltschutzbehörden bei wenigen Fallzahlen je Jahr und Spezialfragen überfordert. Unbeantwortete Fragen in Dienstbesprechungen oder in Vollzugsforen, auch im Netz, zeigen diese Tendenz.“

Dennoch wird die horizontale und vertikale Koordination im Haus in den RP positiver bewertet. Deutliche Unterschiede gibt es zudem bezüglich

der Anerkennung sowohl von Generalisten wie Spezialisten. Spezialisten erhalten in den LRÄ deutlich geringere Anerkennungswerte. Aber auch in den RP wird über Einsparungen zu Lasten der Aufgabenwahrnehmung geklagt und nur eine Minderheit berichtet über sinnvolle Wege der Kostensenkung oder der Verbesserung von Organisationsabläufen

**Abbildung 30: Organisation und Management im Referat (RP)**

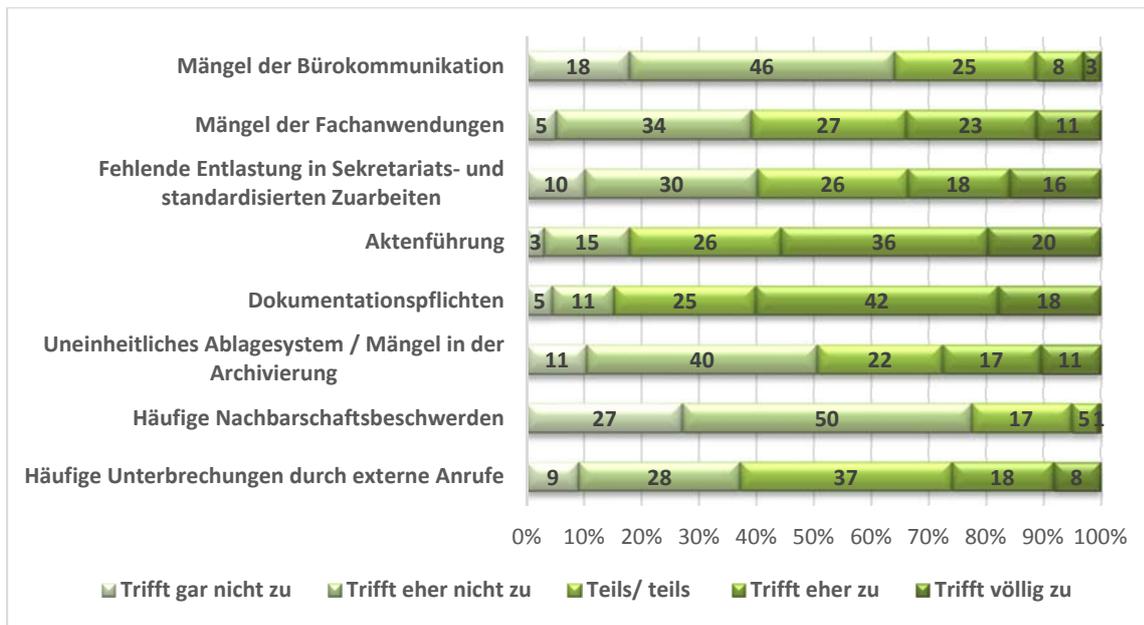


### 5.3 Erschwernisse in der täglichen Arbeit

Grundsätzlich sehen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den RP mit ähnlichen Problemen konfrontiert wie die Mitarbeiter in den LRÄ. Deutliche Probleme sehen sie insbesondere hinsichtlich Dokumentationspflichten und Aktenführung. Hier werden in wesentlich höherem Maße als in den LRÄ Probleme gesehen (56% bzw. 60% vs. 28% bzw. 35%).

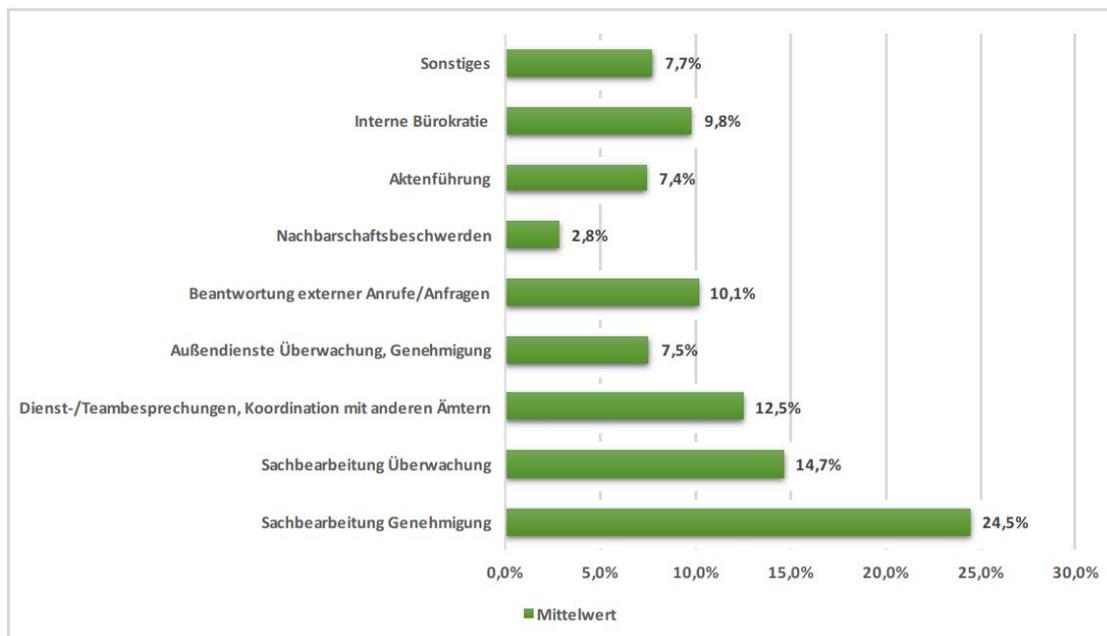
#### Probleme bei der Dokumentation und der Aktenführung

Abbildung 31: Probleme in der täglichen Arbeit (RP)



Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbringen dementsprechend auch einen höheren Anteil ihrer Arbeitszeit mit Aktenführung. Im Sonstigen entspricht das Tätigkeitsprofil in überraschend hohem Maße den LRÄ. Ca. 25 % der Arbeitszeit werden für Genehmigungsverfahren aufgewendet. Ein etwas höherer Zeitaufwand von ca. 5 Prozentpunkten als in LRÄ wird für die Sachbearbeitung in Überwachungsangelegenheiten aufgewandt, was darauf hindeutet, dass diese eine etwas größere Rolle als auf der Ebene der LRÄ spielt.

Abbildung 32: Wöchentlich verwendete Zeit mit folgenden Tätigkeiten (RP)



Auf die Frage, welche Aufgaben besser bei einer fachlich eingearbeiteten Teamassistentenz gebündelt werden könnten, werden von Seiten der Mitarbeiter „sämtliche administrative und nicht fachrechtliche Fragestellungen und Tätigkeiten, Dokumentations- und Archivierungspflichten“ (...) genannt. Hierzu gehören

„Erledigung einfacher Schreiben nach Vorgang (z.B. Eingangsbestätigung, Kurzmitteilungen); Telefondienst (z.B. Entgegennahme von Umweltmeldungen, Beschwerden)“ sowie „Erstellung der Bescheide -Verfahrensmanagement - Gebührenerhebung - Erheben der Sicherheitsleistung - Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten“.

Zudem bestehen

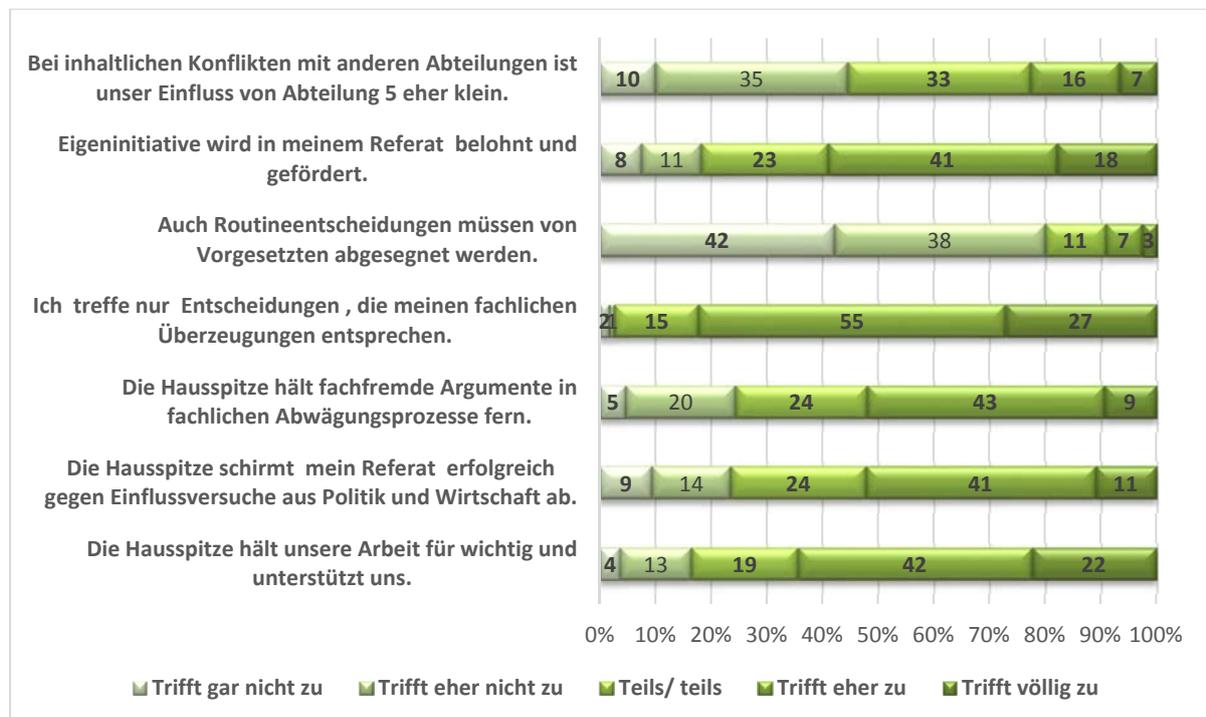
„zu viele Berichtspflichten, die über unterschiedliche Prozesse/Verfahren abgewickelt werden (WIBAS, CATS, individuelle Berichtspflichten), die technisch in einer Umgebung gebündelt werden könnten.“

In einer solchen Bündelung läge die Chance, den auch in den RP hohen Anteil an fachfremden Tätigkeiten in der alltäglichen Arbeit der technisch ausgebildeten Mitarbeiter zu reduzieren und die Effizienz des Verwaltungshandelns deutlich zu erhöhen.

#### 5.4 Unterstützung durch Vorgesetzte und Hausspitze

Hinsichtlich der Führung durch Vorgesetzte berichten die Befragten über ein hohes Maß von Unterstützung von Eigeninitiative sowie relative Spielräume im Alltagsgeschäft. Es wird in deutlich höherem Maße als in den

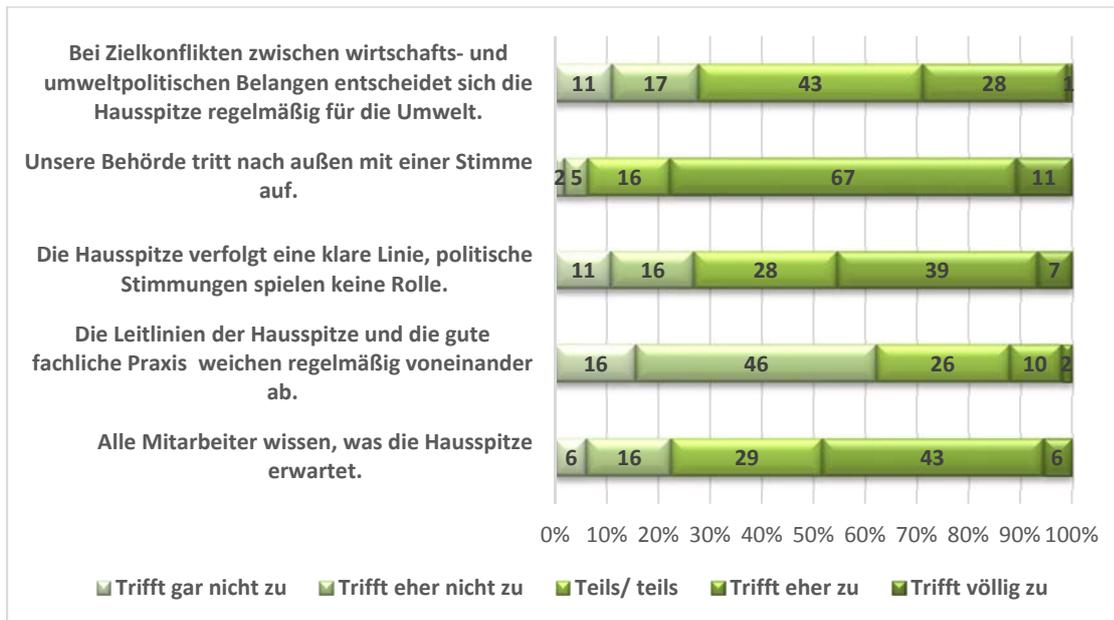
**Abbildung 33: Unterstützung durch Vorgesetzte und Hausspitze im Alltagsgeschäft (RP)**



LRÄ über die Unterstützung der Hausspitze in Konflikten nach außen berichtet, so dass der „Politisierungsgrad“ hier deutlich niedriger eingeschätzt werden kann.

Auch hinsichtlich der Zielklarheit und des einheitlichen Auftretens nach außen sind die Befragungswerte in den RP deutlich positiver. Die Priorisierung umweltpolitischer Ziele bei der Hausspitze ist deutlich höher und politische Stimmungen spielen eine geringere Rolle. Deutlich ist ein einheitlicheres Auftreten nach außen (77% vs. 51%).

**Abbildung 34: Klarheit von Zielen im Referat (RP)**

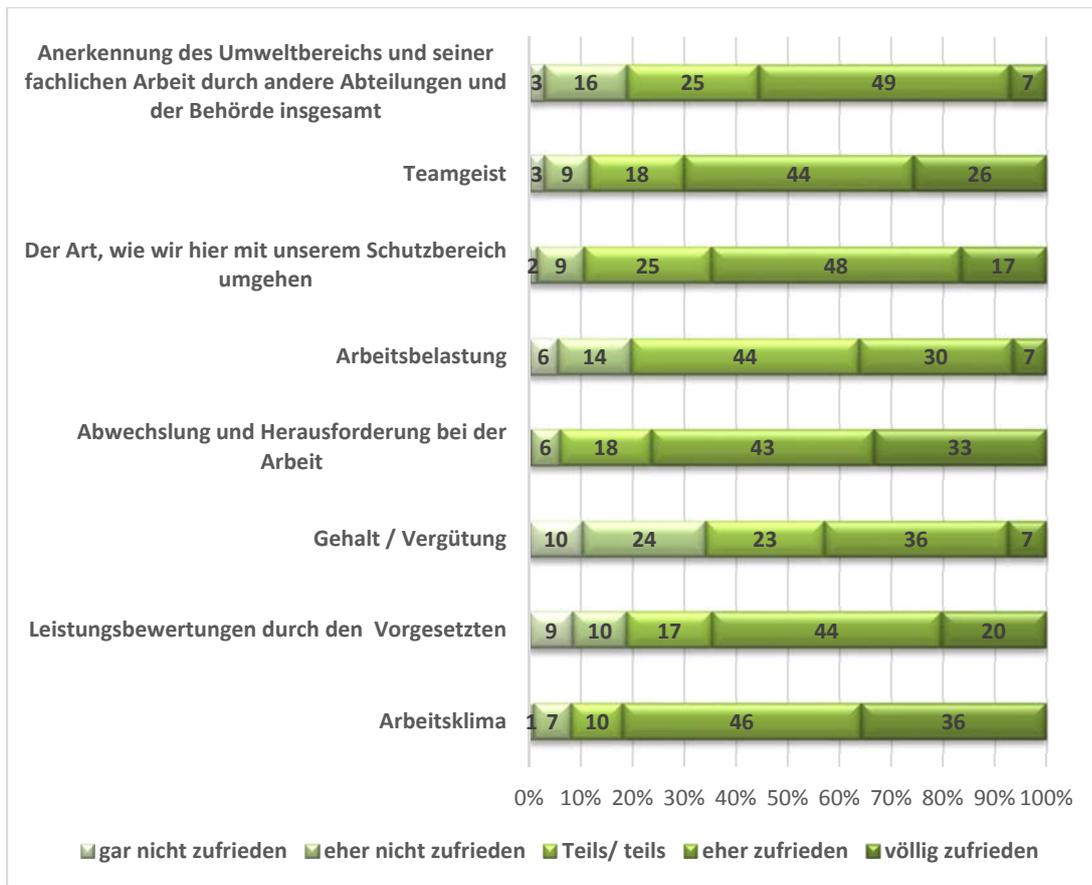


## 5.5 Arbeitszufriedenheit

Alles in allem sind die Beschäftigten in den RP deutlich zufriedener mit ihrer Arbeitssituation als in den LRÄ. Besonders positiv wird das Arbeitsklima, der Teamgeist und die abwechslungsreiche Tätigkeit betrachtet (jeweils über 70%). Defizite werden hinsichtlich der Vergütung (nur 43 % geben an zufrieden zu sein) und der Arbeitsbelastung (36%) ausgemacht.

**Größere Zufriedenheit mit der Arbeitssituation**

**Abbildung 35: Zufriedenheit mit folgenden Aspekten der Arbeit (RP)**

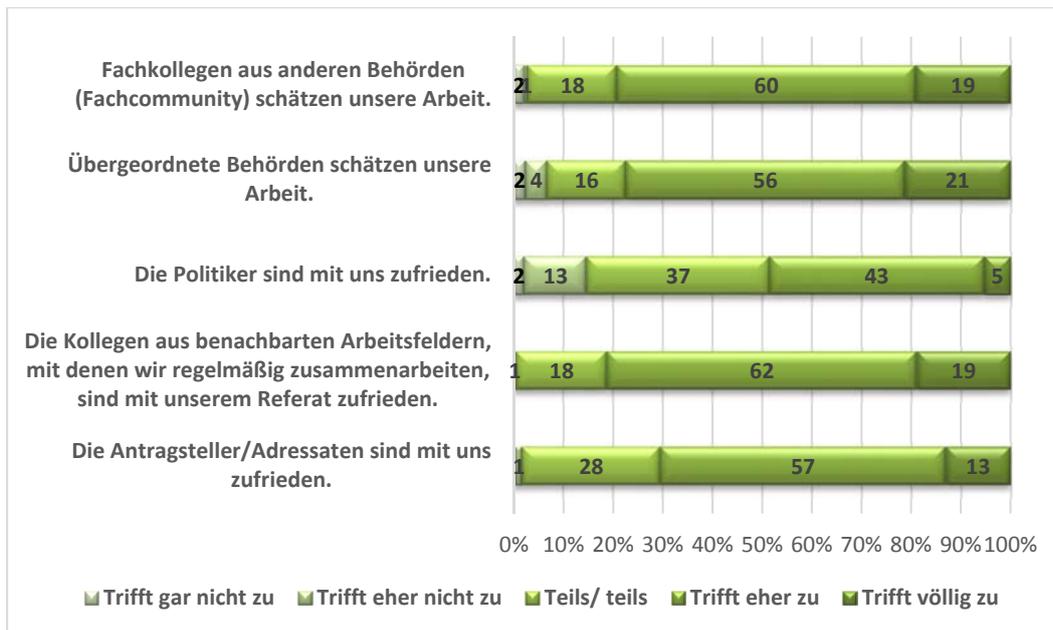


Im Vergleich mit den LRÄ fällt insbesondere die deutlich höhere Bewertung der Wahrnehmung und des Stellenwertes des eigenen Schutzbereichs auf. Hier sind in den RP über 65% der Befragten zufrieden, in den LRÄ sind dies nur rd. 35%.

### 5.6 Außenbeziehungen und Einbindung der Regierungspräsidien

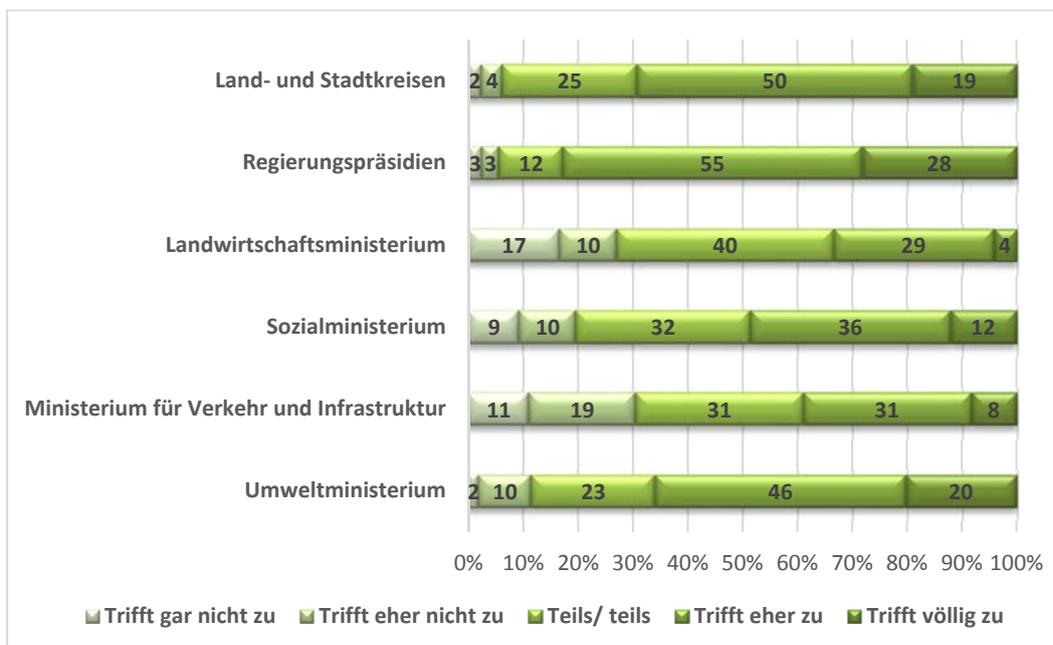
Die bereits oben erwähnte Zufriedenheit wesentlicher Stakeholder mit der Umweltverwaltung spiegelt sich auch in der Bewertung durch Dritte wider (berichtet werden wieder die Selbsteinschätzung der Befragten, nicht die objektive Zufriedenheit der Stakeholder). Über alle Gruppen (Fachkollegen, übergeordnete Behörden; Kollegen aus anderen Arbeitsfeldern sowie Adressaten) werden sehr hohe Zufriedenheitswerte von über 70% berichtet. Lediglich für die Gruppe der Politiker finden sich geringere Zufriedenheitswerte. Aber auch hier sind die Ergebnisse im Vergleich mit den LRÄ jedoch deutlich positiver.

**Abbildung 36: Zufriedenheit folgender Bezugsgruppen mit der Arbeit des Referats (RP)**



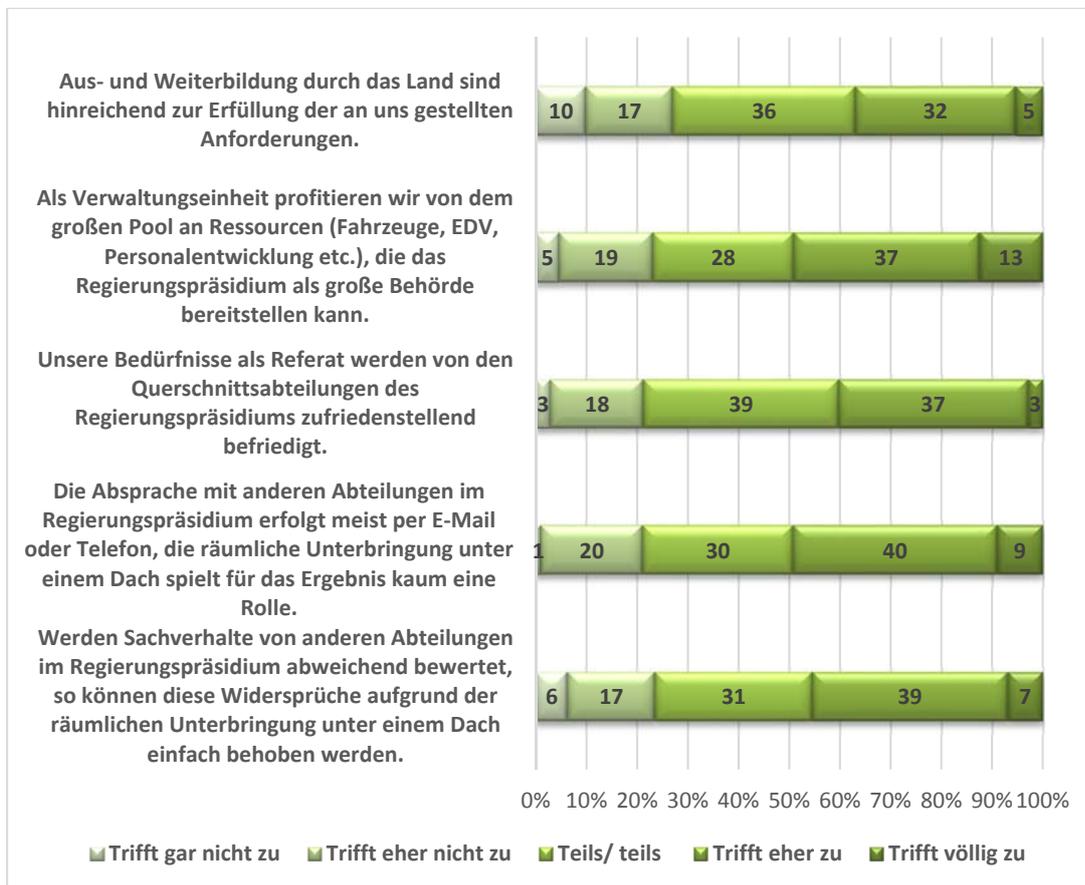
Auch hinsichtlich der Kooperation mit anderen Behörden weisen die RP weniger Problemlagen auf als die LRÄ, allerdings zeigen sich auch hier Reibungen mit den Ministerien, hier insbesondere mit den Ressorts Landwirtschaft und Verkehr.

**Abbildung 37: Zusammenarbeit und Koordination mit anderen Verwaltungsebenen (RP)**



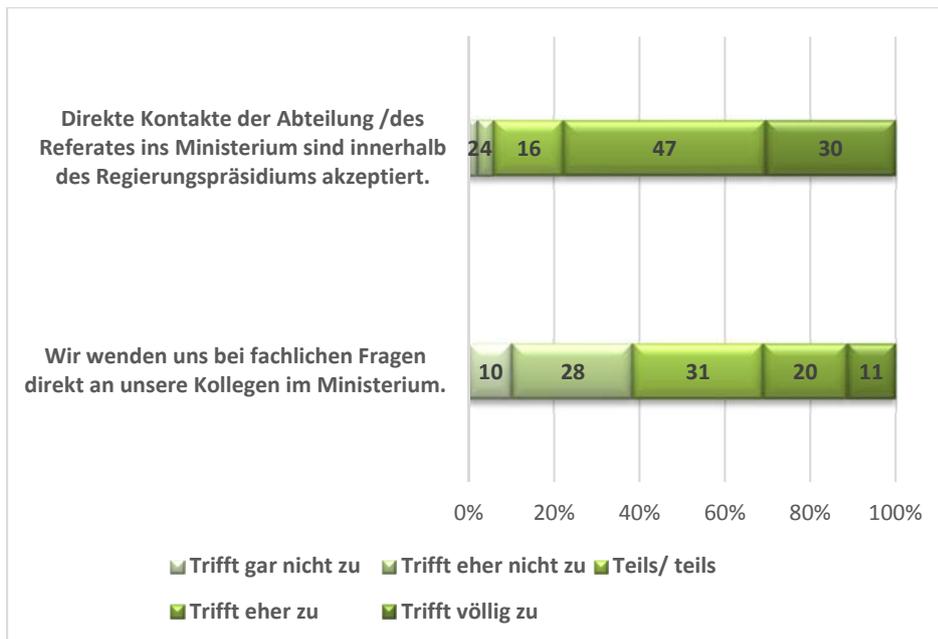
Speziell für die Regierungspräsidien wurden Fragen zur Zusammenarbeit im Regierungspräsidium gestellt. Wie schon die hohen Zufriedenheitswerte hinsichtlich der Koordination mit anderen Referaten und der Leitungsebene erwarten lassen, zeigen sich auch hier wenige offensichtliche Problemlagen.

Abbildung 38: Zusammenarbeit im Regierungspräsidium



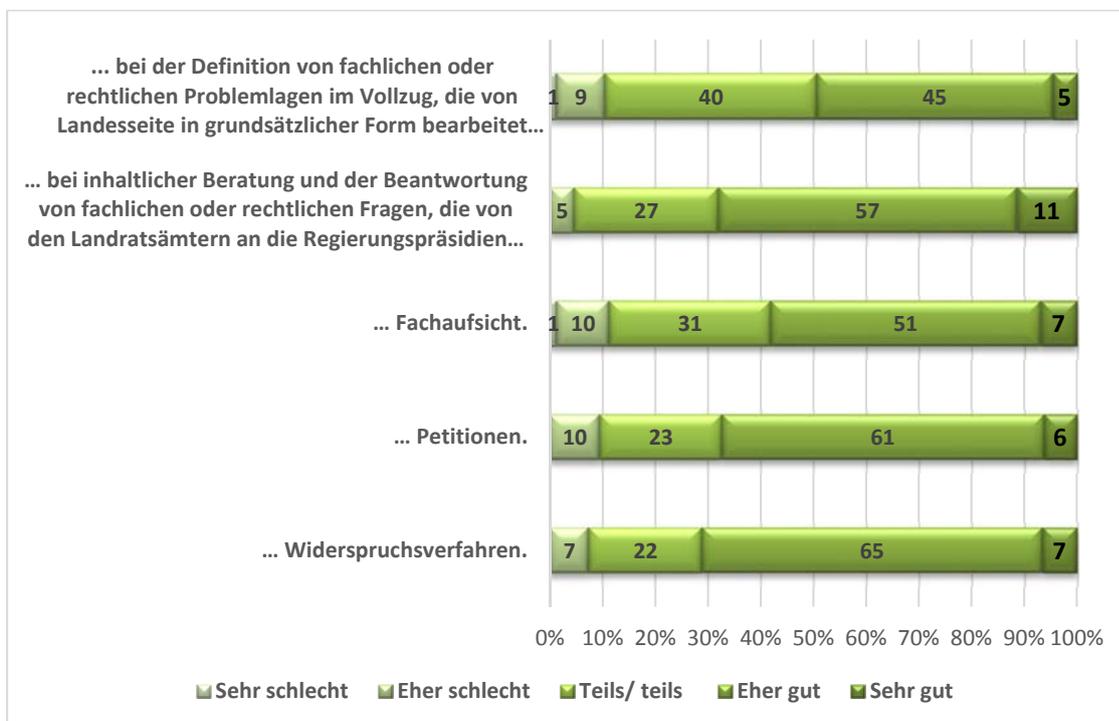
Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Fachministerium zeigen sich keine internen Hindernisse zur direkten Kommunikation, allerdings beschränken sich die direkten Nachfragen beim Ministerium in Fachfragen auf eine Minderheit der Fälle.

**Abbildung 39: Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Fachministerium (RP)**



Die Koordination mit den Landratsämtern in der Mehrzahl der Angelegenheit ist gut oder sehr gut. Probleme gibt es offenbar bei Kompetenzfragen hinsichtlich von Aufgaben, die das Land an sich ziehen möchte.

**Abbildung 40: Zusammenarbeit mit den Landratsämtern (RP)**



Das Item lautet: Bitte bewerten Sie die Koordination und Zusammenarbeit mit den Landratsämtern bei ...

## 6 Zusammenfassung

Die Umweltgesetzgebung ist wie in Kapitel 2 ausgeführt, eines der umfangreichsten und am schnellsten wachsenden Rechtsfelder innerhalb des Rechtsrahmens der Europäischen Union. Zahlreiche Studien haben jedoch gezeigt, dass es einen kritisch niedrigen Umsetzungsgrad der verabschiedeten Gesetze gibt. Dies liegt einerseits an der großen Zahl, ihrer häufigen Widersprüchlichkeit untereinander und ihrer schweren Verständlichkeit. Andererseits sind jedoch auch nicht ausreichende administrative Kapazitäten und die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Verwaltungen ein Grund für die schlechte Vollzugslage.

**schlechte Vollzugslage im Umweltbereich**

Darunter leidet nicht nur die Umwelt, sondern insbesondere auch viele kleinere Gewerbetreibende und Firmen. Für alle Beteiligten ist es unbefriedigend, wenn überlastete Umweltinspektoren lediglich Umweltvergehen dokumentieren und per Post sanktionieren. Notwendig sind so auskömmliche Verwaltungskapazitäten, dass es möglich ist, Unternehmen von Anfang an beratend zur Seite zu stehen, sowie anderweitige Ansätze, um potentiellen Verschmutzern Anreize zu bieten, umweltschonende Maßnahmen aus eigener Kraft umzusetzen.

**Stärkere Beratung von Unternehmen ist nötig**

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Personalausstattung in der Umweltverwaltung in Baden-Württemberg sowohl auf der Ebene des Landes wie auch auf der Ebene der Kommunen, so zeigt sich im Bundesländervergleich mit Bayern, NRW und Niedersachsen, dass bezogen auf die Einwohnerzahl und bezogen auf wesentliche produktionsbedingte Indikatoren Baden-Württemberg auf dem letzten Platz liegt. Bayern hat die beste Personalausstattung, gefolgt von Niedersachsen und NRW.

**Schlechte Personalausstattung in BW**

Betrachtet man die Stellenentwicklung in Baden-Württemberg auf der Ebene der Landesstellen im Längsschnittvergleich, so hat sich die Personalausstattung insbesondere in der Folge der großen Verwaltungsreform in Baden-Württemberg aus dem Jahr 2005 und durch später folgende Einsparungen im Umweltbereich deutlich verschlechtert. Heute verfügt die Landesverwaltung im Umweltbereich über 17% weniger Stellen als 2006. Berücksichtigt man jedoch den Stellenaufwuchs von 205 Stellen in den Jahren 2013 und 2015, der lediglich aufgrund neuer Aufgabenbereiche (Nationalpark Schwarzwald, Marktüberwachung, Anlagen nach der IE-Richtlinie, Hochwasserschutzmanagement) vorgenommen wurde, so gibt es in den Vergleichsbereichen seit 2006 einen Stellenrückgang von 25%.

**Deutliche Stellenrückgänge seit 2005**

Vor diesem Hintergrund überraschen die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen in den Landratsämtern und Regierungspräsidien nicht. Die Kernaussagen belegen, dass die im Ländervergleich festgestellten Defizite bei der Personalausstattung in der Praxis auf allen Ebenen der Umweltverwaltung nachteilige Wirkungen zeigen, wenn auch im unterschiedlichen Ausmaß. Das UM als fachlich in wesentlichen Teilen zuständiges

Ressort kann offensichtlich mangels Personalausstattung eine koordinierende Steuerung der administrativen Kapazitäten und der fachlichen Inhalte kaum mehr sicherstellen. Zudem ist, verstärkt durch die derzeitigen Verwaltungsstrukturen bzw. die unterschiedliche Dienstaufsicht über die Mitarbeitenden in der Umweltverwaltung, eine notwendige, systematische Personalentwicklung kaum mehr landesweit möglich.

Die empirischen Daten zeigen, dass Elemente einer Mangelverwaltung anzutreffen sind; tendenziell in den Landratsämtern in größerem Ausmaß als in den Regierungspräsidien. Diese unterschiedliche Ausprägung der Problemlagen verwundert nicht, da schon allein auf Grund der größeren Einheiten in den RP eine breitere Fachlichkeit und gegenseitige Beratung durch spezialisierte Fachleute noch möglich ist. Voraussetzung für eine effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung ist eine möglichst optimale Ausschöpfung von Skalen- und Verbunderträgen. Dies bedeutet, dass die ‚Stückkosten‘ eines Verwaltungsvorgangs einerseits durch die Entwicklung von Routinen, die Spezialisierung der Mitarbeiter und die kontinuierliche Nutzung der Sachmittelausstattung sowie andererseits durch die Möglichkeit zur mehrfachen Nutzung der vorhandenen Ressourcen für verschiedene Aufgaben sinken. Bei zum Teil hochkomplexen Aufgabenfeldern kommt es in einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften – je nach Größe – bei vielen Vorgängen nur zu geringen Verfahrenshäufigkeiten. In den RP sind die Verfahrenshäufigkeiten durch Bündelung deutlich höher, gleichzeitig ist die Bearbeitungsintensität durch die geringere Zahl an – dann hochkomplexen – Vorgängen, höher.

Durch die Stelleneinsparungen, steigende Anforderungen an das Verwaltungshandeln im Umweltbereich und die Zersplitterung von Aufgabenzuständigkeiten in komplexen Aufgabenfeldern kommt es vor allem, aber nicht nur, in den LRÄ zu systematischen Vollzugsschwächen. Die Mitarbeiter suchen Wege, ihre Arbeit den äußeren Zwängen anzupassen und Ressourcenengpässe ohne für die Öffentlichkeit sichtbare Nachteile ausgleichen. Es wird zuerst dort gekürzt, wo freiwillige Leistungen erbracht werden oder bei Pflichten, deren Nichterledigung keine direkte Außenwirkung in Form von Beschwerden oder Widersprüchen provoziert. Dagegen genießen Notfallmaßnahmen (Abwendung von Gefahren, Unfallaufnahme) und Aufgaben mit direkter und von der Öffentlichkeit positiv wahrgenommener Außenwirkung – insb. Antragsverfahren, aber auch Nachbarschaftsbeschwerden – Priorität.

Die Priorisierung anlassbezogener Maßnahmen ist nachvollziehbar und oft durchaus sinnvoll, da einerseits der Wirtschaftsstandort auf schnelle Genehmigungsverfahren angewiesen ist und andererseits Risiko- und Schadensfälle vorrangig vermieden werden müssen. Gleichzeitig bedeutet dies aber, dass für Baden-Württemberg besonders wichtige Eigeninitiative der Behörden im Sinne einer proaktiven Beratung, Hilfe und Anleitung zur Eigenüberwachung, also eigenständiger Umsetzung von rechtlichen

#### **Elemente einer Mangelverwaltung**

#### **Systematische Vollzugsschwächen**

#### **Priorisierung anlassbezogener Maßnahmen**

Vorgaben, zu kurz kommt. So können z. B. gerade für die KMU wichtige Beratungen im Hinblick auf mehr Umweltschutz und Ressourcenschonung, die häufig gleichzeitig größere Wirtschaftlichkeit bedeuten, nicht angegangen werden. Das weitgehende Fehlen proaktiver Überwachung reduziert gleichzeitig die Anreize für Unternehmen, eigenständig an der Erreichung des Standes der Technik zu arbeiten oder diesen gar weiter zu entwickeln. Diese kurzfristigen Einsparungen können sich entsprechend längerfristig im Wettbewerb der Technologiestandorte als *Innovationshemmnis* erweisen.

Eine weitere Konsequenz der mangelhaften Personalausstattung ist die kaum mehr gegebene Fähigkeit, neue Mitarbeiter hinreichend zu qualifizieren und den – sich in naher Zukunft noch verstärkenden – Generationenwechsel in den Verwaltungen zu bewerkstelligen. Da Doppelbesetzungen im Übergang auf Grund der Stellensituation kaum möglich sind, müssen neue Mitarbeiter sofort die Tätigkeiten der in Ruhestand gehenden Mitarbeiter ersetzen ohne vom großen Erfahrungs- und Wissensspektrum letzterer profitieren zu können. Durch vorhandene befristete Stellensperren seitens des Finanzministeriums werden die Übergänge noch schlechter. Auch die anderen, noch vorhandenen Mitarbeiter haben durch ihre eigene Arbeitsbelastung kaum Zeit, sich mit der Einarbeitung neuer Mitarbeiter systematisch zu beschäftigen. Das Fehlen eines strukturierten Wissenstransfers wiegt umso schwerer, da viele Mitarbeiter aus den ehemaligen Fachbehörden bis heute angeben, sich aufgrund eigener Wissenslücken regelmäßig an ehemalige Kollegen in anderen Behörden zu wenden. Diese Netzwerke werden jedoch mittel- und langfristig mit dem Ruhestand älterer Mitarbeiter zusammenbrechen. Führt man sich vor Augen, dass ein signifikanter Teil der Mitarbeiter bereits heute Defizite in der Aufdeckung von Rechtsverstößen, Verstößen gegen Arbeitsschutzvorschriften und Umweltbelastungen konstatiert, sollten die Folgen des durch den Generationenwechsel bedingten Wissensverlustes für Wirtschaft und Umwelt nicht unterschätzt werden.

Schlussendlich ist eine Folge von Personal- und Ressourcenknappheit der hohe Anteil an Arbeitszeit, den fachtechnisch ausgebildete Mitarbeiter für Rüstzeiten oder fachfremde, allgemeine Verwaltungstätigkeiten aufbringen müssen. Dabei läge in einer zurzeit kaum stattfindenden systematischen Organisations- und Prozessoptimierung ein bisher nicht ausgeschöpftes Effizienzpotential (zur Erinnerung: Prozessqualität und Wirtschaftlichkeit sind jene Leistungsdimensionen, die in LRÄ und RP am schlechtesten beurteilt werden). Würde die bisherige Aufteilung von Front- und Back-Office-Aufgaben dahingehend überdacht, dass externe Anfragen sowie Assistenz Tätigkeiten (Archivierung, Dokumentationspflichten etc.) an zentraler Stelle bei verwaltungsfachlich ausgebildeten Mitarbeitern gebündelt würden, bliebe den Fachbeamten und Angestellten

**Fehlen eines strukturierten Wissenstransfers**

**Hoher Anteil an Arbeitszeit für fachfremde Tätigkeiten**

deutlich mehr Zeit, sich auf ihre genuinen und einer weitgehenden Spezialisierung bedürftigen Kernkompetenzen zu konzentrieren.

Es zeigt sich zudem, dass die mit der Integration der Umweltverwaltungen erhofften Bündelungsvorteile kaum eingetreten sind. So profitieren die Umweltverwaltungen weder in nennenswerten Maße von der räumlichen Nähe zu anderen Fachabteilungen noch von einem höheren Pool an Ressourcen. Vielmehr ist vor allem in den LRÄ eine gewisse Isolierung der Umweltverwaltung und mitunter eine nachrangige Priorität ihrer fachlichen Belange durch die Hausspitze festzustellen.

Trotz der erhobenen Mängel und Defizite herrscht im Allgemeinen eine hohe Arbeitszufriedenheit. Dies zeigt sich insbesondere in den Dimensionen Teamgeist und Arbeitsklima, was auf gute und kollegiale Verhältnisse innerhalb der Umweltverwaltung schließen lässt. Interessant ist jedoch auch die deutlich geringere Zufriedenheit mit der Leistungsbewertung durch Vorgesetzte sowie der Anerkennung der eigenen Arbeit durch fachfremde Abteilungen. Es zeigt sich eine gewisse Isolierung der Umweltverwaltung in der Gesamtbehörde, d.h. ein hohes Zusammengehörigkeitsgefühl innerhalb der Umweltverwaltung möglicherweise zum Preis einer ausgeprägten Skepsis gegenüber übergeordneten und fachfremden Abteilungen. Nicht zu vergessen ist zudem der hohe Anteil an Mitarbeitern insbesondere in den LRÄ, die von einer hohen Unzufriedenheit mit dem momentanen Niveau an Arbeitsbelastung berichten.

Die Bandbreite und Komplexität der zu erledigenden Aufgaben der Umweltverwaltung und die Dokumentationspflichten führen zudem dazu, dass die notwendige Kommunikation und die Hilfestellungen über Verwaltungsebenen hinweg kaum mehr gelingen. Zwischen LRÄ und RP (und zwar in beide Richtungen) besteht die Tendenz zur Abschottung – was sich nicht nur auf die eigentliche Aufgabenerledigung und die Umsetzung der Fachaufsicht, sondern auch eine Personalentwicklung über die verschiedenen Verwaltungsebenen hinweg negativ auswirkt. Damit wird die Einheitlichkeit im Verwaltungsvollzug, das gemeinsame Verständnis von Rechtsvorschriften und die Fachlichkeit und Qualität insbesondere im Bereich der technischen Umweltverwaltung zunehmend in Frage gestellt.

Insgesamt wächst so die Heterogenität im Vollzug, mit der Konsequenz einer wachsenden Rechtsunsicherheit für Bürger und Unternehmer. Angesichts der genannten Defizite stellt der aufgrund der Altersstruktur im Umweltbereich anstehende Generationenwechsel eine große Herausforderung für die Umweltverwaltung der LRÄ in Baden-Württemberg dar. Durch die derzeit kaum gegebenen Ausbildungsmöglichkeiten drohen erhebliche Kompetenzdefizite, die mittelfristig große Umweltrisiken mit sich bringen wie auch einen Standortnachteil darstellen.

**Heterogenität im Vollzug wächst**

## 7 Empfehlungen

Vor dem Hintergrund, dass die Funktionalreformen aus dem Jahr 2005 im Umweltbereich nicht rückgängig gemacht werden sollen, müssen Optimierungsmaßnahmen innerhalb der bestehenden Verwaltungsstrukturen gefunden werden. Deutlich wurde zudem im Personalstellenvergleich zwischen den Bundesländern und aufgrund naheliegender Anhaltspunkte für systematische Vollzugsschwächen, dass es auf allen Ebenen der Umweltverwaltung Defizite in der Personalausstattung gibt. Insofern sind aus der Sicht der Gutachter personelle Verstärkungen unabdingbar. Angesichts der Tatsache, dass die Umweltverwaltung zu den kleinsten Personalkörpern in der Landesverwaltung gehört (1% der Landesbeschäftigten), sind hier Stellenmehrbedarfe sicherlich nicht unfinanzierbar. Diese Personalressourcen sollten gezielt eingesetzt werden, um erkannte gegenwärtige oder zukünftige Problemlagen zu adressieren und Maßnahmen zur Optimierung der Situation zu ermöglichen. Dazu gehören Maßnahmen zur Verbesserung der Vollzugsqualität, die Bündelung der Kräfte durch interkommunale Kooperation auf der Ebene der LRÄ, die Stärkung der konzeptionellen Arbeit im UM sowie die Entwicklung eines neuen, über Verwaltungsebenen hinweg gesamtheitlich steuernden Ausbildungs-, Fortbildungs- und Wissensmanagementansatzes.

### 7.1 Verbesserung der Vollzugsqualität

Um die beschriebenen Problemlagen zu beseitigen sind in den Verwaltungseinheiten der LRÄ, aber auch der RP, verschiedene Maßnahmen notwendig. Zum einen muss es zu einem Abbau der Fremdsteuerung kommen, so dass die Mitarbeiter wieder eine Deutungshoheit über Prioritäten in der Bearbeitung erlangen und entsprechende Freiräume zur Umsetzung ermöglicht werden. Hierzu ist die Expertise zu stärken und sind interne Prozesse zu optimieren. Die Vollzugsqualität kann insbesondere durch eine Fokussierung auf die Kernkompetenzen verbessert werden; das setzt voraus: Aufbau und Stärkung von zentralen Kompetenzfeldern durch die gezielte Rekrutierung voll ausgebildeter Mitarbeitender, strukturierte Aus- und Weiterbildungsoptionen und die Auslagerung von Nebenaufgaben auf Unterstützungseinheiten oder externe Dritte. Zu diesen Stärkungsmaßnahmen gehört für die LRÄ insbesondere auch die Kooperation mit Nachbarkreisen, um die strukturell bedingte Zersplitterungsneigung in jedes noch so periphere Feld zu unterbinden.

Zudem wäre die Präsenz in den überwachten Praxisfeldern zu verbessern. In allen Aufgabenfeldern der Umweltverwaltung sind mehr Außendienste und Ortstermine notwendig. Die Präsenz in der Fläche ist sowohl zur Behebung von Vollzugslücken, zur Sicherstellung der Vollzugsqualität und zur Erhaltung der unentbehrlichen Präventionswirkung unentbehrlich.

**Abbau der Fremdsteuerung**

**Verbesserung der Präsenz in der Fläche**

Zudem ist die Bedeutung der Prävention insbesondere durch Ortstermine und Beratung zu stärken. Aufgrund der knappen Ressourcen sollte diese wichtige Arbeit gezielt mit einer eigenen Prioritätensetzung im Hochrisikobereich erfolgen.

**Stärkung der Prävention**

Um die notwendigen Ressourcen für derartige Aufgabenwahrnehmungen frei zu stellen, wäre zu prüfen, ob durch mehr Zuarbeit im Bereich der sogenannten Assistenz Tätigkeiten oder Servicetätigkeiten für das Fachpersonal des höheren und gehobenen Dienstes Entlastungen erreicht werden können. Gemeint sind damit standardisierte Tätigkeiten wie z. B. Aktenpflege, Dokumentationspflichten, Verfahrensmanagement u.ä., die stärker abgeschichtet werden könnten und so zu einer Entlastung der Fachleute führen würden. Dazu wäre es erforderlich, im Bereich der Regierungspräsidien pro Umweltabteilung einen Servicestab einzuführen (dieser sollte aus organisatorischen Gründen mindestens fünf Assistenzkräfte umfassen).

**Mehr Zuarbeit im Bereich der Assistenz Tätigkeiten**

Die Notwendigkeit von mehr Zuarbeit im Bereich der Assistenz Tätigkeiten gilt aufgrund unserer Bestandsaufnahme im Prinzip auch für die LRÄ. Eigentlich war es die Intension des VRG gerade im Bereich der Assistenz aufgrund der vorhandenen Infrastruktur in den LRÄ zu Synergieeffekten zu kommen. Wenn nun doch Defizite im Bereich der Assistenz Tätigkeiten festgestellt werden, wäre es zunächst Aufgabe der Landkreise, hier tätig zu werden. Wie hier dennoch eine Hilfe des Landes erfolgen kann, sollte geprüft werden.

## **7.2 Bündelung der Kräfte durch mehr interkommunale Zusammenarbeit**

Da in allen Bereichen der Umweltverwaltung hohe Spezialisierungsbedarfe gegeben sind, drängt sich angesichts der gegebenen strukturellen Defizite (Kleinteiligkeit und Unterspezialisierung) eine Forcierung interkommunaler Zusammenarbeit auf. Wie sich in der Vergangenheit zeigte, wird IKZ gerne in Reformprozessen als Lösung für strukturelle Problemlagen angeführt. Auch das VRG regte bereits Kooperationen auf Landreisebene an. Im Landesverwaltungsgesetz (LVG) wurde in § 16 eine entsprechende Regelung aufgenommen. In der Praxis zeigt sich anhand der empirischen Daten, dass Formen der interkommunalen Zusammenarbeit eher selten sind. Auch im Bereich des VRG finden derzeit nur vereinzelt entsprechende Kooperationen statt. Über die Gründe kann nur spekuliert werden; aus anderen Arbeitsbereichen in anderen Bundesländern ist bekannt, dass dies z.T. an dem Koordinationsaufwand liegt und an der Angst, einen Kontrollverlust über Prozesse und Ergebnisse zu erleiden.

Zur Ausschöpfung der Vorteile und zur Abmilderung der Nachteile sollte IKZ im Umweltbereich deshalb entlang *vorgegebener Rahmenvereinbarungen*

realisiert werden, die eine flexible Anpassung an die örtlichen Gegebenheiten und die in den Kreisen vorhandenen Kapazitäten zulassen. Ein besonders hoher Nutzen für den Landkreis entsteht bei der Abgabe oder beim Tausch jener Aufgaben, die nur mit langen Vorbereitungszeiten qualitativ zufriedenstellend durch eigenes Personal erledigt werden können. So ist durchaus denkbar, Genehmigungsverfahren in gewisse Branchen im Bereich der Gewerbeaufsicht zwischen benachbarten Kreisen aufzuteilen und die entsprechenden Fachstellungen im Tausch oder gegen eine Aufwandsentschädigung extern erstellen zu lassen. Dies gilt auch für neue Schwerpunktfelder wie bspw. Biogas-, Wind- oder Kleinwasserkraftanlagen. Ähnliches gilt für naturschutzrechtliche Verfahren (Artenschutz). Diese Entlastung von komplexen und selten anfallenden Vorgängen schafft Freiräume für die Konzentration auf Beratungskompetenzen, die im Kreis bearbeitet werden sollten. Jene LRÄ, die hier strukturiert und entsprechend klarer Vorgaben zusammenarbeiten, könnten mit durch das Land finanzierten Stellen unterstützt werden.

Um hier erforderliche Spezialisten gezielt einsetzen zu können und den Abstimmungsaufwand der Kooperationen abzufangen sollten vom Land bis zu vier Stellen des höheren Dienstes pro Kooperation zur Verfügung gestellt werden. Um arbeitsfähige Teams zu installieren sollte eine gleich hohe verwaltungsfachliche Assistenz (gehobener Dienst) von Seiten der Landkreise gewährleistet werden. Die Kooperationen könnten in zwei Tranchen installiert werden. Im Höchstfall dürfte mit 15-20 Kooperationen gerechnet werden, dies würde bedeuten, dass bis zu 80 Stellen höherer (fachtechnischer) Dienst im Endausbau schrittweise in einem Pool des Landes im Stellenplan des UM aufgebaut werden müssten.

### **7.3 Ausbau der konzeptionellen Arbeit im Umweltministerium**

Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass das Land mehr in eine einheitlich beratende und fachlich kompetente Umweltverwaltung investieren muss. Die VRG Reform hat zu Leistungsdefiziten und vor allem zu Mängeln in den Schnittstellen zwischen den einzelnen Vollzugsebenen geführt. Insbesondere für den Wirtschaftsstandort Baden-Württemberg ist von großer Bedeutung, die sich ständig weiterentwickelnde Rechtsetzung der EU im Umweltbereich in einem möglichst frühen Stadium durch erfahrene Fachleute aus BW zu begleiten, um eine praxisgerechte, von den Unternehmen leistbare und dennoch sinnvolle Umsetzung sicherzustellen. BW konnte hier in der Vergangenheit verschiedene Erfolge erzielen (z.B. REACH), ist aber mit seinen bestehenden Personalressourcen überfordert. Insofern spricht vieles dafür hier durch gezielte Personalmaßnahmen die konzeptionelle Arbeit im UM zu stärken.

## 7.4 Strategische Maßnahmen

### 7.4.1 Punktuelle Spezialisierung

Im Bereich der Gewerbeaufsicht ergibt sich eine Problematik, die in den Bereich der Arbeitsteilung eingeordnet werden kann. Betriebe haben heutzutage viel größere Gestaltungsspielräume in der Umsetzung des Immissions- und Arbeitsschutzes als dies in der Vergangenheit der Fall war. Statt klarer Vorgaben werden lediglich Prozesse und Maßnahmen definiert. Dadurch werden Produktionsanlagen heterogener, was die Kontrollarbeit der Gewerbeaufsicht im Bereich Immissionsschutz wie auch im Arbeitsschutz (weiter) erschwert: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben nicht nur viele Branchen, sondern auch sehr unterschiedliche Anlagen und Produktionsweisen innerhalb der gleichen Branche. Je weniger Standardisierung in der Branche vorhanden ist, desto schwieriger ist es für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sich das entsprechende Wissen anzueignen. Besonders kritisch in diesem Sinne ist die Politik des einzelnen Ansprechpartners für die Betriebe („One face to the customer“). Anlagen und Produktionsweisen sind zu komplex, als dass ein einzelner Mitarbeiter all deren Aspekte durchschauen könnte. Sinnvoller erscheint, Mitarbeitende zu entlasten, indem gewisse Aspekte ihrer Aufsichtsaufgaben (z.B. Brandschutz, Gefährdungsbeurteilungen, usw.), intern gebündelt auf anderen Schultern verteilt werden. Wesentliche Herausforderung ist, diese Spezialisierung behördenintern zu koordinieren, um Mehrfachzuständigkeiten und eine widersprüchliche Außenwirkung zu vermeiden. Ergänzend könnte geprüft werden, ob für die Zuständigkeit für Anlagen, die nur selten vorkommen, Kooperationen gebildet werden, um damit den nötigen technischen Sachverstand zentral vorzuhalten.

### 7.4.2 Land als Innovationstreiber

Angesichts der kleinteiligen Strukturen müssen technische Innovationen, die die Qualität und Produktivität steigern können, aus der Landesverwaltung kommen. Gleichzeitig muss die unbefriedigende Datenqualität in den Fachanwendungen und landesweiten Datenabfragen in Angriff genommen werden, ohne hier den Vollzug in der Fläche weiter zu belasten. Hilfreich wären insb. Lösungen, welche den beträchtlichen Aufwand zur Dokumentation von Aufsichtstätigkeiten senken. Nur so kann mehr Personal vom Schreibtisch in den Außendienst gebracht werden. Denkbare Maßnahmen sind aktuelle Stichsätze und entsprechende Schulungen, die Ausarbeitung von schlanken Arbeitsprozessen, bspw. Sternverfahren, Entwicklung technischer Möglichkeiten zur Verfahrenskoordination /-management bzw. zur Einrichtung von Koordinationsstellen, zur Zusammenführung von Stellungnahmen, zu möglichen Arbeitsteilungen zw. Fach- und Unterstützungspersonal.

Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Entwicklung oder Beschaffung/Adaption von technischen Lösungen gelegt werden, die im Außendienst einen mobilen Zugriff auf Fachanwendung und Datenbanken zulassen (bspw. Fachanwendungen auf Tablet-PCs). Letzterer Ansatz könnte nicht nur die Datenqualität in den Fachanwendungen spürbar verbessern, sondern auch einen großen Produktivitätsschub bringen, da er die Faustformel „1 Tag Außendienst bringt 3 Tage Arbeit am Schreibtisch“ modifizieren würde.

#### 7.4.3 Strategische Öffentlichkeitsarbeit

Es findet kaum eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit von Seiten des Landes für den vollziehenden Umweltschutz statt. Eine aktive Pressearbeit ist jedoch zur Information und insb. zur Betonung des Wertes und zur Erhaltung der Akzeptanz der Behördenarbeit in der Bevölkerung notwendig. Eine Routine zur Meldung von besonderen – positiven - Vorkommnissen an die Öffentlichkeitsarbeit des UM und eine professionelle Aufarbeitung sollte etabliert werden.

### 7.5 Personal als Schlüsselressource

Die nachhaltige Sicherung der Arbeitsfähigkeit im demographischen Wandel ist von hoher Bedeutung. Dazu gehört eine strategische Personalbeschaffung und -entwicklung und die Forcierung eines strukturierten Ausbildungsprogramms mit Stationen bei Land und Landkreisen sowie die Ermöglichung von Entwicklungs- und Karriereoptionen für die bereits Beschäftigten.

#### 7.5.1 Rekrutierung als strategische Aufgabe des Landes

Eine sowohl wirtschaftliche als auch fachlich solide Aufgabenwahrnehmung setzt eine strategische Selbststeuerungsfähigkeit der Aufgabenbereiche voraus. Dies ist derzeit in vielen LRÄ, aber z.T. auch in den RP kaum möglich. Stattdessen wird überwiegend fremdgesteuert und ausschließlich anlassbezogen gearbeitet. Hierdurch entwickeln sich Arbeitsschwerpunkte, die wichtige und nicht von Dritten zuzuliefernde Kompetenzen aus den Verwaltungseinheiten verdrängen. So arbeiten bspw. die „Techniker“ in der Gewerbeaufsicht jenseits von Genehmigungsverfahren kaum noch anlagenbezogen, sondern setzen ihre Arbeitskapazität überwiegend für die gewachsenen Aufgaben im Arbeitsschutz ein.

Im Kontext dieser Situation erwächst derzeit aus einer schnell alternden Personalstruktur ein massiver Personalbedarf an Nachfolgern – insb. auch auf wichtigen Führungsfunktionen. Problematisch ist dabei einerseits die Gewinnung entsprechend vorqualifizierter Bewerber aus dem technischen Bereich. In einem Landkreis mit hohem Preisniveau, faktischer Vollbeschäftigung und starkem produzierenden Gewerbe ist es im technischen

**Investition in den Generationenwechsel**

Bereich (Ingenieure, Chemiker, Techniker) bei den gegebenen Gehaltsstrukturen (i.d.R. gehobener Dienst in E9 bis max. E11, teils befristet) und Aufstiegsmöglichkeiten (kein Bewährungsaufstieg vorgesehen) schwer, gute und bestenfalls bereits in der Privatwirtschaft erfahrene Bewerber zu gewinnen.

Die Rekrutierung von erfahrenen Mitarbeitenden mit einer zwar möglichst breiten, aber dennoch fundierten Branchenkenntnis oder vielleicht sogar GA-Erfahrung sind unabdingbar, um den Generationenwandel ohne weiteren massiven Kompetenzverlust zu bewältigen. Dies impliziert die Ermittlung der personellen Bedarfe im Bereich der Gewerbeaufsicht und deren gezielten Befriedigung – auch wenn dies im Einzelfall einen Mehraufwand in der Suche oder im zur Gewinnung der entsprechenden Mitarbeitenden zu unterbreitenden Angebot darstellt. Dies sind im Sinne einer langfristig arbeitsfähigen Gewerbeaufsicht gut angelegte Mittel.

#### 7.5.2 Systematische Ausbildung qualifizierter Nachwuchskräfte

Die strategische Entwicklung des Personalkörpers ist abhängig von Bedarfen und zu erwartenden Prozessoptimierungen. Die Gewinnung qualifizierter Nachwuchskräfte ist hierbei nur ein erster Schritt. Da der Vollzug in den Landkreisen von einer gewissen Heterogenität und Unsicherheit in fachlichen und rechtlichen Fragen geprägt ist, ist eine umfassende, *fachlich tiefe und kreisübergreifend vergleichbare Ausbildung von Nachwuchskräften sehr wichtig*. Die Mehrzahl der Landkreise verfügt aber weder über das fachliche noch das didaktische Know-how und die Kapazitäten (für überlappende Einstellungen, Freistellungen für Schulungen und Mitlaufen, Entlastung für Ausbilder etc.), um eine strukturierte Ausbildung zu gewährleisten. So zeigt die Abbildung 7 in Kapitel 4, dass die Zeit zur eigenständigen Fortbildung fehlt und vor allem, dass aufgrund einer fehlenden systematischen Ausbildung und Einarbeitung wichtige Grundlagen fehlen um mit der gesetzlichen Entwicklung, der Technik und einer guten fachlichen Praxis Schritt zu halten. Dieses Problem ist in den LRÄ aufgrund der enormen Breite des Aufgabengebietes von besonderer Bedeutung.

**Setzen der Standards in der Ausbildung**

Das Land sollte die ihm gegebenen Möglichkeiten zur Führung und zur Sicherstellung einer zumindest im Ansatz einheitlichen Bearbeitungs- und Entscheidungskultur verstärkt nutzen. Hier liegt beträchtliches Optimierungspotential im strukturellen Status quo. Schlüssel hierzu ist eine zielführende Nutzung des Instruments der *Landesbeamten* sowie der in der Hand des Landes liegenden *Aus- und Fortbildung* (z.B. Einführungsfortbildung des UM). Durch die derzeitige Praxis, zukünftige Landesbeamte direkt von der Anwerbung weg in den Landratsämtern ausbilden zu lassen, mangelt es diesen nicht nur an einer landesweiten Gesamtschau und Kontakten im Instanzenzug. Auch spiegeln die lediglich in “ihren“ Kreisen erworbenen Kenntnisse der Landesbeamten die dortige notwendigerweise

**Landesbeamte als Bindeglied**

selektive Praxis und das von den Unwägbarkeiten des Kollegiums abhängige fachliche Niveau. Ihrer Funktion als standard-sichernde Führungskräfte oder fachliches Ankerpersonal können sie so immer weniger nachkommen.

Um den Verfall der fachlichen Qualifikationen und die stetig zunehmende Heterogenität im Vollzug einzudämmen und eine Steuerungsperspektive zu eröffnen, sollte besonderer *Wert auf die Ausbildung der Landesbeamten* gelegt werden. Diese neue Ausbildung könnte sich bspw. inhaltlich an dem Ausbildungsprogramm der früheren GAÄ orientieren und sollte in wesentlichen Teilen nicht in den Landratsämtern erfolgen. Gleichzeitig sollte im Zuge der Ausbildung in verschiedenen Landratsämtern hospitiert werden, um ihnen ein Gefühl für die unterschiedlichen Arbeitsweisen und örtlichen Strukturen, Problemlagen und Lösungsansätzen zu vermitteln. Ziel dieses Ausbildungsprogramms sollte sein, den Landratsämtern hoch qualifizierte, aber praxiserfahrene zukünftige Führungskräfte in den verschiedenen umweltbezogenen Fachbereichen zur Verfügung stellen zu können. Die Nachfrage nach solchen Leistungsträgern, die Verlässlichkeit, moderne Verfahren und fachliche Netzwerke mitbringen, ist groß. Gleichzeitig würden durch die intensivere Vernetzung und den Personalaustausch auch die RP und das UM über Entwicklungen, Problemlagen und Lösungsansätze informiert. So könnte rechtzeitig gegengesteuert werden – insbesondere durch die Bereitstellung von Know-how und Problemlösungskapazitäten für die derzeit ignorierten „kleinen“, aber allgegenwärtigen fachlich-technischen Probleme der unteren Umweltbehörden.

Künftig sollten Nachwuchskräfte im höheren Dienst für den Einsatz in der gesamten Umweltverwaltung des Landes (Ressort, RP und LRÄ) in den Regierungspräsidien für die Dauer mindestens eines Jahres ein Einarbeitungs- und Qualifizierungsprogramm durchlaufen, in dem sie in Zusammenarbeit mit erfahrenden Kollegen sämtliche Aufgaben der Umweltverwaltung nach und nach durchführen und so praxisnah eingearbeitet werden. Danach erst sollen sie auf die vorhandenen Stellen in der Landesverwaltung umgesetzt werden. Dieses Programm wird nicht nur benötigt, um die Altersabgänge in den kommenden Jahren abdecken zu können, sondern auch um langfristig den „Personalentwicklungstau“ und die „Abschottung“ zwischen den einzelnen Verwaltungsebenen beheben zu können. Es geht also um Dauer- und nicht um befristete Stellen, da im bisherigen Stellenplan keine explizite Ausbildungsphase für neu eingetretene Landesbeamte vorgesehen ist. Für das Nachwuchskräfteprogramm selbst erscheinen zehn Stellen pro Regierungspräsidium in einem Pool für angemessen (40 Stellen insgesamt). Die Stellen müssen zwingend im Haushaltsplan des UM verankert werden, um die gewünschte Wirkung erzielen zu können (ansonsten besteht die Gefahr, dass das Programm sich in einem RP-Stellenpool zur Abdeckung der dortigen Personalengpässe und Abgänge erschöpft). Zur Strukturierung der Ausbildung muss ein

**Strukturierte, fundierte Ausbildung**

**Zusätzlicher Personalbedarf für Ausbildungsjahr**

konsequentes Personalentwicklungskonzept aufgelegt werden. Die inhaltliche konzeptionelle Arbeit hierfür ist federführend im UM unter Mitwirkung des IM und der Regierungspräsidien zu erarbeiten. Darüber hinaus sollte geprüft werden, inwieweit der gehobene technische Dienst partizipieren kann. Auch bei der Ausbildung des Nachwuchses des gehobenen technischen Dienstes in den Landratsämtern und Stadtkreisen sollten entsprechende Verbesserungen geprüft werden.

#### 7.5.3 Stärkung der Fachfortbildung/Wissensmanagement

Die empirischen Untersuchungen haben gezeigt, dass noch sehr stark auf die alten Netzwerke zurückgegriffen wird. Diese Kontakte sterben jedoch nach und nach ab, so dass sich die Wissensverluste die kommenden Jahre verstärken werden. Insofern ist der Aufbau informeller Netzwerke wichtig um diese Ressource aufrechtzuerhalten. Der Aufbau und die Pflege von Wissensnetzwerken ist daher ein wichtiger Punkt. In diesem Zusammenhang ist die Stärkung der Fachfortbildung anzustreben.

Systematisch aufzubauen sind fachinhaltliche Fortbildungsveranstaltungen, Foren, IT-gestützte Handreichungen, vermehrte Dienstbesprechungen, elektronische Workflows und Fachanwendungen. Die Unterstützung der LUBW für den Verwaltungsvollzug und die Fortbildungsangebote sind zu intensivieren. Schon jetzt beklagt die LUBW eine nicht mehr zu bewältigende Zunahme der Anfragen und Wünsche in diesem Bereich (siehe Strategieprozess des LUBW). Für die Weiterentwicklung dieses inhaltlichen Aufgabenblocks in Form der zentralen Bereitstellung von technischem Sachverstand, z. B. für komplexe Sachverhalte, seltene Anlagenarten und kreis- und länderübergreifendes Wissen, sind weiteres Personal (im UM und bei der LUBW; eine genauere Stellenzahl müsste noch erhoben werden) und Sachmittel erforderlich und vor allem müssen Fallbeispiele aus der Praxis für die Praxis aufbereitet werden. Der personelle Umbruch in der Landesverwaltung (Altersabgänge werden verstärkt in den nächsten 4-5 Jahren auftreten) ist mit einem zusätzlichen Wissensmanagement zu begleiten.

#### 7.5.4 Faire Entlohnung

Die Stellenbewertung ist in den Unteren Umweltbehörden insb. für die technisch qualifizierten Mitarbeitenden oft ein wesentlicher (De-) Motivationsfaktor. Die bisherige Strategie der meisten Personalämter, eine Angleichung der Besoldung/Entlohnung mit den an Verwaltungsfachhochschulen qualifizierten Sachbearbeitenden herzustellen, kann nicht nur aus diesem Grund als gescheitert betrachtet werden. Vielmehr zeigt die für öffentliche Verwaltungen und insb. Kommunalverwaltungen teils extrem hohe Fluktuation unter den Berufsanfängern und die teilweise zu beobachtende Dequalifizierung durch die Rekrutierung von verwaltungsinernen Quereinsteigern auf, dass es zu den angebotenen Konditionen

nicht zufriedenstellend gelingt, qualifizierte Mitarbeitende anzuwerben und zu halten. Hierdurch entstehen nicht nur monetäre, sondern auch extrem hohe nicht-monetäre Kosten. Angesichts der in diesem Gutachten geschilderten Probleme ist für eine nachhaltige Sicherung der Funktionsfähigkeit und eine (auch für die Antragsteller) wirtschaftliche Aufgabewahrnehmung jedoch genau das Gegenteil einer weiteren Entwertung, nämlich eine fachlich-intellektuelle Neuaufstellung zumindest einzelner Abteilungen notwendig. Dies kann nur gelingen, wenn starke und kompetente Führungspersönlichkeiten angeworben werden können, die ihrerseits für freie Stellen weitgehend frei ebenfalls qualifiziertes Personal rekrutieren können müssen. Mit der derzeitigen häufig verfolgten Strategie kann dies nicht gelingen.

## Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Ziele der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (LRÄ)</i> .....	31
<i>Abbildung 2: Erreichung folgender Ziele in der Verwaltungseinheit (LRÄ)</i> .....	31
<i>Abbildung 3: Prioritäten bei der Aufgabenwahrnehmung (LRÄ)</i> .....	32
<i>Abbildung 4: Leistungseinschätzung im Vergleich LRÄ/RP</i> .....	33
<i>Abbildung 5: Rahmenbedingungen der Arbeitstätigkeit (LRÄ)</i> .....	34
<i>Abbildung 6: Bei Vertretungsregelungen ... (LRÄ)</i> .....	35
<i>Abbildung 7: Einschätzung der Aus- und Fortbildung (LRÄ)</i> .....	36
<i>Abbildung 8: Aufgrund fehlenden Wissens ... (LRÄ)</i> .....	37
<i>Abbildung 9: Ich fühle mich in der Lage, ... (LRÄ)</i> .....	38
<i>Abbildung 10: Organisation und Management in der Verwaltungseinheit (LRÄ)</i> .....	39
<i>Abbildung 11: Probleme in der täglichen Arbeit (LRÄ)</i> .....	40
<i>Abbildung 12: Wöchentlich verwendete Zeit mit folgenden Tätigkeiten (LRÄ)</i> .....	41
<i>Abbildung 13: Unterstützung durch Vorgesetzte und Haus spitze im Alltagsgeschäft (LRÄ)</i> .....	42
<i>Abbildung 14: Klarheit von Zielen in der Verwaltungseinheit (LRÄ)</i> .....	43
<i>Abbildung 15: Zufriedenheit mit folgenden Aspekten der Arbeit (LRÄ)</i> .....	44
<i>Abbildung 16: Zufriedenheit von Bezugsgruppen mit der Arbeit der Verwaltungseinheit (LRÄ)</i> .....	45
<i>Abbildung 17: Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsebenen (LRÄ)</i> .....	46
<i>Abbildung 18: Zusammenarbeit im Landratsamt (LRÄ)</i> .....	47
<i>Abbildung 19: Zusammenarbeit mit Regierungspräsidium (LRÄ)</i> .....	48
<i>Abbildung 20: Die Fachabteilung im Regierungspräsidium ... (LRÄ)</i> .....	48
<i>Abbildung 21: Formen interkommunaler Zusammenarbeit im Umweltbereich</i> .....	49
<i>Abbildung 22: Ziele der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (RP)</i> .....	51
<i>Abbildung 23: Erreichung folgender Ziele im Referat (RP)</i> .....	51
<i>Abbildung 24: Prioritäten bei der Aufgabenwahrnehmung (RP)</i> .....	52
<i>Abbildung 25: Rahmenbedingungen der Arbeitstätigkeit (RP)</i> .....	53
<i>Abbildung 26: Bei Vertretungsregelungen ... (RP)</i> .....	54
<i>Abbildung 27: Aufgrund fehlenden Wissens (RP)</i> .....	55
<i>Abbildung 28: Einschätzung der Aus- und Fortbildung (RP)</i> .....	56
<i>Abbildung 29: Ich fühle mich in der Lage, ... (RP)</i> .....	57
<i>Abbildung 30: Organisation und Management im Referat (RP)</i> .....	58
<i>Abbildung 31: Probleme in der täglichen Arbeit (RP)</i> .....	59
<i>Abbildung 32: Wöchentlich verwendete Zeit mit folgenden Tätigkeiten (RP)</i> .....	59
<i>Abbildung 33: Unterstützung durch Vorgesetzte und Haus spitze im Alltagsgeschäft (RP)</i> .....	60
<i>Abbildung 34: Klarheit von Zielen im Referat (RP)</i> .....	61
<i>Abbildung 35: Zufriedenheit mit folgenden Aspekten der Arbeit (RP)</i> .....	62
<i>Abbildung 36: Zufriedenheit folgender Bezugsgruppen mit der Arbeit des Referats (RP)</i> .....	63
<i>Abbildung 37: Zusammenarbeit und Koordination mit anderen Verwaltungsebenen (RP)</i> .....	63
<i>Abbildung 38: Zusammenarbeit im Regierungspräsidium</i> .....	64

<i>Abbildung 39: Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Fachministerium (RP)</i> .....	65
<i>Abbildung 40: Zusammenarbeit mit den Landratsämtern (RP)</i> .....	65
<i>Tabelle 1: Umweltpersonal bezogen auf Einwohner und BIP</i> .....	27
<i>Tabelle 2: Umweltpersonal bezogen auf Betriebsstätten und SvB</i> .....	28

## Literaturverzeichnis

- Bauer, M. W./Bogumil, J./Knill, C./Ebinger, F./Krapf, S./Reißig, K. (2007): Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30). Berlin.
- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2014): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2013, Tabellenteil TL. <http://www.baua.de/de/Informationen-fuer-die-Praxis/Statistiken/Unfaelle/meldepflichtige-Arbeitsunfaelle/meldepflichtige-Arbeitsunfaelle.html>
- Bodenseekreis (2012): Abschlussbericht über den Nachweis der nach dem Verwaltungsstruktur-Reformgesetz (VRG) zu erreichenden Effizienzrendite mit dem Rechnungsabschluss des Jahres 2011 im Landratsamt Bodenseekreis.
- Bodenseekreis (2015): Haushaltsplan und Haushaltssatzung für das Haushaltsjahr 2015.
- Bogumil, J. (2015): Verwaltungsreformen auf Länderebene. Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen. In: Döhler, M./Franzke, J./Wegrich, K. (Hrsg.): Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, S. 273-299.
- Bogumil, J./Ebinger, F. (2005): Die Große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Ibbenbüren.
- Bogumil, J./Ebinger, F. (2012): Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages. Bochum, 21. Oktober 2012.
- Bogumil, J./Jann, W., (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2. Auflage. Wiesbaden: VS.
- Demmke, C. (2001): Towards Effective Environmental Regulation: Innovative Approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy. Abgerufen am 14.11.2015 unter <http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/010501.html>
- Ebinger, F. (2010): Aufgabenkommunalisierungen in den Ländern. Legitim – Erfolgreich – Gescheitert? In: Sabine Kuhlmann, Jörg Bogumil (Hrsg.), Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Reihe „Stadtforschung aktuell“. Wiesbaden: VS, S. 47-65.
- Ebinger, F. (2013): Wege zur guten Bürokratie. Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen. Reihe Staatslehre und politische Verwaltung, herausgegeben von Prof. Dr. Arthur Benz, Prof. Dr. Edgar Grande und Prof. Dr. Rainer Prätorius. Baden-Baden: Nomos.
- Ebinger, F./Bogumil/J. (2008): Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Vetter, A./Heinelt, H. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Reihe: "Stadtforschung aktuell". Wiesbaden: VS, S. 165-196.

- Ebinger, F./Bogumil, J. (2016): Von den Blitzreformen zur neuen Behutsamkeit Verwaltungspolitik und Verwaltungsreformen in den Bundesländern. In: Hildebrandt, A. u.a.: S. Politik der Bundesländer. Wiesbaden: VS, 139-160.
- ILO (2006): Strategies and practice for labour inspection. Document GB.297/ESP/3. Governing Body, 297th Session. Geneva.
- Kuhlmann, S./Bogumil, J./Ebinger, F./Grohs, S./Reiter, R. (2011): Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Wiesbaden: VS.
- Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren / Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft (2015): Gewerbeaufsichtsbericht 2015. Stuttgart.
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2014): Konzept zur integrierten Überwachung immissionsschutzrechtlich genehmigter Anlagen (die nicht unter die Industrieemissions-Richtlinie fallen). Stand: Oktober 2014. Az.: 4-5551.22-1.23/41.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2007: Umweltverwaltungen unter Reformdruck. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Sondergutachten. Berlin.
- Schulze, Falk/Wolff, Franziska/Barth, Regine (2008): Umweltrecht ohne Umsetzer? Die Strukturreformen in den Umweltverwaltungen ausgewählter Bundesländer und ihre Herausforderungen. Studie, Öko-Institut e.V., Darmstadt.

## Abkürzungsverzeichnis

AbfG	Abfallgesetz
AnKa	Anlagenkataster
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
ASiG	Arbeitssicherheitsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnungen
BIP	Bundesinlandsprodukt
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BRS	Berichtssystem
BW	Baden-Württemberg
CATS	Computer Aided Transcription System
EC	European Commission
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
EU	Europäische Union
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
GA	Gewerbeaufsicht
GAÄ	Gewerbeaufsichtsämter
GDA	Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie
IE	Industrieemissionsrichtlinie
IKZ	Interkommunale. Zusammenarbeit
IM	Innenministerium
IT	Informationstechnik
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
kw	künftig wegfallend
LAbfG	Landesabfallgesetz
LaIS	Landschaftspflege-Informationssystem
LASI	Länderausschuss für Arbeitsschutz und Arbeitssi- cherheit
LEV	Landschaftserhaltungsverband
LK	Landkreis
LNatSchG	Landesnaturschutzgesetz
LPR	Landschaftspflegerichtlinie
LRA	Landratsamt
LRÄ	Landratsämter
LUBW	Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Natur- schutz Baden-Württemberg
LV	LASI-Veröffentlichung

MASFFS	Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren
NRW	Nordrhein-Westfalen
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals
RP	Regierungspräsidien
SoBeG	Sonderbehördeneingliederungsgesetz
SvB	sozialversicherungspflichtige Beschäftigte
TöB	Träger öffentlicher Belange
UM	Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg
VRG	Verwaltungsstruktur-Reformgesetz
VS-RL	Vogelschutzrichtlinie
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WG	Wassergesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WIBAS	Informationssystem Wasser, Immissionsschutz, Boden, Abfall, Arbeitsschutz