

Weiterentwicklung der baden-württembergischen Naturschutzverwaltung

Wissenschaftliches Ergänzungsgutachten 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

Bochum, Kassel, Wien, den 1.3.2017

Inhaltsverzeichnis

1	<i>Gutachtenauftrag</i>	3
2	<i>Aufgabenvollzug in den Naturschutzreferaten der Regierungspräsidien - Auswertung der schriftlichen Umfrage</i>	4
2.1	Ziele und Zielerreichung	4
2.2	Rahmenbedingungen	7
2.3	Erschwernisse in der täglichen Arbeit.....	12
2.4	Unterstützung durch Vorgesetzte und Hausspitze im Alltagsgeschäft	14
2.5	Arbeitszufriedenheit.....	15
2.6	Außenbeziehungen und Kooperation	16
3	<i>Aufgabenvollzug in den Unteren Naturschutzbehörden (UNB) - Ergebnisse der Experteninterviews in den Landratsämtern</i>	19
3.1	Ziele und Zielerreichung	19
3.2	Rahmenbedingungen	20
3.3	Erschwernisse der täglichen Arbeit	26
3.4	Unterstützung durch Vorgesetzte und Hausspitze im Alltagsgeschäft	29
3.5	Arbeitszufriedenheit.....	30
3.6	Außenbeziehung und Kooperation.....	31
4	<i>Zusammenfassung und Handlungsmöglichkeiten</i>	37
	<i>Abbildungsverzeichnis</i>	42
	<i>Literaturverzeichnis</i>	43
	<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	45

1 Gutachtenauftrag

Das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (UM) hatte die Gutachter im Oktober 2015 beauftragt, eine wissenschaftliche Studie zur Situation und zu den Perspektiven der Umweltverwaltung im Vollzugsbereich durchzuführen. Ziel der Untersuchung war die Entwicklung von Empfehlungen zur Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung auf Ebene der Vollzugsbehörden *im Rahmen des bestehenden dreistufigen Verwaltungsaufbaus*. Dieses Gutachten wurde im August 2016 vorgelegt (vgl. Bogumil/Bogumil/Ebiner/Grohs 2016). Da in dieser empirischen Bestandsaufnahme der Naturschutz nicht mit betrachtet wurde, wurden die Gutachter im November 2016 vom UM mit einer Nacherhebung für den Bereich des Naturschutzes beauftragt mit dem Ziel, bis Ende Februar 2017 Ergebnisse vorzulegen. Diese Nacherhebung stand unter einem gewissen Zeitdruck.

Es wurden zwei empirische Erhebungen durchgeführt. Zum einen soll die Aufgabenerfüllung im Bereich des Naturschutzes durch eine schriftliche Befragung der Beschäftigten in den vier Regierungspräsidien und zum anderen durch die Durchführung von Experteninterviews mit Landesbediensteten in den Landratsämtern erfasst werden. Bei der schriftlichen Befragung wurde aus Vergleichs- und Zeitgründen auf den gleichen Fragebogen zurückgegriffen, mit dem auch die anderen Mitarbeiter der Umweltverwaltung im Februar 2016 befragt worden waren. Insgesamt haben 88 Personen an der Befragung teilgenommen, die Rücklaufquote beträgt damit 47 % und war damit etwas höher als bei der Befragung in den Regierungspräsidien in der oben genannten Untersuchung (40,3 %). Da eine flächendeckende Erhebung der Vollzugssituation in den UNB in der Kürze der Zeit nicht möglich war, wurde eine qualitative, interviewbasierte Vorgehensweise gewählt. Es wurden einerseits Expertengespräche mit durch das Umweltministerium vorgeschlagenen Interviewpartnern geführt, andererseits jedoch auch weitere Experten befragt, so dass Erkenntnisse aus 18 Interviews in das Gutachten einfließen.

Im Folgenden werden in Kapitel 2 die Ergebnisse der schriftlichen Befragung in den Regierungspräsidien skizziert, in Kapitel 3 die Erkenntnisse aus den Unteren Naturschutzbehörden. Kapitel 4 fasst die empirischen Ergebnisse zusammen und arbeitet Optimierungsvorschläge heraus.

Gliederung

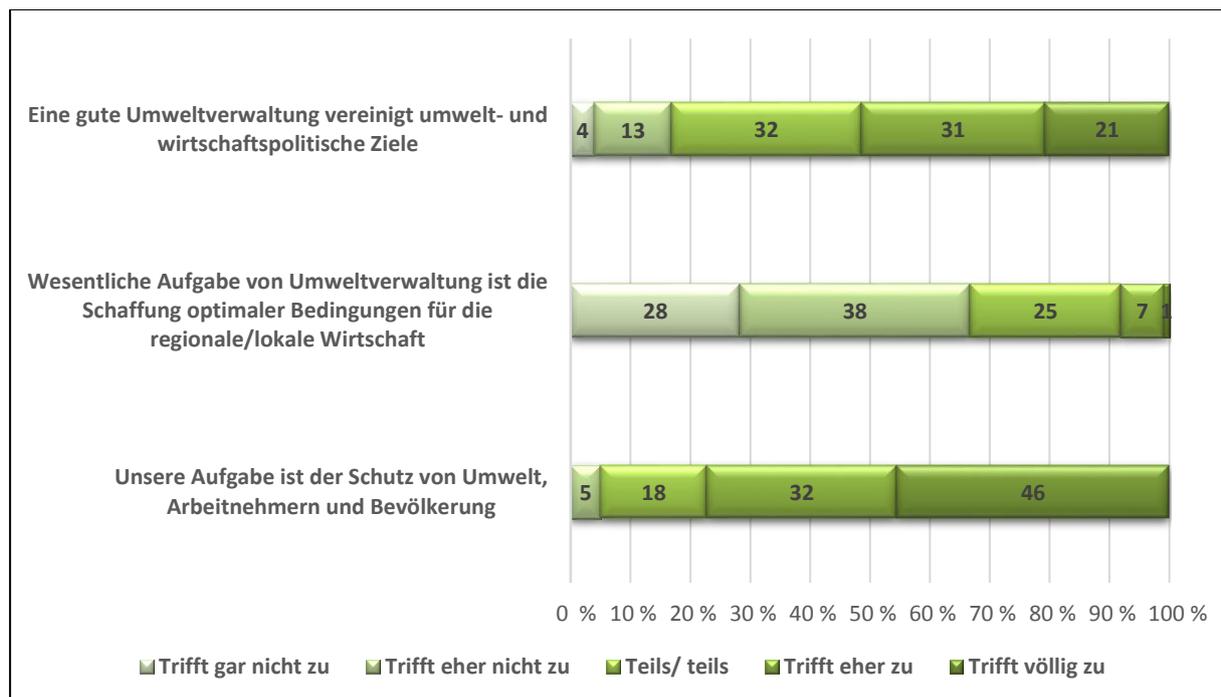
2 Aufgabenvollzug in den Naturschutzreferaten der Regierungspräsidien – Auswertung der schriftlichen Umfrage

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Umfrage für die Naturschutzreferate vorgestellt und z.T. mit den Ergebnissen der Befragung der sonstigen Umweltreferate verglichen. Es haben 88 Personen an der Befragung teilgenommen, die Rücklaufquote beträgt damit 47 %. Zuzüglich zu inhaltlichen Fragen wurden organisationale Daten bzgl. des Ausbildungshintergrunds der Befragten sowie zur Dauer der Beschäftigung in der Behörde abgefragt. 74 % der Mitarbeiter gaben einen fachtechnisch-wissenschaftlichen Ausbildungshintergrund an, 23 % einen verwaltungsfachlich-juristischen. 41 % arbeiten bereits über zehn Jahre in ihrer Behörde, 59 % hingegen zehn Jahre oder weniger. Diese Angaben unterscheiden sich nicht signifikant von den organisationalen Angaben der sonstigen Umweltreferate.

2.1 Ziele und Zielerreichung

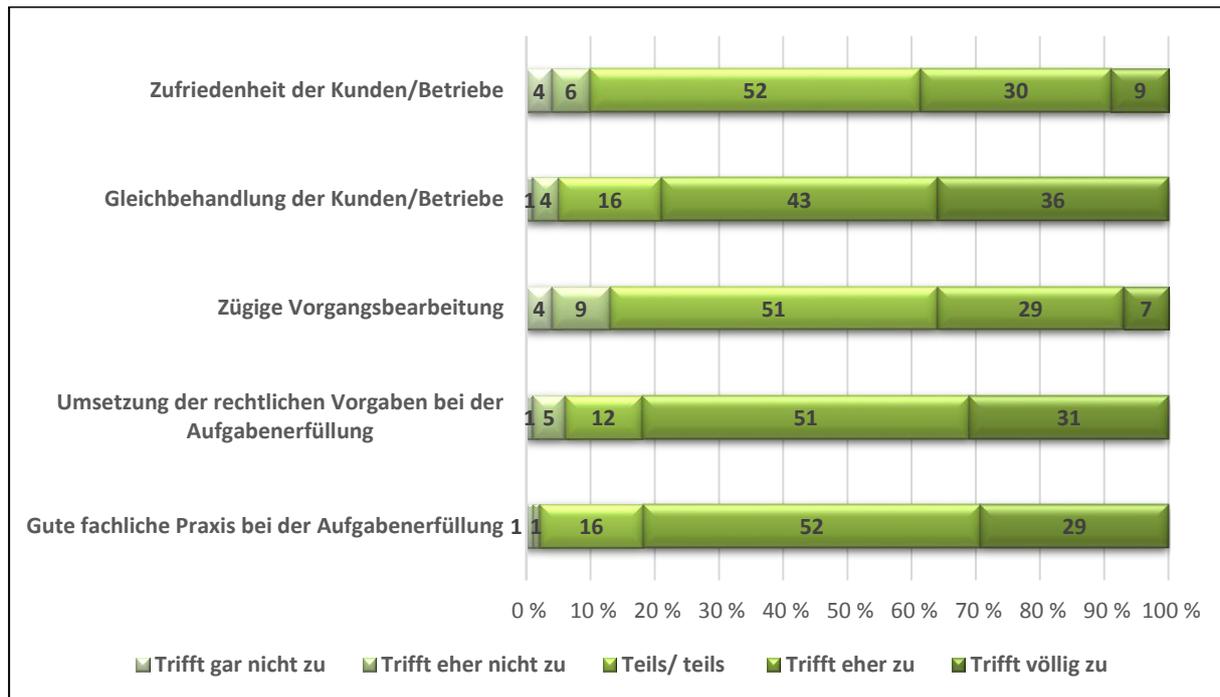
Große Mehrheiten der Mitarbeiter im Naturschutz sehen ihre Aufgabe im Schutz von Umwelt, Arbeitnehmern und Bevölkerung (88 %) sowie in der Vereinigung umwelt- und wirtschaftspolitischer Ziele (52 %). Wenig überraschend wird jedoch gleichzeitig eine primäre Ausrichtung des Umweltschutzes an den Bedürfnissen der regionalen und lokalen Wirtschaft zu knapp zwei Dritteln (66 %) abgelehnt – die Skepsis gegenüber der vorrangigen Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele auf Kosten des Umweltschutzes ist bei den Naturschützern noch einmal bedeutend größer als in der Befragung der anderen Referate der Abteilungen 5 (47 %).

Abbildung 1: Ziele der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter



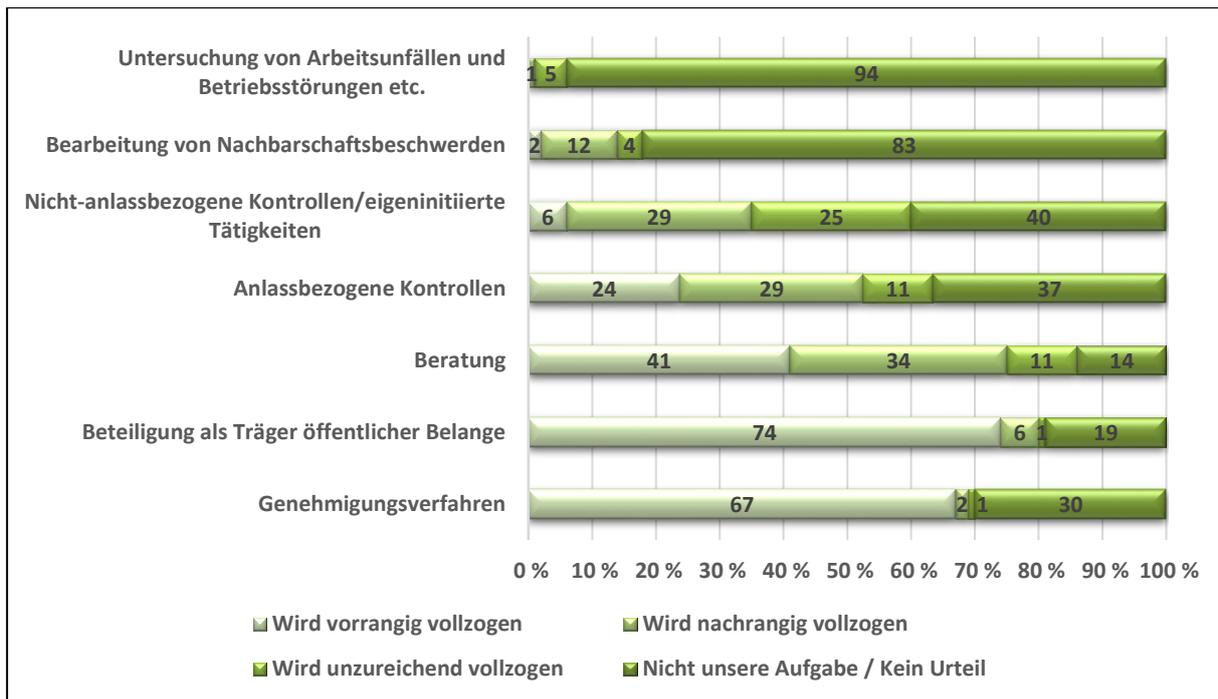
Die Aufgabenerfüllung im Referat zeichnet sich nach eigenem Bekunden durch eine gute fachliche Praxis (81 %), die korrekte Umsetzung der rechtlichen Vorgaben (82 %) sowie die Gleichbehandlung der Kunden und Betriebe (79 %) aus. Niedrigere Werte finden sich bei der Effizienz der Vorgangsbearbeitung (36 %) sowie der Zufriedenheit der Kunden und Betriebe (39 %). Beim letztgenannten Item zeigt sich ein markanter Unterschied zur Befragung der anderen Referate: hier geben 65 % der Mitarbeiter an, dass die Kunden mit der Arbeit ihres Referats zufrieden seien.

Abbildung 2: Erreichung folgender Ziele im Referat



Anders als bei der Gewerbeaufsicht spielen die Untersuchung von Arbeitsunfällen sowie die Bearbeitung von Nachbarschaftsbeschwerden im Naturschutz keine Rolle. Ansonsten zeigen sich ähnliche, wenn auch schwächer ausgeprägte Muster der Prioritätensetzung wie in den anderen Referaten: öffentlichkeitswirksame und reaktive Tätigkeiten wie die Bearbeitung von Genehmigungsverfahren oder die Beteiligung als TÖB werden vorrangig vollzogen (67 % und 74 %), eigeninitiierte und nicht-anlassbezogene Kontrollen und Tätigkeiten werden vernachlässigt (6 %). Beratungstätigkeiten (41 %) und anlassbezogene Kontrollen (24 %) nehmen eine gewisse Mittelposition ein. Es ist freilich hinzuzufügen, dass Überwachungstätigkeiten nicht zu den primären Aufgaben des Naturschutzes zählen. Jedoch ist (oder wäre) eine Nachschau von Auflagen im Rahmen der Ausgleichsregelung auch ohne konkrete Verpflichtung angezeigt, um die Umsetzung und dauerhafte Pflege von Ausgleichsmaßnahmen sicherzustellen. Die Ergebnisse sind somit nur bedingt mit den Befragungsergebnissen der anderen Referate vergleichbar.

Abbildung 3: Prioritäten bei der Aufgabenwahrnehmung



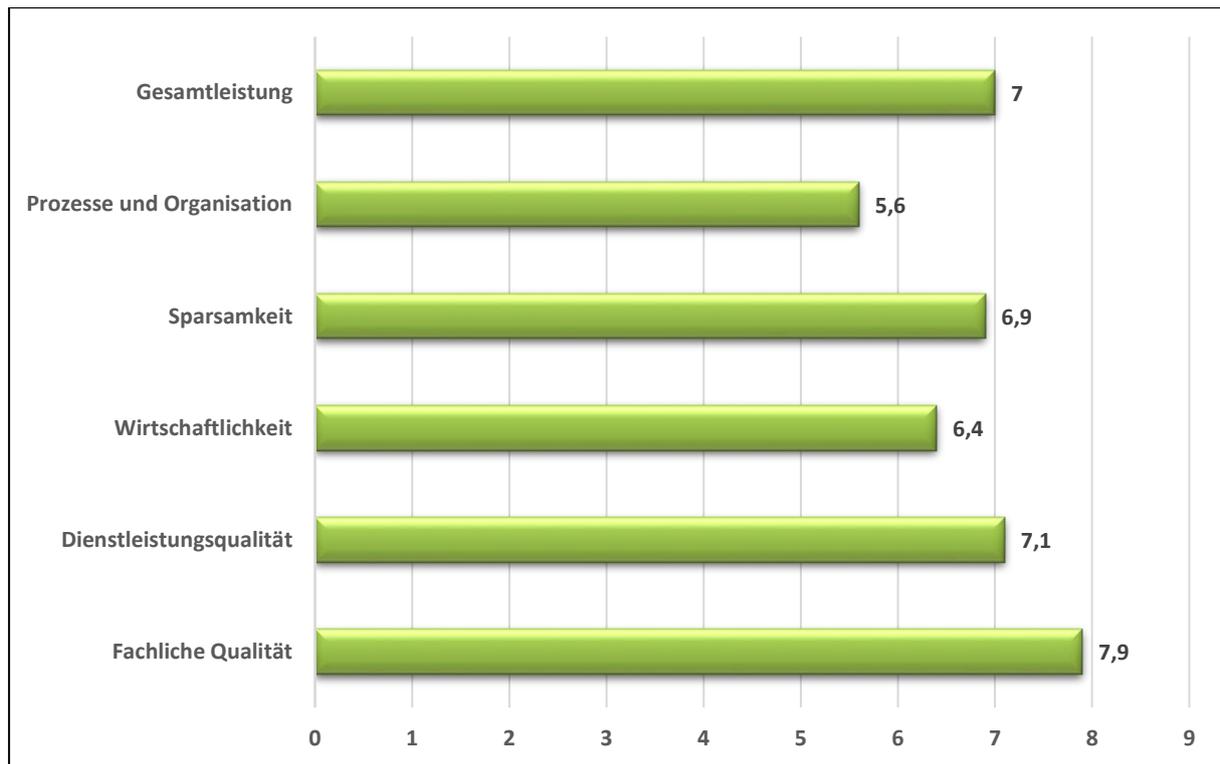
Der Zwang zur Priorisierung gründet sich in der von den Mitarbeitern in den offenen Fragen zuhauf beklagten mangelnden Personalausstattung der Naturschutzreferate. So antwortet ein Mitarbeiter auf die Frage, welche Probleme die Qualität und Produktivität seiner Arbeit am stärksten belasten:

Zwang zur Priorisierung

„[Es gibt] Zu viele verschiedene Aufgaben pro Tag und insgesamt gesehen. Zu viel reaktives Geschäft (Stellungnahmen); daher kaum Zeit für eigeninitiierte Vollzugsaufgaben, die lt. NatSchG eigentlich unsere Aufgabe wären.“

Die Leistungseinschätzung des eigenen Referats fällt bei den Naturschützern in allen Dimensionen etwas schlechter aus als in der Befragung der anderen Fachbereiche (z. B. Gesamtleistung 7 statt 7,6). Es zeigen sich jedoch ähnliche Muster: die Prozessqualität wird eher kritisch (5,6), Dienstleistungs- und fachliche Qualität (7,1 und 7,9) werden eher positiv bewertet. Leicht verhalten fällt die Bewertung von Sparsamkeit (6,9) und Wirtschaftlichkeit (6,4) aus.

Abbildung 4: Leistungseinschätzung des Referats



Erläuterung: 1 ist die niedrigste, 10 die höchste Bewertung

2.2 Rahmenbedingungen

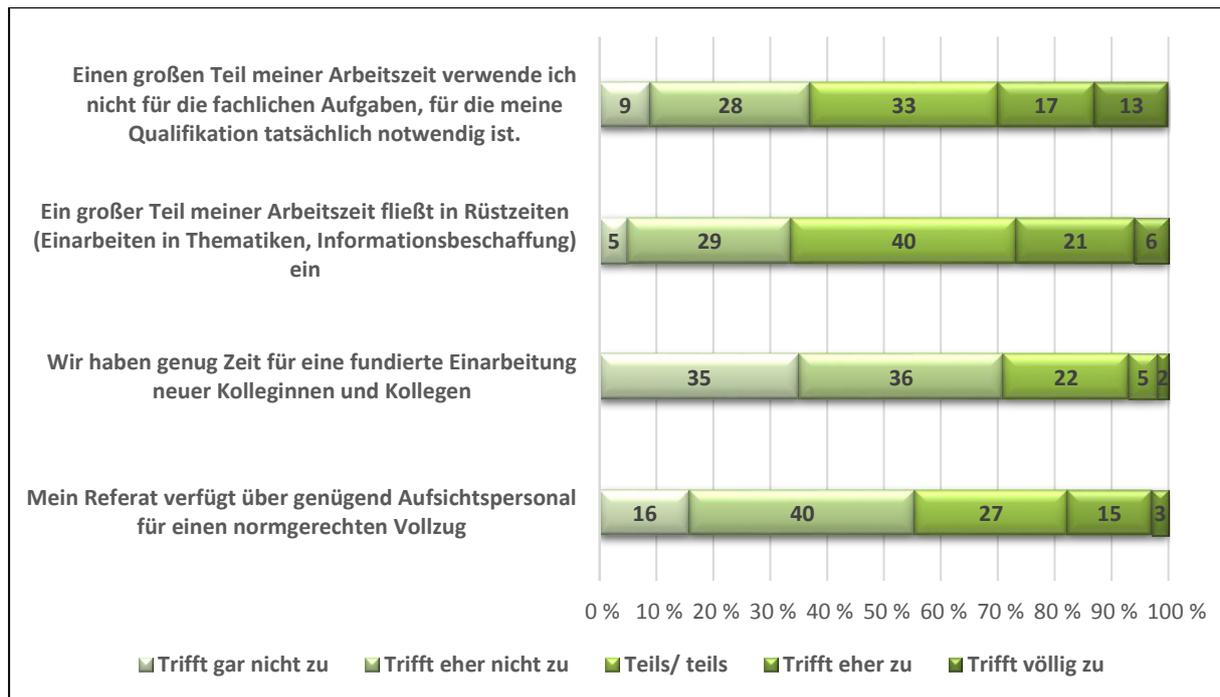
Die mangelnde Personalausstattung stellt eine schwere Belastung im Vollzug von Naturschutzaufgaben dar und wird von den Mitarbeitern bei der Beantwortung der offenen Fragen am häufigsten beklagt:

mangelnde Personalausstattung

„Seit Jahren immer wieder auftretende Personalengpässe infolge von längerfristigen Erkrankungen und Ausscheidens von Kollegen, über Monate nicht erfolgreicher Ersatz, daraus folgender Zwang zu häufiger Umorganisation und Vertretungen und somit sehr hoher Arbeitsanfall, Verschlechterung der Stimmung innerhalb der Kollegschaft und gesundheitliche Folgen.“

Diese Einschätzung spiegelt sich auch in den Befragungsergebnissen wider. 56 % der befragten Mitarbeiter geben an, dass ihr Referat nicht über genügend Aufsichtspersonal für einen normgerechten Vollzug verfüge. Die Auswirkungen dieser problematischen Personalsituation auf die Ausbildung neuer Mitarbeiter sind ebenso deutlich: mehr als zwei Drittel (71 %) geben an, dass ihnen nicht genügend Zeit für eine fundierte Einarbeitung neuer Kolleginnen und Kollegen verbleibe. Aufschlussreich ist an dieser Stelle auch der Vergleich mit den Befragungsergebnissen der anderen Referate: hier geben lediglich 22 % der Mitarbeiter an, dass ihr Referat nicht über genügend Personal verfüge und 37 % bekunden, dass ihnen genügend Zeit für die Einarbeitung neuer Kolleginnen und Kollegen fehle.

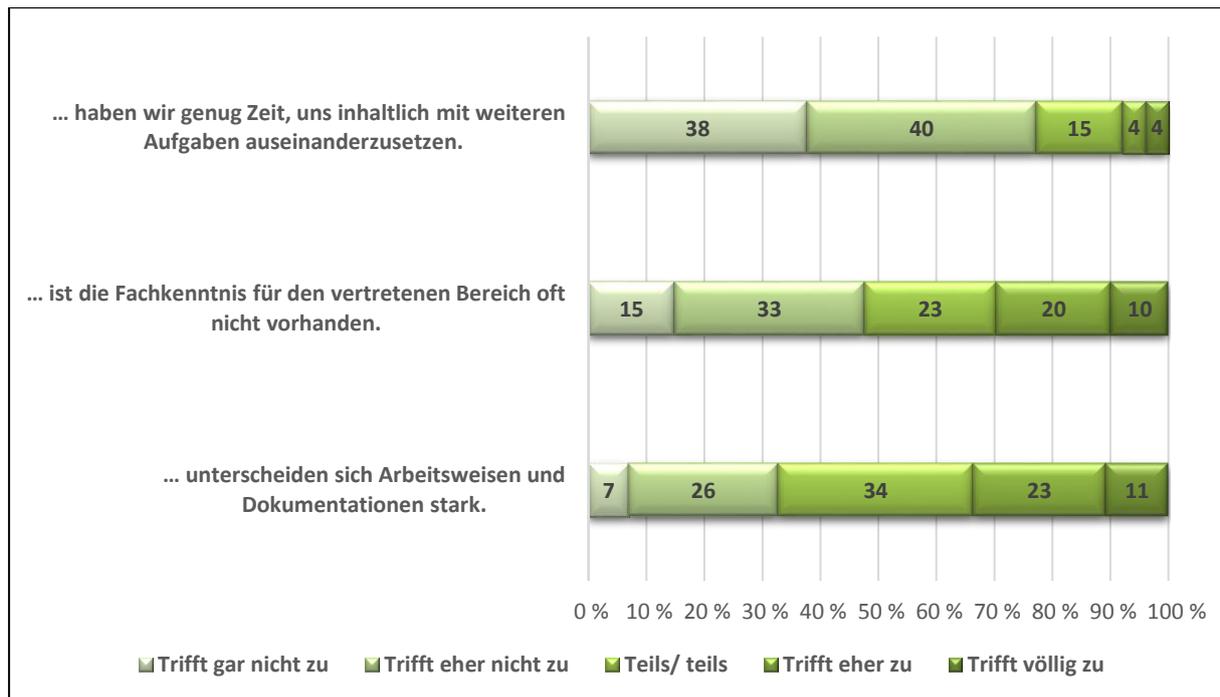
Abbildung 5: Rahmenbedingungen der Arbeitstätigkeit



Bei der Bewertung sonstiger Rahmenbedingungen der Arbeitstätigkeit stellt sich die Situation hingegen unterschiedlich dar. Während in den Nachbarreferaten 43 % der Befragten angeben, dass ein großer Teil ihrer Arbeitszeit in Rüstzeiten fließe, sind dies bei den Naturschützern „lediglich“ 27 %. Zu ähnlichen Einschätzungen kommen die Naturschutzverwaltung und ihre Nachbarreferate allerdings bei der Bewertung der Arbeitszeit, die für fachfremde Tätigkeit aufgewandt wird: 30 % der Naturschützer und 26 % der Befragten der anderen Umweltschutzreferate geben an, dass sie einen großen Teil ihrer Zeit für solche Aufgaben verwenden, für die ihre Qualifikation nicht notwendig sei.

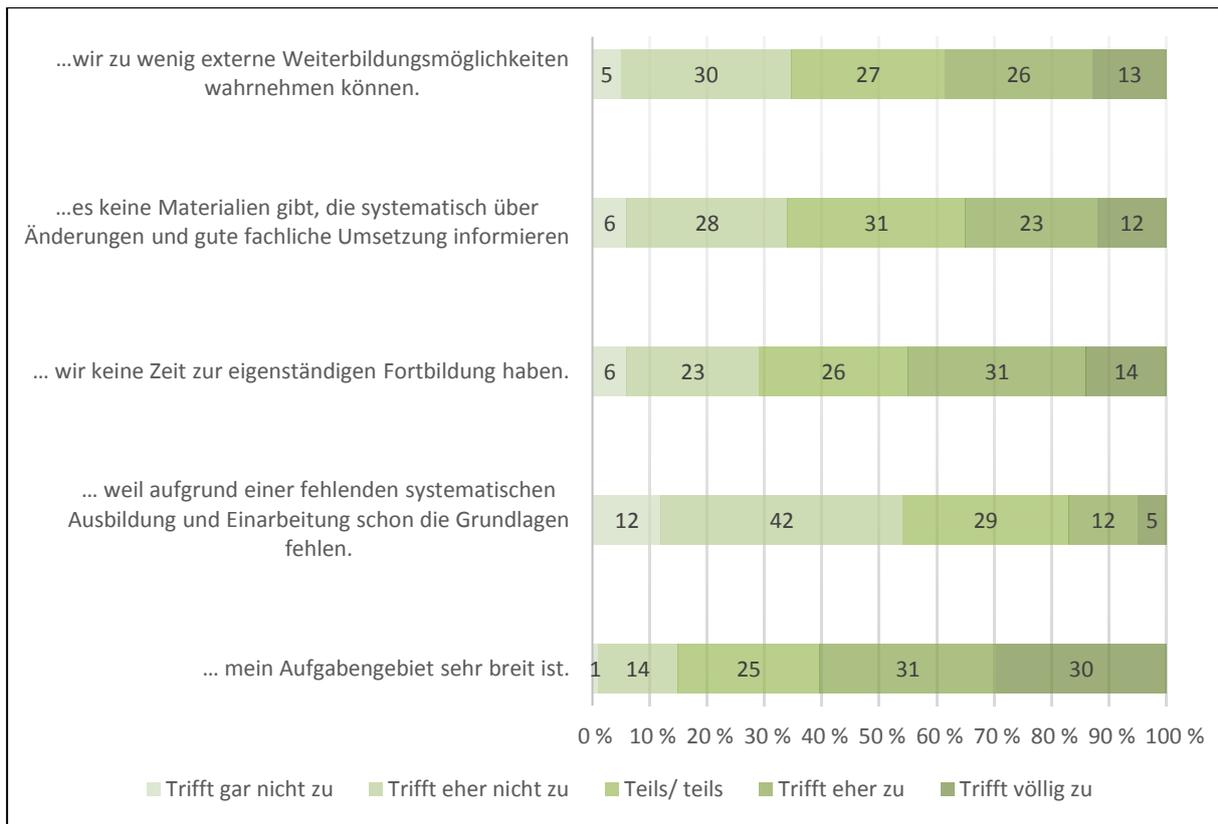
Vertretungsregelungen stellen einen weiteren Aspekt der Naturschutzverwaltung dar, der von der mangelnden Personalausstattung stark betroffen ist. Während sich Arbeitsweisen und Dokumentationen bei Vertretungen nur zum Teil stark unterschieden (33 %), sei die Fachkenntnis für den vertretenen Bereich nach Angaben von 48 % der Mitarbeiter oft nicht vorhanden. Vier von fünf Mitarbeitern (78 %) geben zudem an, dass sie bei Vertretungsregelungen nicht die Zeit hätten, sich inhaltlich mit weiteren Aufgaben auseinanderzusetzen. Dies ist auch verglichen mit den Angaben der Mitarbeiter anderer Umweltschutzreferate (53 %) ein stark erhöhter Wert.

Abbildung 6: Bei Vertretungsregelungen ...



Eine umfassende Aus- und Fortbildung neuer und bestehender Mitarbeiter ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Aufrechterhaltung fachspezifischen Wissens und die Weitergabe arbeitsrelevanter Erfahrungen und Kenntnisse, die in jahrzehntelanger Tätigkeit erworben wurden. Gerade vor dem Hintergrund des anstehenden Generationenwechsels ist ein gelungener Wissenstransfer einer der wesentlichen Erfolgsfaktoren für den gegenwärtigen und zukünftigen Vollzug von Umweltaufgaben. 61 % der Befragten geben jedoch an, dass es schwer sei, mit der Entwicklung der gesetzlichen Regelungen, der Technik und der guten fachlichen Praxis in ihrem Fachbereich mitzuhalten, weil ihr Aufgabengebiet sehr breit ist. Weitere 45 % der Mitarbeiter bekunden zudem, über keine Zeit zur eigenständigen Fortbildung zu verfügen, 39 % bemängeln nicht ausreichend vorhandene externe Weiterbildungsmöglichkeiten und ca. ein Drittel der Befragten (35 %) geben an, dass Materialien fehlten, die systematisch über Änderungen und die gute fachliche Umsetzung von Vollzugsaufgaben informierten. Etwas besser sieht es beim Erwerb der Grundlagen fachspezifischen Wissens aus: so antworten nur 17 % der Naturschützer, dass ihnen besagte Grundlagen aufgrund einer nicht vorhandenen systematischen Ausbildung und Einarbeitung fehlen würden. Die Werte zur Aus- und Fortbildungssituation unterscheiden sich zudem nicht wesentlich von den Angaben anderer Umweltschutzreferate.

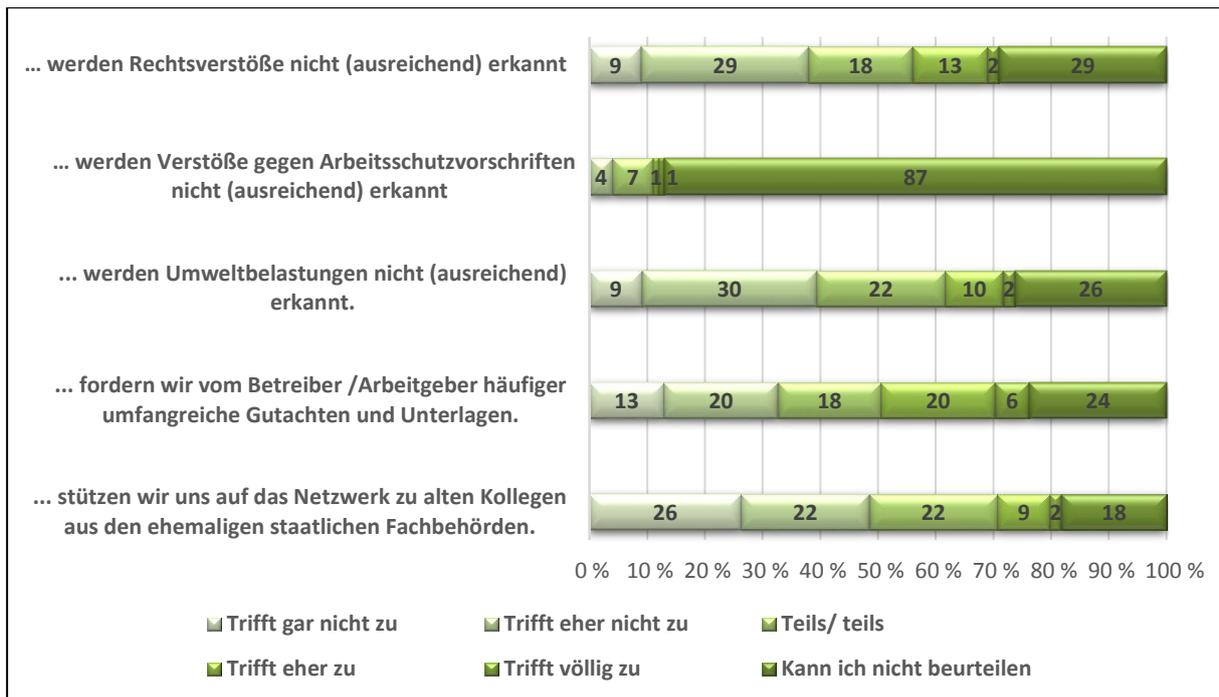
Abbildung 7: Einschätzung der Aus- und Fortbildung



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...

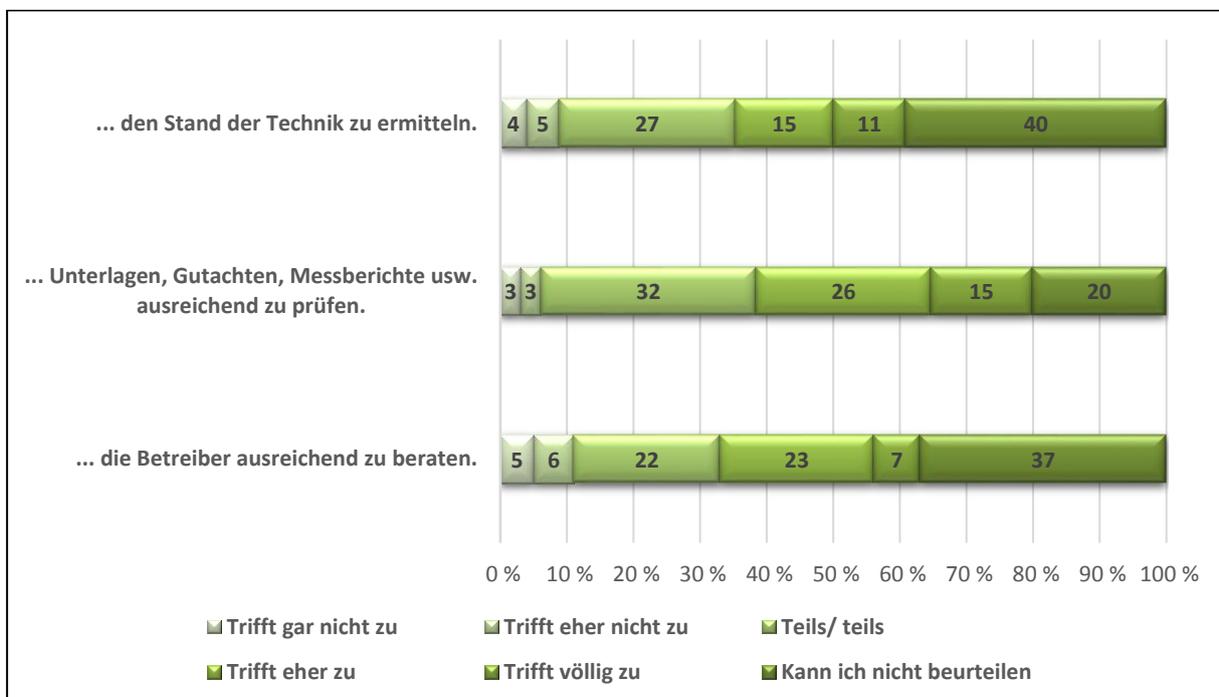
Trotz der teilweise problematischen Aus- und Weiterbildungssituation haben Wissensmängel bisher zu keinen schwerwiegenden Vollzugsdefiziten geführt. Nur 15 % der Mitarbeiter geben an, dass aufgrund fehlenden Wissens Rechtsverstöße nicht ausreichend erkannt würden; 12 % bekunden dies für Umweltbelastungen. 26 % der Befragten zeigen immerhin an, dass sie aufgrund von Wissenslücken regelmäßig umfangreiche Gutachten und Unterlagen von Betreibern und Arbeitgebern verlangen müssen. Anders als in den sonstigen Umweltreferaten der Regierungspräsidien (und insbesondere den Umweltschutzbehörden auf Landkreisebene) spielt das Netzwerk zu alten Kollegen aus den ehemaligen staatlichen Fachbehörden keine gewichtige Rolle (11 %). Die Aufdeckung von Arbeitsschutzvorschriften zählt naturgemäß nicht zum Aufgabenbereich der Naturschutzverwaltung.

Abbildung 8: Aufgrund fehlenden Wissens ...



Ein ähnliches Bild zeigt sich bei Frage 11. Nur geringe Anteile der Befragten geben an, dass sie sich nicht in der Lage fühlen, den Stand der Technik zu ermitteln (9 %), Unterlagen, Gutachten, Messberichte usw. ausreichend zu prüfen (6 %) oder die Betreiber ausreichend zu beraten (11 %).

Abbildung 9: Ich fühle mich in der Lage, ...

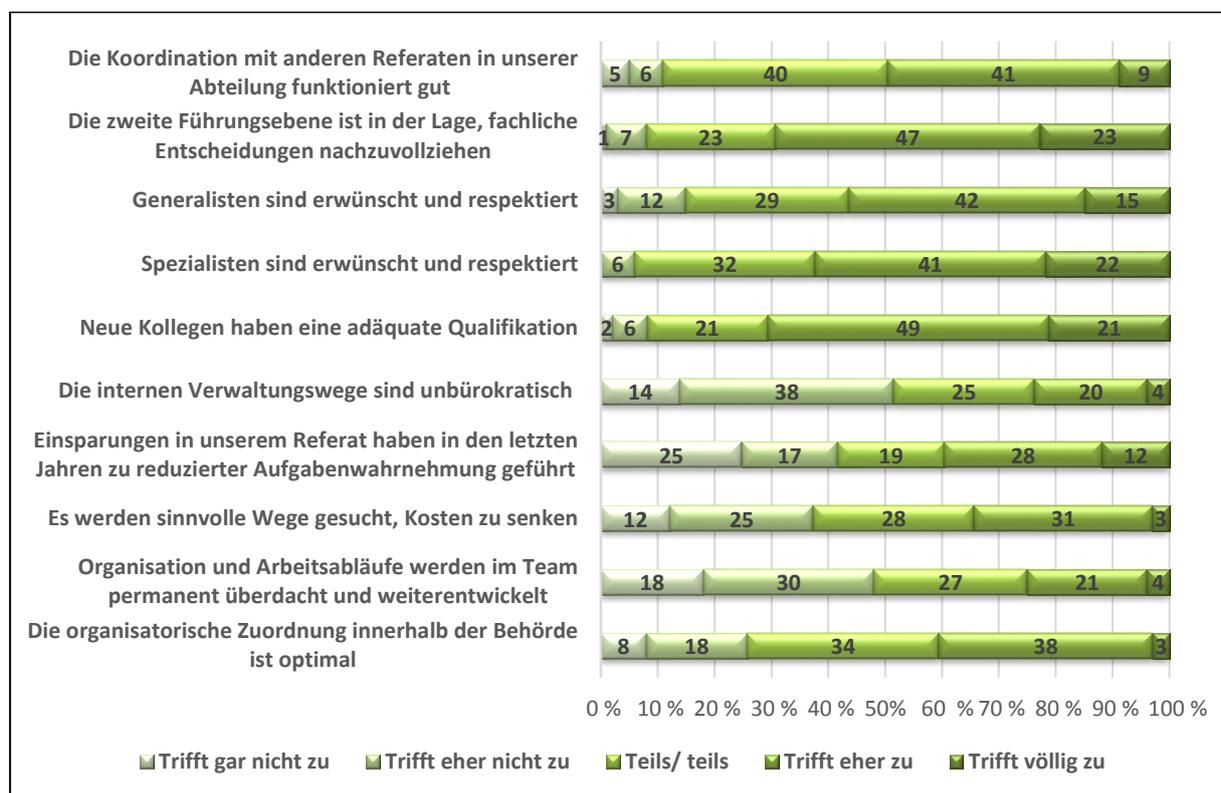


In Bezug auf Organisation und Management im Referat berichten die Mitarbeiter von einer guten horizontalen (50 %) wie vertikalen (60 %) Koordi-

nation. Sowohl Generalisten (57 %) als auch Spezialisten (63 %) seien erwünscht und respektiert. Neue Kollegen haben nach Angaben von 70 % der Befragten eine adäquate Qualifikation. Die organisatorische Zuordnung des Referats innerhalb der Behörde ist 41 % der Mitarbeiter zufolge optimal.

Es lassen sich jedoch auch einige Mängel feststellen: so gibt ca. die Hälfte der Befragten jeweils an, dass interne Verwaltungswege zu bürokratisch seien (52 %) und Organisation und Arbeitsabläufe im Team nicht permanent überdacht und weiterentwickelt würden (48 %). 4 von 10 Befragten zufolge hätten Einsparungen in den letzten Jahren zu reduzierter Aufgabenwahrnehmung geführt. 37 % bemängeln zudem, dass keine sinnvollen Wege gesucht würden, um Kosten zu senken. Die Bewertung der eigenen Organisations- und Prozessqualität ist insgesamt leicht schlechter als in der Befragung der anderen Umweltschutzreferate; dramatische Unterschiede konnten jedoch nicht festgestellt werden.

Abbildung 10: Organisation und Management im Referat

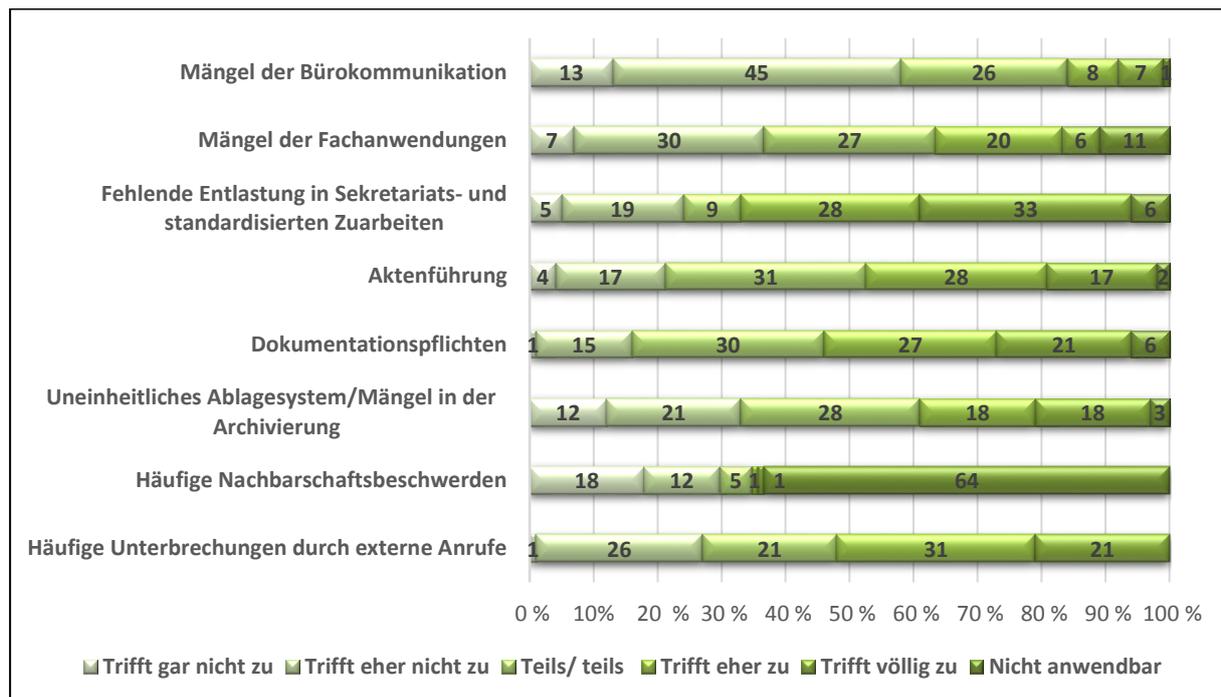


2.3 Erschwernisse in der täglichen Arbeit

Erschwernisse in der täglichen Arbeit stellen zusätzlich zur mangelnden Personalausstattung eine schwerwiegende Belastung im Verwaltungshandeln der Naturschutzmitarbeiter dar. Ähnliche Probleme wie in den sonstigen Umweltschutzreferaten ergeben sich im Bereich der Fachanwendungen (26 %) sowie der Archivierung und des Ablagesystems (36 %). Akten-

führung (45 %) und Dokumentationspflichten (48 %) binden weitere wichtige Zeitressourcen der Mitarbeiter, stellen aber in den sonstigen Umweltschutzreferaten noch größere Probleme dar (56 % und 68 %). Die größten Erschwernisse ergeben sich durch häufige Unterbrechungen durch externe Anrufe (52 %) und eine fehlende Entlastung in Sekretariats- und standardisierten Zuarbeiten (61 %). Interessanterweise scheinen die beiden letztgenannten Aspekte in den anderen Umweltschutzreferaten keine derart starken Belastungsquellen darzustellen (26 % bzw. 33 %).

Abbildung 11: Probleme in der täglichen Arbeit



Probleme in der täglichen Arbeit spielten auch in den offenen Antworten der Mitarbeiter eine gewichtige Rolle:

„Viele fachliche Arbeitsvorgänge sind mit außerfachlichen Dokumentations- und/oder EDV-basierten Prozessen belastet; z.B. GIS, LaIS (EDV-gestützte Abwicklung von Landschaftspflegemaßnahmen und Aufträgen), Vergabewesen, etc. Die fachliche, konzeptionelle Arbeit kommt dadurch zu kurz. Das ist persönlich frustrierend und das Referat kann seine eigentlichen Kernkompetenzen nicht voll ausschöpfen, ein Teil der Arbeit verpufft in Verwaltung.“

Dahingehend gefragt, welche Maßnahmen aus ihrer Sicht die Arbeit im Referat verbessern könnten, spielen Forderungen nach einer Verbesserung der internen Organisation, einer Aufstockung des Personals und einer Reduzierung befristeter Verträge in den Antworten der Mitarbeiter die größte Rolle. Einführung bzw. Verbesserung der elektronischen Aktenführung sowie Anstellung und Einbindung von Assistenzkräften für Routineaufgaben und Sekretariatsarbeiten werden ebenfalls häufig genannt. Gehäufte Bürgeranfragen werden zudem an einzelnen Stellen als Belastung in der täglichen Arbeit der Naturschutzmitarbeiter genannt:

„[...] Gesetzlicher Schutz vor Missbrauch von Informations- oder Kontrollrechten: a) Umweltinformationen: innerhalb des europarechtlichen Rahmens durch die Umweltinformationsrichtlinie wäre durchaus eine Missbrauchsgebühr, z.B. zehn Euro je Anfrage, möglich. Diese würde eine Hürde für seriensweise Anfragen aufbauen, kaum aber einen interessierten Bürger an einem Antrag hindern. b) Überprüfung des Instituts der Umweltmeldung: angesichts der o.g. Möglichkeiten durch Antrag auf Umweltinformation und Petition ist die Frage, ob noch eine Lücke besteht, die das ursprünglich sicher berechnigte Institut der Umweltmeldung noch erfordert [...].“

Auf die Frage, welche Aufgaben besser bei einer fachlich eingearbeiteten Teamassistenz gebündelt werden könnten, werden von Seiten der Mitarbeiter u. a. „Koordination und Einholung von Stellungnahmen verschiedener Referate und Zusammenführung“, „allgemeine Verwaltungsaufgaben; Vorsortierung von Vorgangseingängen nach Themen und Zuständigkeiten; Prüfung der Vollständigkeit von Antragsunterlagen“ sowie „Vergabe und Ausschreibungen, Abwicklung von Landschaftspflegemaßnahmen über LAIS“ genannt.

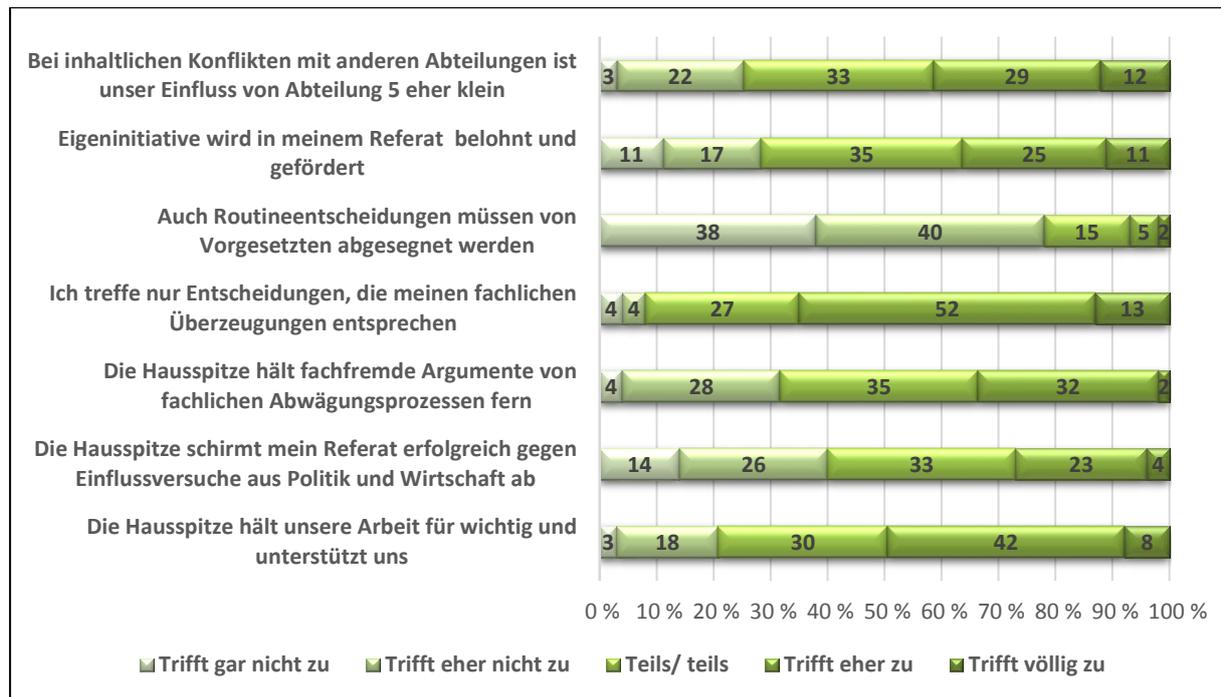
2.4 Unterstützung durch Vorgesetzte und Hausspitze im Alltagsgeschäft

Für den ungestörten Vollzug von Umweltaufgaben ist eine angemessene fachliche und politische Unterstützung der Mitarbeiter durch Vorgesetzte und Hausspitze¹ maßgeblich. Insofern ist erfreulich, dass 78 % der Mitarbeiter bekunden, Routineentscheidungen ohne die Einmischung des Vorgesetzten treffen zu können und weitere 65 % bestätigen, dass sie nur solche Entscheidungen trafen, die ihren fachlichen Überzeugungen entsprechen. Die Hälfte der Befragten (50 %) attestiert ihrer Hausspitze zudem, dass sie die Arbeit ihres Referats für wichtig halte und sie unterstütze.

Auffallend ist jedoch, dass nur geringe Anteile der Befragten angeben, dass die Hausspitze ihr Referat erfolgreich gegen Einflussversuche aus Politik und Wirtschaft abschirme (27 %) und die Hausspitze fachfremde Argumente aus fachlichen Abwägungsprozessen fernhalte (34 %). In den anderen Referaten der Umweltschutzabteilung bekunden dies hingegen jeweils 52 %. Des Weiteren scheint Eigeninitiative in den Naturschutzreferaten nur bedingt belohnt und gefördert zu werden (36 %; 59 % in den sonstigen Referaten). Bei inhaltlichen Konflikten mit anderen Abteilungen wird der Einfluss der Abteilung 5 von 41 % der Naturschützer eher gering eingestuft (23 % in den anderen Referaten).

¹ Hausspitze meint hier die beiden höchsten Hierarchieebenen in der Behörde, d.h. den Regierungspräsidenten, den Regierungsvizepräsidenten und den Abteilungsleiter.

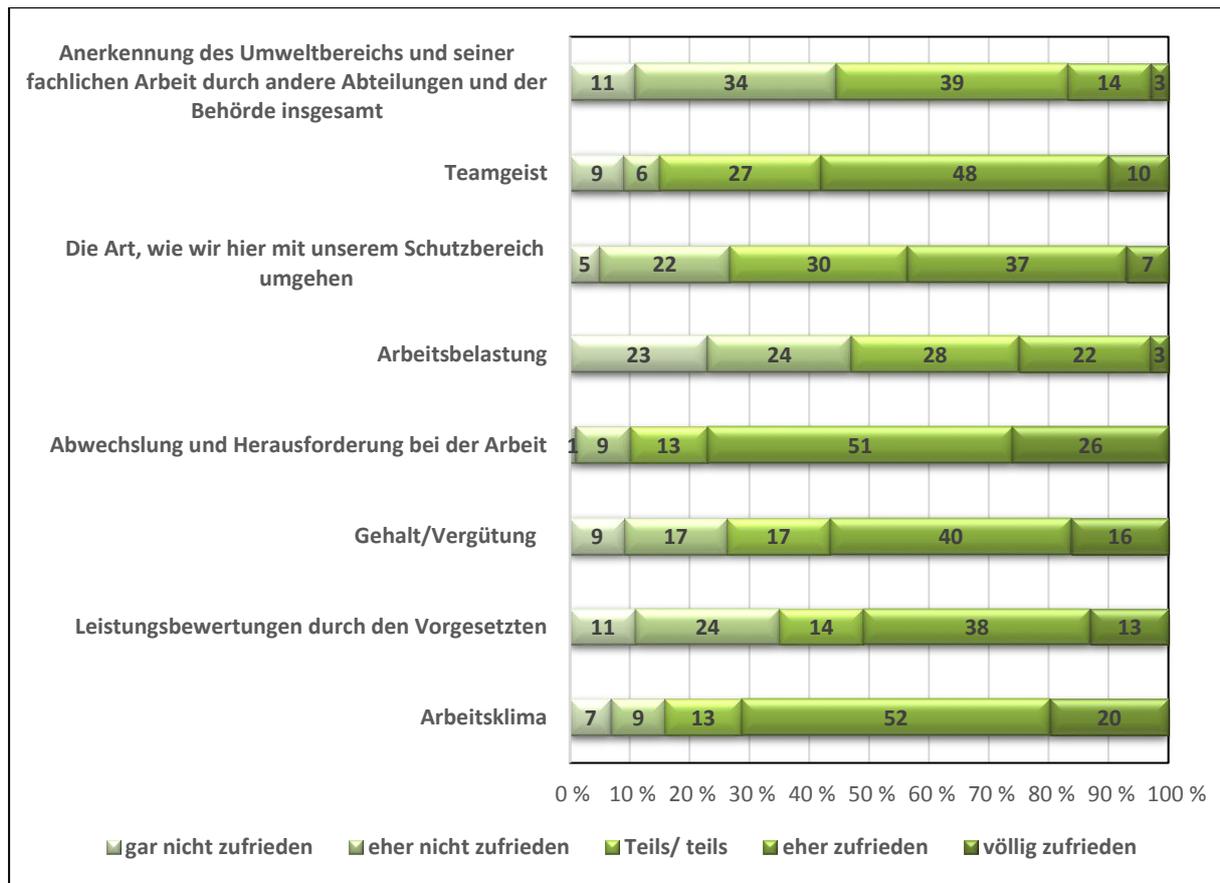
Abbildung 12: Unterstützung durch Vorgesetzte und Hausspitze im Alltagsgeschäft



2.5 Arbeitszufriedenheit

Die relativ hohe Zufriedenheit der Naturschützer mit den meisten Aspekten ihrer Arbeit entspricht weitgehend den Ergebnissen in der Befragung der sonstigen Umweltschutzreferate und deutet auf eine hohe intrinsische Motivation von Mitarbeitern in der Umweltschutzverwaltung hin. Abwechslung und Herausforderung bei der Arbeit (77 %) sowie Arbeitsklima (72 %) werden in hohem Maße positiv bewertet, ebenso – leicht abgeschwächt – Teamgeist (58 %), Gehalt und Vergütung (56 %) sowie die Leistungsbewertungen durch den Vorgesetzten (51 %). Die Art und Weise, wie im Referat mit dem entsprechenden Schutzbereich umgegangen wird, wird von 44 % positiv, von 27 % aber auch kritisch gesehen. Größere Unzufriedenheit herrscht hingegen mit der Arbeitsbelastung (knapp die Hälfte, 47 %, sind hier unzufrieden) sowie mit der Anerkennung des Umweltbereichs und seiner fachlichen Arbeit durch andere Abteilungen und der Behörde insgesamt (nur 15 % bekunden hier ihre Zufriedenheit). Bessere Ergebnisse zeigen sich bei den beiden letzten Items in der Befragung der anderen Referate: nur 32 % sind unzufrieden mit der Arbeitsbelastung und ganze 56 % der Befragten erfreuen sich der Anerkennung ihres Fachbereichs von außen.

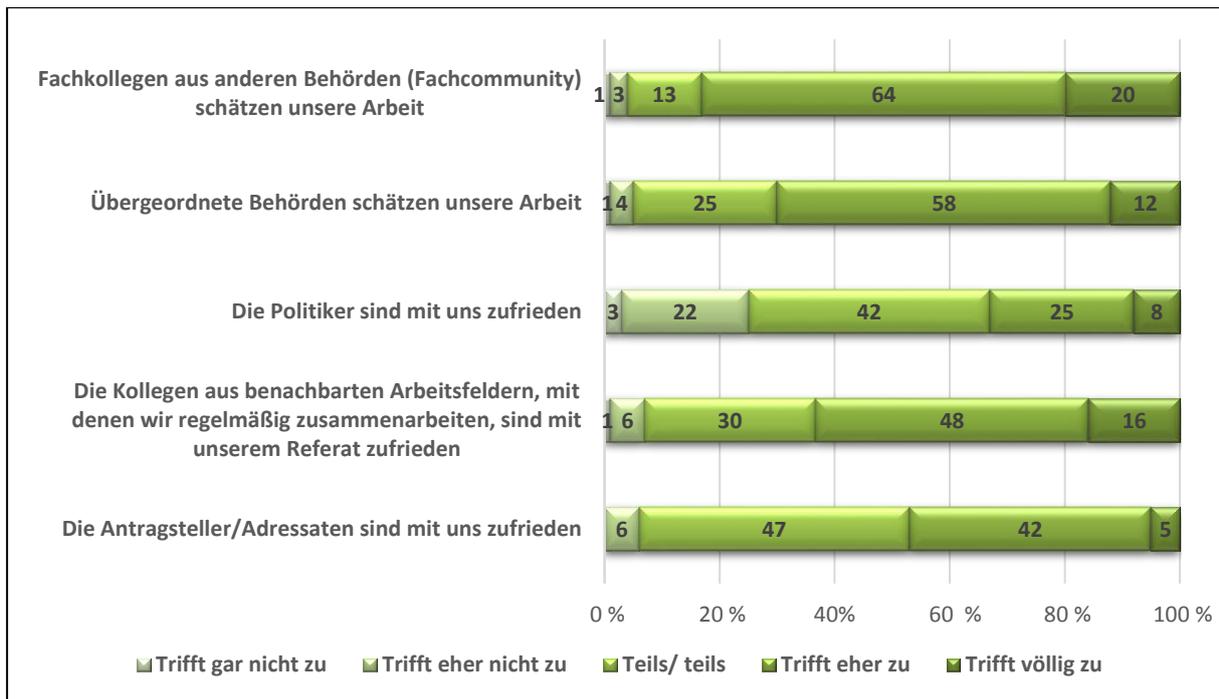
Abbildung 13: Zufriedenheit mit folgenden Aspekten der Arbeit



2.6 Außenbeziehungen und Kooperation

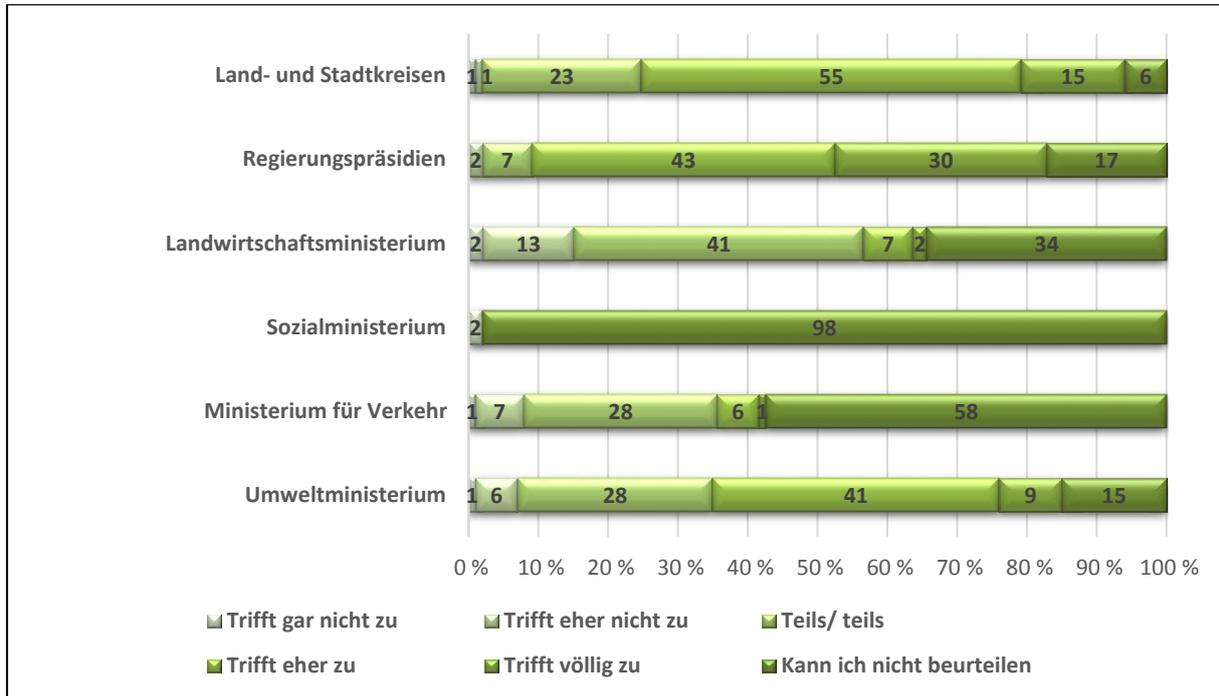
Die wesentlichen Bezugsgruppen der Naturschutzreferate schätzen nach Auskunft der Mitarbeiter die Arbeit ihrer Referate. Fachkollegen (84 %), übergeordneten Behörden (70 %), Kollegen aus benachbarten Arbeitsfeldern (64 %) sowie Antragstellern und Adressaten (47 %) werden allesamt hohe Zufriedenheitswerte attestiert. Lediglich der Gruppe der Politiker bescheinigen die Befragten nur zu einem Drittel (33 %), mit der Arbeit der Naturschutzverwaltung zufrieden zu sein. Zu ganz ähnlichen Ergebnissen (Unzufriedenheit bei den Politikern, aber Zufriedenheit bei allen anderen Bezugsgruppen) kommt die Befragung der anderen Umweltschutzreferate.

Abbildung 14: Zufriedenheit folgender Bezugsgruppen mit der Arbeit des Referats



Wenig überraschend läuft auch die Zusammenarbeit und Koordination mit anderen Verwaltungsebenen – zumindest dort, wo sie sinnvoll beurteilt werden kann – nach Angaben der Mitarbeiter mehrheitlich gut. 73 % der Befragten bekunden eine gute Zusammenarbeit mit anderen Regierungspräsidien, weitere 70 % tun dies für Stadt- und Landkreise. Die Hälfte der Befragten attestiert auch dem Umweltministerium eine gute Zusammenarbeit (50 %). Aus dem Rahmen fällt hier allerdings das Landwirtschaftsministerium: während sich 34 % eines Urteils enthalten oder möglicherweise keine Erfahrung mit dem Ministerium aufweisen können, zeigen sich nur 9 % der Befragten zufrieden und 15 % unzufrieden. Der größte Anteil der Mitarbeiter (41 %) ist nur teilweise zufrieden mit der Zusammenarbeit mit dem Landwirtschaftsministerium.

Abbildung 15: Zusammenarbeit und Koordination verläuft gut mit anderen Verwaltungsebenen



3 Aufgabenvollzug in den Unteren Naturschutzbehörden (UNB) – Ergebnisse der Experteninterviews in den Landratsämtern

3.1 Ziele und Zielerreichung

Nach § 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) ist es Ziel des Naturschutzes in Deutschland, Natur und Landschaft auf Grund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlage des Menschen zu erhalten. Die derzeit gültige, baden-württembergische Naturschutzstrategie der Landesregierung vom 2. Juli 2013 konkretisiert diese Zielsetzung. Der aktuelle Bericht zur Lage der Natur in Baden-Württemberg (Lt-Drs 15/7930 vom 13. 01. 2016) verdeutlicht die Dringlichkeit dieser Aufgabe.

Gemessen an den insb. durch EU-Recht gesetzten Zielen ist die Zielerreichung durch die UNB kritisch zu bewerten. Zwar sind sowohl die Arbeitsweisen wie auch die Einschätzungen über die Landkreise hinweg sehr heterogen und korrelieren auf den ersten Blick nicht mit der vorhandenen Personalausstattung und den Herausforderungen in den ebenfalls äußerst unterschiedlichen Naturräumen. Dennoch zeichnet sich über alle Einheiten hinweg ein konsistentes, teils besorgniserregendes Bild hinsichtlich der Arbeitsbelastung und Arbeitsverdichtung, der notwendigen Prioritätensetzungen und Auslassungen sowie der Erschwernisse der Arbeit und der faktischen Zielerreichung.

Das Selbstverständnis der Mitarbeitenden ist nicht das eines „Verhinderers“, sondern das eines „Optimierers“, der das Ausmaß von Eingriffen zu minimieren sucht. Auch hierbei wird durch die Mitarbeitenden aufgrund der Arbeitsverdichtung streng priorisiert und Befassung bzw. Prüftiefe je nach Wertigkeit des betroffenen Naturraums variiert. Eher selten und die entsprechende – nicht in allen Landkreisen gegebene – Durchsetzungskraft der UNB vorausgesetzt, werden Vorhaben im Idealfall noch vor Antragstellung gestoppt und besonders hoch bewertete Schutzgüter durch ein tatsächliches „Veto“ bewahrt. Dies ist – so die einhellige Meinung der Experten – ohnehin nur mit politischer Rückendeckung möglich, die hierfür frühzeitig und mit einer klaren fachlichen Ansage organisiert werden muss. Trotz dieser ausgesprochen kooperativen Auslegung des Schutzauftrages wird die Reputation der UNB insb. in den Gemeinden, aber auch im eigenen Haus als verbesserungswürdig betrachtet – hier herrscht die Meinung vor, der Naturschutz habe zu viel „Macht“. Dies liegt jedoch nicht an faktischen Blockaden von Vorhaben, sondern vielmehr an den durch die eingeforderte, umfangreiche Gutachtenerstellung versuchten Zeitverzögerungen und hohen Kosten im Rahmen der notwendigen naturschutzfachlichen Stellungnahmen – wie auch der bekanntermaßen geringen Kontroll-/ und Durchsetzungskraft der UNB, was die

kooperative Auslegung des Schutzauftrages

Investitionen in die Planung noch absurder erscheinen lässt. Diese Überwindung dieser neudeutsch als „Lose-lose-lose“ zu beschreibenden Situation stellt die Kernherausforderung für die UNB dar.

Durchgängig wird in allen befragten Landkreisen die Qualität der eigenen *planerischen* Arbeit als verhältnismäßig hoch eingeschätzt. Das Berufsbild habe sich durch die neuen Vorgaben und den Technikeinsatz stark verändert, gleichzeitig kann in den allerwenigsten UNB die für die Fachthemen notwendige Spezialisierung und Expertise im Personal vorgehalten werden. Die grundsätzliche Diskrepanz zwischen den stetig steigenden fachlichen Anforderungen und dem aufgrund der kleingliedrigen Struktur der Landkreise in den UNB gegebenen Generalistentum werde – nach Anlaufschwierigkeiten – mittlerweile insb. durch die Arbeitshilfen und Datenbanken der LUBW zufriedenstellend überbrückt. Entsprechend werden insb. bei der Beteiligung als TöB mit hohem Aufwand naturschutzfachlich hochwertige Stellungnahmen mit entsprechenden Auflagen produziert. Allerdings wird die Orientierung in und die Nutzung der hohen Zahl an Hilfen – fragmentierten Informationsquellen, Ansprechpartnern und Datenbanken – mittlerweile als eigene Herausforderung betrachtet.

Diesem hohen Aufwand steht eine nur als unzureichend zu beschreibende Kontrolle der Umsetzung der Vorgaben und – in der Konsequenz – damit auch ein faktisches Umsetzungsdefizit gegenüber. Aufgrund der zu knappen Ressourcen werde nur geplant, aber kaum die Umsetzung sichergestellt. Dies sei allgemein bei Vorhabenträgern und Gemeinden bekannt. Vollzogen würde, wenn überhaupt, erst nach mehrmaligen Aufforderungen. Über die dauerhafte Sicherstellung von Ausgleichsmaßnahmen wie auch die Entwicklung von Ökokonto-Maßnahmen könne man nur spekulieren. Eine Nachschau sei wie ein generelles Monitoring nur bei sehr ausgewählten Vorhaben möglich und zeige ein ernüchterndes Bild. Auch das Ausgleichsflächenkataster und die Fixierung von Ausgleichsmaßnahmen zu Bauleitplänen über externe Verträge mit den Gemeinden habe hier kaum Effekte gezeitigt.

Zusammenfassend besteht also ein Missverhältnis zwischen den von Vorhabenträgern eingeforderten naturschutzfachlichen Gutachten, die dann mangels Ressourcen nur selektiv geprüft werden (können) und deren Implikationen in Form von Auflagen zur Gestattung von Eingriffen kaum durchgesetzt werden.

3.2 Rahmenbedingungen

3.2.1 Strukturelle Einbettung

Typisch für den kommunalen Vollzug von fachlich komplexen, insb. technisch-naturwissenschaftlichen Aufgaben ergibt sich auch im Naturschutzbereich ein Spannungsverhältnis zwischen dem gesetzlich getriebenen Anspruch und tatsächlich vorhandener Verwaltungskraft. Der Komplexität

**Unzureichende Kontrolle der
Umsetzung von Vorhaben**

der verantworteten Aufgaben und der sich daraus ableitenden, notwendigen Spezifität der Personal- und Sachressourcen kann nur in wenigen, ausgesprochen großen und/oder leistungsstarken Gebietskörperschaften entsprochen werden. Bundesweit wurde bereits bald nach den ersten „großen“ Verwaltungsstrukturreformen deutlich, dass der Erfolg oder Misserfolg von Kommunalisierungen insb. auch von der verfügbaren Ausstattung abhängt (vgl. Benz et al. 2007). Diese Ausstattung ist wiederum eine Funktion der Kreisgröße. Auf je mehr Kreise eine Aufgabe aufgeteilt wird, desto weniger Personal kommt in jedem einzelnen Kreis an. Wie andersorts bereits zusammengefasst (vgl. Ebinger 2010) kam es auch in Baden-Württemberg zu erheblichen, strukturell bedingten Problemlagen insb. hinsichtlich der Sicherstellung der Vollzugsqualität. Belastend für die Vollzugsqualität erwiesen sich einerseits Schnittstellenprobleme, andererseits Ausstattungsprobleme.

Jenseits der strukturell bedingten Mangelausstattung liegen die Erschwernisse der Arbeit weniger in den örtlichen Strukturen der Landratsämter, sondern vielmehr darin, wie diese mit Leben gefüllt werden. So ist die Anlagerung mit den weiteren Umweltzuständigkeiten im „Baudezernat“ Standard, führt jedoch in einem Teil der Häuser eher zu einer Marginalisierung des Naturschutzes, in anderen – bei entsprechendem Verständnis und Interesse der Dezernatsleitung – wird von Synergieeffekten sowie vom Abbau der sonst üblichen und oft politisch bedingten Hürden berichtet. Beispielsweise gibt es einzelne Landkreise, in denen ein Baukontrolleur tatsächlich die Naturschutzauflagen zu Vorhaben mit überprüft (!); oder Landkreise, in denen Landwirtschaft und Naturschutz direkten Zugang zu den jeweiligen GIS-Systeme bzw. Inhalten erhalten, so dass sonst übliche immense Hürden in der Vorgangsbearbeitung minimiert werden können.

3.2.2 Arbeitsbelastung und Arbeitsverdichtung:

Das Aufgabenspektrum der UNB ist geregelt über die Naturschutz-Zuständigkeitsverordnung (NatSchZuVO) und zwar äußerst umfangreich. Es umfasst sowohl zuarbeitende (als Träger öffentlicher Belange – TöB – insb. im Bereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung) als auch eigeninitiierte Tätigkeiten im Monitoring und in der Planung und Konzeptionierung von Naturschutzmaßnahmen sowie deren Umsetzung und Überwachung. Das Aufgabenspektrum der Naturschutzverwaltung und die wissenschaftliche Bearbeitungstiefe der einzelnen Aufgaben haben in den vergangenen 20 Jahren, insb. getrieben durch eine umfängliche EU-Gesetzgebung, stark zugenommen. Ein Aufgabenzuwachs ergab sich insb. durch folgende Tätigkeiten:

- FFH-Vorprüfungen, FFH-Verträglichkeitsprüfungen im Rahmen von Anträgen und Verfahren

Starker Aufgabenzuwachs

- Artenschutzrechtliche Prüfung der im Anhang 4 FFH-Richtlinie gelisteten Arten
- Grundsätzlich vermehrte Prüfung von Artenschutz im Rahmen der normalen Tätigkeiten
- Spezielle Artenschutzthemen, bsp. wachsende Bibervorkommen, Saatkrähen, Zauneidechsen bei Bauvorhaben sowie durch Windkraftvorhaben gefährdete Arten
- Prüfung von Ökokontoanträgen im Rahmen des naturschutzrechtlichen Ökokontos des Landes
- Vermehrte Zusammenarbeit mit Forstbehörde im Rahmen des Waldnaturschutzkonzeptes, Umsetzung des AUT (Alt- und Totholzkonzeption und Waldnaturschutzkonzeption).
- GIS Fachdatenpflege (geographische Informationssysteme), insb. nachhalten von Veränderungen auf Biotopen und Mähwiesen
- Pflegen des Kompensationsverzeichnisses
- Rückhol-/Wiederherstellungsverträge für FFH-Lebensraum Mähwiesen, Vertragsabschlüsse zur Sicherstellung des Lebensraumes
- Invekos Kontrollen zusammen mit dem Amt für Landwirtschaft, Prüfung der Naturschutzförderungen der Landwirtschaft im Rahmen der Cross-Compliance
- Zunehmende Förderung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege gemäß Landschaftspflegerichtlinie
- Naturschutzfachliche Begleitung von Großprojekten, insb. im Bereich der Windkraftentwicklung, jedoch je nach Region auch Kleinwasserkraft, Biomasse, Straßen- und Schienenausbau sowie im Hochwasserschutz

Zwar fand in den vergangenen 15 Jahren in den UNB durch mehrere Maßnahmenpakete des Umweltministeriums und teils auch durch die Bereitstellung von zusätzlichen Personalressourcen durch die Landkreise ein Aufwuchs an personellen Kapazitäten statt, dieser hielt jedoch mit diesem Aufgabenzuwachs nicht Schritt.

3.2.3 Prioritäten

Selbstverständlich haben Tätigkeiten im Rahmen von Antragsverfahren erste Priorität. Diese absorbieren einschließlich der aufwändigen und überall praktizierten Vorab-Beratung und Koordination grob geschätzt bereits 50-70 % der vorhandenen Arbeitszeit und Kapazitäten. Der Priorisierungszwang lenkt die vorhandenen Ressourcen in diese terminierten und wirtschaftsrelevanten Verfahren wie Fachpläne zu Bebauungsplänen, Bauleitverfahren und Fachstellungnahmen als TöB. Allerdings sind die

Anforderungen in diesen Verfahren aufgrund des veränderten Rechtsrahmens deutlich umfangreicher und resultieren in einem beträchtlichen Mehraufwand im Vergleich zu selben Vorgängen vor 10-15 Jahren. Dies führt dazu, dass die oft vielen Aktenordner füllenden Gutachten und Datenlieferungen höchsten noch quergelesen und kaum auf Plausibilität geprüft werden können. Statt auf validierte Daten zurückgreifen zu können müssen die von Antragstellern zugelierten Daten akzeptiert werden, statt Einschätzungen vor Ort muss man sich auf GIS-Bilder und die Aussagen von Naturschutzbeauftragten verlassen. Dies birgt erhebliche Risiken für die fachliche Einschätzung, weil weder ein belastbares Wissen noch ein Gesamtüberblick vorliegt. Entscheidende Details können so übersehen werden und zu Fehleinschätzungen führen. Einige Landkreise reagieren im Rahmen von klagegeneigten Großverfahren damit, dass sie zusätzliche Ressourcen für externe Gutachter bereitstellen, welche die eingereichten Gutachten auf Plausibilität überprüfen und die Entscheidung der UNB unterstützen. Dies sollte bei derartigen Verfahren aufgrund der in den Landkreisen meist nicht vorhandenen spezifische Expertise (bspw. für windkraftgefährdete Arten) und Routine für diese Art von Verfahren generell Standard sein.

An zweiter Stelle stehen die ebenfalls sehr umfangreichen Aufgaben im Rahmen des Vertragsnaturschutzes. Diese schlagen trotz der Entlastung durch die LEV mit weiteren 20-30 % zu Buche. Ebenfalls prioritär werden die vielfältigen Anfragen von Bürgern und Gemeinden bearbeitet. An dritter Stelle stehen Kontroll- und Rückholmaßnahmen (InVeKoS, Cross-compliance, FFH-Mähwiesen), die viele Ressourcen binden. So sind für die Ausfertigung eines Rückholvertrages für Mähwiesen eines Bewirtschafters einschließlich aller Arbeitsschritte zwei Arbeitstagen anzusetzen.

Aufgaben, welche aus Zeitmangel nicht oder nur sehr verzögert mehr wahrgenommen werden können, sind:

Vernachlässigte Aufgaben

- das laut Umweltbericht erforderliche Monitoring
- Neue Schutzgebietsausweisungen
- Ausweisung von flächenhaften Naturdenkmälern
- Unterstützung von Gemeinden bei Maßnahmen zur Förderung des Biotopverbunds (bspw. Querungshilfen)
- Einwerbung von Mitteln Projektförderung oder Mitarbeit und Begleitung von Projekten
- Öffentlichkeitsarbeit, Pressearbeit
- Betreuung der Naturschutzwarten
- Mitarbeit bei pädagogischen Naturschutzprojekten

- Beratung und Schulung im Kontext der Landschaftspflege (bspw. Obstbaumschnittkurse etc.)
- Eintragung/Freigabe von Meldungen ins Kompensationsflächenverzeichnis
- Jegliche systematische Kontrolle jenseits von InVEKoS und Cross-Compliance, insb. Auflagen im Rahmen der Eingriffsregelung sowie der Entwicklung von Ökokonto-Maßnahmen.

Die Vernachlässigung dieser Tätigkeiten mindert die Schlagkraft der Naturschutzverwaltung. Insbesondere der letzte Punkt – die Kontrolle der Umsetzung von Auflagen und Ausgleichsmaßnahmen, der Entwicklung von Ökokontomaßnahmen oder auch schlicht des kartierten Biotop-Inventars – wird durchgängig beklagt. Sie stellt eine gravierende Vollzugsschwäche dar und führt zu einer in der Gesamtschau negativen Bewertung der Effektivität der Naturschutzarbeit: Zwar wird großer Aufwand und alle verfügbaren Kapazitäten in die fachliche Planung gelegt, die Kontrolle deren Umsetzung findet jedoch mit wenigen Ausnahmen nur reaktiv, d.h. bei externen Meldungen statt. Mangels der Möglichkeit von Ortsterminen, mangels von Sanktionspotential sowie mangels konsistenter Pflege des Ausgleichsflächenkatasters liegen entweder keinerlei Kenntnisse über den Umsetzungsstand vorliegen, oder es ergibt sich ein eher pessimistisches Bild von max. 50% dauerhaft erfüllter Auflagen, insb. im Bereich der Ausgleichsmaßnahmen. Im Bereich der Ökokontomaßnahmen wird durchgängig von einer massiven Fehlallokation von Ökopunkten ausgegangen, da meist weder Ausgangszustand und Erreichung des projizierten Potentials, noch unzulässige Doppelnutzungen bspw. als Ausgleichsfläche für Eingriffe effektiv kontrolliert werden.

Sowohl bei direkten Förderungen wie auch bei geldwerten Ökokonto-Maßnahmen werden sehr hohe Summen in Richtung der Flurstücksbesitzer oder Bewirtschafter bewegt. Hier sollte nur Geld für Maßnahmen fließen, die tatsächlich eine Sicherung oder Aufwertung des Naturraumes darstellen. In diesem Komplex wurden auch eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen formuliert – bspw. die Ausweitung der Pflicht zur Führung des Ausgleichsflächenkatasters auf Bauleitpläne, die Einhebung von Kauttionen auf die Umsetzung naturschutzfachlicher Auflagen sowie die Regionalisierung und Attraktivmachung der Umsetzungsagentur für Ausgleichsmaßnahmen für die Kommunen, um so zu einer dauerhaften Umsetzung von Auflagen zu kommen.

3.2.4 Rekrutierung, Aus- und Fortbildung

Nicht nur Personalansatz, Vergütungsstruktur und das zahlenmäßige Verhältnis wie auch die Arbeitsteilung zwischen Fachpersonal und Verwaltungsfachkräften variiert stark. Auch Rekrutierungsstile sowie Aus- und

Weiterbildung weisen eine hohe Varianz zwischen den Landratsämtern auf.

3.2.4.1 Rekrutierung

Grundsätzlich stehen der Naturschutzverwaltung in den meisten Landkreisen eine hohe Zahl an hoch qualifizierter Bewerber zur Verfügung. Lediglich in den sehr ballungsraumfernen Landkreisen ist das Arbeitskräfteangebot knapp. In der Konsequenz dieser guten Bewerberlage sehen sich in vielen Landkreisen die Personalämter nicht veranlasst, selbst für Bewerber mit Universitätsabschluss und einschlägiger Berufserfahrung mehr als maximal die unteren Stufen des gehobenen Dienstes auszuloben – teilweise auch in befristeten Dienstverhältnissen. In der Folge ist gerade bei jüngeren, gut ausgebildeten und noch ungebundenen Mitarbeitenden eine für den Verwaltungsbereich überdurchschnittliche Fluktuation zu beobachten, die – Personalbeschaffung, Anlernen und Produktivität der neuen Mitarbeitenden berücksichtigt – die Personalkosten in groteske Höhen treibt, ohne eine nennenswerte Leistung zur Verwaltungskraft zu erzielen.

3.2.4.2 Wissensmanagement

Eine allgemein anerkannte Kernproblematik im Personalbereich ist die unzureichende Einarbeitung neuer Bediensteter in den UNB. Dieses Defizit ist auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen: a) die kritische Größe der meisten UNB, deren fachliches, prozedurales und ortsbezogenes Know-how schon durch das Ausscheiden eines einzelnen erfahrenen Mitarbeitenden meist so empfindlich geschwächt wird, dass ein Einlernen durch die verbleibenden Kollegen nur in Ansätzen möglich ist. Diese Problematik wird durch die ineffiziente Praxis der expliziten oder impliziten Besetzungssperren (teils durch Vorgaben des Landes, teils durch bewusst verzögerte Ausschreibung und Besetzung von lange planbaren Vakanz) verschärft, die selbst eine diesen Namen verdienenden Übergabe von Datensätzen und laufenden Vorgängen verunmöglicht. Selbst wenn eine nahtlose Einstellung „Rücken an Rücken“ gelingt, geht wesentliches mit der Aufgabenerfüllung verknüpftes Wissen unwiederbringlich verloren. Durch einfache, überlappende Einstellungen von wenigen Monaten, die eine tatsächliche Übergabe und eine Einführung der neuen Mitarbeitenden erlauben würde, könnten deutliche Qualitäts- und Produktivitätsgewinne erreicht werden.

3.2.4.3 Ausbildung

Zusätzlich zu überlappenden Einstellungen ist ein wesentliches Desiderat an dieser Stelle ist eine systematische Ausbildung/Heranführung an die Tätigkeit für Nachwuchskräfte. Die bisher durch das Land für zukünftige Landesbedienstete angebotenen Kurse werden allein von ihrem Umfang

her als unzureichend betrachtet. Für Kommunalbedienstete stehen lediglich Weiterbildungen durch das Land und freie Anbieter zur Verfügung. Wie bereits für die anderen Umweltbehörden ausgeführt, wäre zumindest für die Landesbediensteten eine strukturierte Einführungsphase mit Hospitationen in RPs und andern Landkreisen sowie Fachschulungen nicht nur eine der wenigen Möglichkeiten, landesweite Standards zu etablieren, sondern auch eine fachliche Vernetzung über Ebenen und Einheiten hinweg sicher zu stellen.

3.2.4.4 Weiterbildung

Die Weiterbildungsmöglichkeiten werden prinzipiell als gut erachtet. Die grundsätzliche Entscheidung, Weiterbildungen wahrzunehmen, liegt bei den Mitarbeitenden und wird kaum beschränkt. Allerdings gibt es zwei Faktoren, die ihre Wahrnehmung beeinträchtigen können. Zum einen limitiert der hohe Arbeitsdruck insb. durch die zahlreichen fristbewehrten (Groß-)Verfahren die Möglichkeit der Mitarbeitenden, auf Weiterbildungen zu gehen. Hier müssen sich die Mitarbeitenden selbst beschneiden, um nicht in Verzug zu geraten. Zum anderen werden eine Reihe von Weiterbildungen nicht durch Landeseinrichtungen, sondern durch freie Träger und Weiterbildungseinrichtungen angeboten. Diese sind kostenpflichtig. Da die Weiterbildungsbudgets in einigen LKs niedrig sind, können entsprechende Weiterbildungen nur in begrenztem Umfang wahrgenommen werden.

Die Notwendigkeit, eine Weiterbildung zum Mähwiesenexperten zu machen, um Zugriff auf die Mähwiesen-Datenbank der LUBW zu erhalten und diese pflegen zu können, wird zu einer weiteren Heterogenisierung des Datenbestandes führen.

3.3 Erschwernisse der täglichen Arbeit

3.3.1 Termindruck

Antragsverfahren sind mit engen Fristen bewehrt. Je nach interner Organisation bleibt den einzelnen TöB nur ein kurzes Zeitfenster, um ihre Stellungnahme zu verfassen. Diese Zeitverknappung wird von den Mitarbeitenden teils als politisches Druckmittel interpretiert, um einen Entscheidungszwang herzustellen. Er wird häufig als unnötig und negativ für die inhaltliche Qualität der Vorgänge erachtet. Eine sinnvolle Bearbeitung der Vorgänge ist nur bei erfolgreicher Vorab-Kommunikation mit den Vorhabenträgern möglich – „die eigentliche Arbeit läuft vor den Fristen“. Wie gut dies funktioniert scheint von Landkreis zu Landkreis sehr unterschiedlich zu sein und hängt vermutlich insb. davon ab, ob die Fachämter unvollständige oder schlechte Antragsunterlagen zurückweisen (dürfen) und somit disziplinierend auf Vorhabenträger und Planungsbüros zu wirken. Klassische Defizite sind: Vorgang ohne eindeutigen Flurstücksbezug; fehlende Unterschriften; nicht korrekte Kartierungen, fehlende Querschnitte

bei Revitalisierungsmaßnahmen von Gewässern I. Ordnung etc.) Ansonsten scheinen Vorhabenträger angesichts des Zeitdrucks darauf zu setzen, dass weniger wichtig erscheinende Vorgänge „durchgewinkt“ werden. Und da die Mitarbeitenden immer mehr „Mist auf den Tisch“ bekommen, der erst zeitaufwändig nachgearbeitet und vervollständigt werden muss, könnte diese Strategie sogar gelegentlich aufgehen. Ist dies jedoch nicht möglich, werden Arbeits- und Kostenaufwand für alle Beteiligten stark erhöht: Vorläufige Stellungnahmen müssen verfasst und Nachforderungen gestellt werden. Die „Schuld“ an den resultierenden Verzögerungen wird dann der UNB angelastet, obwohl sie mehr oder weniger vorsätzlich von Vorhabenträgern und Planungsbüros verursacht wurden. Der Rückhalt durch die Hierarchie in den Landratsämtern ist in dieser Situation für die UNB entscheidend und fällt äußerst unterschiedlich aus.

3.3.2 Großprojekte

Wesentliches Erschwernis der Arbeit sind die vielen und in fast allen Landkreisen anzutreffenden Großprojekte (insb. Windkraft aber auch zahlreiche andere Großvorhaben) die mit ihren umfangreichen Prüfpflichten insb. im Artenschutz und der Anforderung der absoluten „Gerichtsfestigkeit“ immense Ressourcen binden und UNBs faktisch lahmlegen, da sie systematisch andere Vorgänge verdrängen. Oft wird hier der Bedarf einer neuen Mitarbeitendenstelle für diesen Bereich genannt. Jenseits der Ressourcen für den laufenden Betrieb wird jedoch auch eine verbesserte fachliche Unterstützung angemahnt: Die Bereitstellung von Datenbanken und Arbeitshilfen durch die LUBW wird als äußerst wichtig und hilfreich zur qualitativen Bewältigung der Aufgaben erachtet. Dennoch ist gerade im Artenschutz die Angst groß, auf Basis der allgemeinen Handreichung „etwas zu übersehen“. Nur vereinzelt wurden in besonders belasteten LKs befristete personelle Verstärkung hinzugezogen oder den Teams Fachgutachter zur Seite gestellt. Von allen Befragten wurde hier eine Entlastung gefordert – insb. durch eine (noch) stärkere Unterstützung von RPs und LUBW oder auch durch eine Spezialisierung der einzelnen Landkreise und darauf aufbauende interkommunale Zusammenarbeit. Es werden verbesserte Möglichkeiten gefordert, bei Großprojekten oder ambivalenten bzw. offener Rechtslage Landesgutachter oder Fachspezialisten hinzuzuziehen um fallweise die sehr große Bandbreite verschiedener Wirkfaktoren, Artengruppen und Rechtsbereiche abdecken zu können. Aus fachlicher Perspektive können vor Ort weder Spezialkenntnisse, der aktuelle Forschungsstand, die fortlaufender Entwicklung von Handlungsleitfäden o. ä. (Bsp. Stickstoff- und Säureeinträge, Lärm, FFH-Verträglichkeitsprüfung, Gesetzesänderungen und nationale wie europäische Rechtsprechung Abgedeckt werden. SpezialistInnEnwissen jenseits von der Bereitstellung prozessualen Hilfen ist gefordert.

Hinzu kommen die zahlreichen Aufgaben, die in den letzten Jahren vom Umweltministerium neu definiert und konkretisiert wurden – Pflege des Ausgleichsflächenkatasters, Wiederherstellungsverträge für FFH-Mähwiesen, Kartierung von Verschlechterungen etc., die grundsätzlich als wichtig und auch hinsichtlich der Präzision der Vorgaben als zielführend angesehen werden, die aber zu einer weiteren, Verdichtung, Fragmentierung und Fremdsteuerung der Arbeit führen. Auch hier wird regelmäßig ein Bedarf von bis zu einer neuen Mitarbeiterstelle für diesen Bereich genannt. Zudem sei jenseits der überwiegend um die NATURA 2000 Kulisse strukturierten Aufgaben die Betreuung der „Normallandschaft“ völlig ins Hintertreffen geraten und fände in weiten Teilen faktisch nicht mehr statt.

3.3.3 Kontrollen im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)

Kontrollen im Zuge von InVeKoS und Cross-Compliance Maßnahmen binden saisonal in den Sommer-/Erntemonaten viel Verwaltungskraft der UNB. I.d.R. ist ein Mitarbeitender während ca. 3 Monate ganz überwiegend mit diesen Tätigkeiten befasst. In einigen Landkreisen wird nun versucht, den Aufwand der Kontrollen durch Bündelung der Zuständigkeit für Kontrolle und Freigabe unter dem Dach der Landwirtschaftsverwaltung zu minimieren. Während die Rechtmäßigkeit und Fachlichkeit dieser Vorgehensweise und des Ergebnisses nicht bewertet werden kann, so wird diese Vorgehensweise rein aus Sicht der Arbeitsentlastung grundsätzlich positiv gesehen – auch wenn in einzelnen Fällen der UNB in diesem Prozess Ressourcen entzogen wurden.

3.3.4 Gesetzeslage

Eine Reihe von gesetzlichen Rahmenbedingungen erschweren die naturschutzfachliche Zielerreichung. Erstens erfolgte die bundesrechtliche Umsetzung der EU-Richtlinien mit deutlichem Verzug und vermittelt den Eindruck, bis heute nicht abgeschlossen zu sein. Jede der sukzessiven Gesetzesänderung, aber auch der sich ändernde fachliche Stand führen wieder zu Änderungen der Rechtsprechung, was dann zu neuen Fachvorträgen und nachfolgend zu neuen Leitfäden etc. führt. Hinzu kamen verschiedene Meldekulissen für die Schutzgebiete (in Baden-Württemberg: Stand 1998, 2001, 2005), sowie auch heute noch seitens Umweltverbänden angeführte „faktische Schutzgebiete“. Je nach Änderung insbesondere von Artvorkommen ergibt sich auch die Notwendigkeit, die Schutzgebietskulisse weiterhin anzupassen.

Zweitens wird die politisch gewollte Möglichkeit im Rahmen der Ökokontoverordnung Waldrefugien auszuweisen, die als Ausgleichsfläche für

Siedlungsflächen dienen können, als äußerst fragwürdig angesehen, da damit der Eingriffsnahe, aber deutlich teurere direkte Ausgleich unattraktiv und faktisch verdrängt wird.

3.4 Unterstützung durch Vorgesetzte und Hausspitze im Alltagsgeschäft

Grundsätzlich wird von der Mehrheit der Befragten anerkannt, dass der Naturschutz innerhalb der Landratsämter im Vergleich zu vor rund einem Jahrzehnt deutlich ernster genommen wird und generell versucht wird, sauber abzuwägen. Hausintern wird also durchaus anerkannt, dass der Naturschutz ganz überwiegend kein „Verhinderer“ ist, sondern letztlich die Eingriffe aus naturschutzfachlicher Sicht zu minimieren sucht. Politische Einflussnahme auf Verfahren ist entsprechend die Ausnahme, kommt jedoch gleichzeitig bei politisch salienten Vorgängen fast überall vor. Dies wird jedoch als „normal“ und auch auf anderen Ebenen üblich bezeichnet. Ebenso als normal wird der in den Landratsämtern durchgängig gepflegte „kooperative“ Verwaltungsstil empfunden: Dies impliziert, dass Missstände nur in Ausnahmefällen formalisiert und bspw. durch OWi-Verfahren, Anordnungen, Gewinnabschöpfungen oder der Pflicht zur Wiederherstellung sanktioniert werden. Da ohnehin keine Zeitressourcen für die notwendige sorgfältige Vorbereitung solcher Verfahren vorhanden sind, ändere dies an der ohnehin kaum vorhandenen Sanktionsfähigkeit der UNB kaum etwas.

Allerdings variiert der politische Druck bzw. der Rückhalt der UNB wesentlich zwischen den Landratsämtern, abhängig vom Führungsstil und Verständnis der Vorgesetzten und ist insb. auch abhängig vom Charakter des Landkreises in Bezug auf landwirtschaftliche Nutzung, Verdichtung etc. Einzelne UNB in Landkreisen mit naturschutzfachlich „unbeleckten“ Vorgesetzten oder bei Vorgesetzten „alter Schule“ mit einer persönlichen Abneigung gegen Naturschutzaspekte sehen sich häufiger genötigt, ihr Vorgehen zu rechtfertigen. Hier ist dann schon die Einforderung von Gutachten oder Nachforderungen aufgrund von ungenügenden Planungsunterlagen ein Kraftakt. Vorgesetzte weisen fachlich begründete Vorschläge bspw. zu naturschutzrechtliche Auflagen zur Genehmigungsfähigmachung von Eingriffen zurück oder übergehen diese. Der Rückhalt für Kontrollen und Monitoring, mit welchen bspw. Verschlechterungen oder die Nicht-Erfüllung von Auflagen identifiziert werden könnten, variiert ebenfalls.

Zusammenfassend scheint übermäßige Politisierung oder mangelnder Rückhalt jedoch nur ein punktuelles Problem und sekundäres zu sein – viel wesentlicher als alle Formen aktiver Einflussnahme ist die Handlungsbeschränkung der UNB durch das Missverhältnis zwischen Aufgabenportfolio und Ressourcenausstattung.

3.5 Arbeitszufriedenheit

3.5.1 Arbeitsverdichtung

Aufgrund der Fülle von neuen Aufgaben und insb. durch die als TöB in fristbewehrten Verfahren zu erbringenden Stellungnahmen ist die Arbeitsbelastung wie auch der Grad der Fremdbestimmtheit der Arbeit in den letzten Jahren permanent gestiegen. Ohne die in diesem Feld bei der großen Mehrzahl der Mitarbeitenden gegebenen intrinsischen Motivation hätte dieser permanente Druck vermutlich noch größere Auswirkungen auf Arbeitsmoral und Krankenstand. Bereits jetzt werden Überlastungsanzeichen sichtbar – Resignation, Rückzug auf von außen vorgegebene Prioritäten und teils erhöhte Krankenstände. Da die UNB über sehr kleine Personalkörper verfügen und bereits bei Abwesenheit einzelner Mitarbeitenden ganze Aufgabenbereiche „ruhen“, liegen hierin beträchtliche Risiken für das interne Wissensmanagement und die Kontinuität der Verfahrensbearbeitung – mit ggf. unerfreulichen Auswirkungen auf Vorhabenträger.

3.5.2 Karriereperspektiven und Entlohnung

Wie in der öffentlichen Verwaltung üblich werden Faktoren jenseits der Arbeitsplatzsicherheit wenig Bedeutung zugemessen. Dies hat auch bei starker intrinsischer Motivation auf mittlere Sicht negative Auswirkungen auf Arbeitszufriedenheiten und Bindungsgefühl der Mitarbeitenden: Fehlende Karrierewege (keine Aufstiegsmöglichkeiten und oft schlecht besetzten Einstiegsstellen) führen bei den Kommunalbediensteten zu Demotivation und – bei ortsungebundenen Kollegen – zu hoher Fluktuation. Aber auch bei den Landesbediensteten herrscht teilweise Unmut über die Abwesenheit von Karrierechancen oder Aufstiegsmöglichkeiten. Die zum Zeitpunkt der Überführung des Personals aus den BNL in die Landkreise im Jahr 2001 festgeschriebene Einstufung des überführten Personals blieb i.d.R. seitdem unverändert. Weiterqualifizierungen wie Aufbaustudien wie auch die stark angestiegenen Anforderungen schlugen sich nicht in der Entlohnungsstruktur nieder. Da der finanzielle Ausgleich des Landes an die Landkreise für die Natura-Fachkräfte und Landespfleger sich an TV-L 9 orientiert, wird diese Einstufung von vielen Landkreisen übernommen oder nur marginal aufgestockt. Dies treibt die Unzufriedenheit und Personalfluktuation, auch über die Landesgrenzen hinweg. Es wäre zur Schaffung von Anreizen dringend zu empfehlen, die Entlohnung an die Anforderungen anzupassen und in ausreichender Zahl Laufbahnstellen zu schaffen, mit denen Leistungsträger gehalten, belohnt und motiviert werden können.

3.6 Außenbeziehung und Kooperation

3.6.1 Vertikale Koordination mit den Regierungspräsidien (RPs) und dem Ministerium

Alle Befragten loben prinzipiell den Austausch und die Unterstützung durch ihr Regierungspräsidium. Auch zwischen den NSB und den Referaten 55/56 bestehe ein sehr guter Austausch, insb. durch die Arbeit der LAG. Die Regionalreferenten wie auch einzelne Fachexperten sind erreichbar und bieten Unterstützung insb. in Fachfragen. In komplexen Vorgängen für die beide Ebenen Stellungnahmen abgeben, findet eine Koordination der Stellungnahmen statt. Hierdurch werden die UNB argumentativ gestärkt, was als im Zweifelsfall entscheidend angesehen wird. Die Kompetenzzentren Windkraft werden als sehr hilfreich erachtet. Eine Hochzoning komplexer Verfahren wird jedoch dennoch von einer Mehrheit der Befragten begrüßt. Ein Teil der Befragten hält jedoch die Vorteile einer ortsnahen Bearbeitung für überwiegend. Es wird vorgeschlagen, die vorhandenen Kapazitätslücken durch die formalisierte Zulieferung von Expertise (siehe oben) oder zumindest der konkreten Beteiligung der HNB in Form einer Kenntnisnahme bzw. eines formlosen Austauschs über die Fachstellungnahmen geschlossen werden. Ebenfalls als notwendig erachtet wird die Erarbeitung von Pflegekonzepten für die Naturschutzgebiete. Hierin sollten die Zielsetzungen für die Gebiete in einem durchgängigen Flächenkonzept konsistent beschrieben werden, so dass die derzeit oft widersprüchlichen Pflegeansätze von UNB, Gemeinden und privatem Naturschutz leichter auf ein gemeinsames Ziel ausgerichtet werden können.

Von allen Befragten wird die immense Masse an inkonsistenten Datenquellen, neuen Instrumenten und der kaum zu überblickende „Vorschriftenwust“ selbst für kleinere Vorhaben kritisiert. Neue Herausforderungen führten so zu einer immer inkonsistenteren Arbeitsgrundlage, denen die zwangsläufig wenig arbeitsteilig organisierten UNB kaum mehr gerecht werden können.

Grundsätzlich wird kritisiert, dass die RPs grundsätzlich sehr zurückhaltend agieren und sich – im Gleichschritt mit der Obersten Landesbehörde – nach Möglichkeit aus politisch salienten Vorgängen durch Nicht-Regelung oder in der Öffentlichkeit positiv konnotierte Dezentralisierung herausziehen. Prominentestes Beispiel ist die naturschutzrechtliche Begleitung der Standortbestimmung von Windkraftanlagen, diese wurde zwar prozessual strukturiert, inhaltlich jedoch weitestgehend den UNB überlassen. Diese sehen sich unnötig einem hohen politischen Druck ausgesetzt, der durch eine Vorplanung bzw. Landes-Windkraftkonzeption hätte deutlich abgeschwächt und kanalisiert hätte werden können. Ähnliche Defizite werden bspw. in der Ausformulierung der Zuständigkeiten und Aufgaben

kommunaler Baurechtsbehörden sowie dem Rückhalt hinsichtlich Kontrollintensitäten, der Rückendeckung gegenüber Fremdfirmen, die mit überzogenen Gewinnprognosen Ökokontomaßnahmen zu vermarkten suchen und der Sanktionierung von offensichtlichen Betrugsversuchen berichtet. Auch eine konsistente Biber-Konzeption des Landes wäre eine große Hilfe. Grundsätzlich nutzen die RPs die ihnen formal zustehenden Rechte als Fachaufsichtsbehörde nicht, obwohl dies aus Sicht einiger UNBs in Ausnahmefällen zur Sicherung der Naturschutzziele und zur Stärkung der UNB angezeigt wäre.

Darüber hinaus wird die Durchgängigkeit zwischen den Ebenen – sowohl was den Personalaustausch durch Rotation oder Fluktuation, also auch was die Befassung mit den alltäglichen Fragen und Szenarien der UNB sowie inoffizielle Kontakte angeht – als ausbaufähig betrachtet. Die Arbeit der LAG für NSB wird hier als ein Vorbild angesehen, wie eine Verbesserung organisiert werden könnte.

3.6.2 Vertikale Koordination mit Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW)

Alle Beteiligten lobten prinzipiell den Austausch und die Unterstützung durch die LUBW. Die LUBW bemüht sich erfolgreich, ihre Fachexpertise sowohl bei individuellen Anfragen als auch über Arbeitshilfen bereit zu stellen. Insb. die umfangreichen Arbeitshilfen werden gelobt; sie sind oft die einzigen Anhaltspunkte für die UNB, welche Methoden und inhaltlichen Anforderungen bei Spezialthemen zu berücksichtigen sind und stellen somit eines der wenigen Instrumente zur Qualitätssicherung flächendeckend zumindest im Ansatz einheitlichen Verwaltungsvollzug im Naturschutzrecht dar. Der LUBW wird auch innerhalb der Hierarchie der Landratsämter ein höheres fachliches Ansehen bescheinigt, als den eher als „politisch“ geltenden RPs. Von ihnen vorgelegte fachliche Empfehlungen haben entsprechend eine höhere Chance auf Berücksichtigung als von den RP vorgebrachte Bewertungen. Ebenfalls gelobt wird das bei der LUBW angesiedelte Kompetenzzentrum Windkraft, wobei auch hier konkretere fachliche Empfehlungen gewünscht werden.

Selbstverständlich gibt es auch hier zahlreiche Wünsche und Verbesserungsvorschläge – bspw. soll das „Formblatt zur speziellen Artenschutzrechtlichen Prüfung“ verbessert, die Prüfschritte übersichtlicher und unmissverständlich gestaltet werden; Grundlagenforschung zum Artenschutz wird erbeten; artenspezifische Checklisten und Arbeitshilfen im Artenschutz sind ebenso ein dringlicher Wunsch wie (wieder) besser verwendbare GIS-Datenformate (statt dem derzeitigen wms-Format des UIS-BRS Berichtssystem). Schließlich sollen höhere Kartierkapazitäten bereitgestellt werden, um den Umlauf der Biotopkartierung durch die Landkreise zu beschleunigen.

3.6.3 Naturschutzbeauftragte (NSB)

NSB werden in den Kreisen – je nach Kapazitäten und Kultur – sehr unterschiedlich eingesetzt. Während sie in einigen wenigen Landkreisen eng von der UNB eingebunden werden (bspw. über gemeinsame Ortsbegehungen und die Unterstützung bei der Abfassung von Stellungnahmen), übernehmen sie in anderen Landkreisen weitgehend autonom die Zulieferung von Stellungnahmen für einfachere Eingriffe im Außenbereich, die sonst mangels Kapazitäten nicht angemessen oder überhaupt nicht bearbeitet werden könnten. Da die Mitarbeitenden der UNB durch die Vielzahl an Verfahren ganz überwiegend „an den Schreibtisch gefesselt“ sind und nur sehr selektiv Außendienste wahrnehmen können, übernehmen die NSB (gemeinsam mit einzelnen Naturschutzwarten) überall die Funktion der „Augen und Ohren“ in der Fläche. So sinnvoll diese Funktion ist: Damit rutschen die NSB jedoch in die Rolle einer Aushilfs-Verwaltung – eine Rolle, die Ihnen vom Gesetzgeber so nicht zugedacht ist.

Je nach Kompetenzprofil der NSB gelingt es den NSB dabei auch tatsächlich, zusätzliche, in der UNB nicht vorhandene Kompetenzen einzubringen. Allgemein wird es jedoch als schwer beschrieben, naturschutzfachlich versierte NSB zu gewinnen. Die große Mehrzahl an „Ehrenamtlern“ kommt aus dem Forst oder Landwirtschaftsbereich, ist als selbst Mitarbeitender des LRA oder einer Gemeinde, ein kleinerer Teil rekrutiert sich aus ehemaligen Mitarbeitenden der UNB. Im Ergebnis ergeben sich zwei Probleme aus diesem Sachverhalt: Erstens können NSB fast durchgängig keine qualifizierte Stellungnahme zu komplexen, insb. artenschutzrechtlichen Fragestellungen abgeben – und tun dies auch nicht. Zum zweiten können die NSB trotz ihrer generellen Nützlichkeit und Entlastungsfunktion für die UNB nicht die ihnen ursprünglich zugedachte Aufgabe wahrnehmen, nämlich unabhängig und ohne Berücksichtigung politischer Zwänge naturschutzfachliche Stellungnahmen zuzuliefern. Zum einen sind sie größtenteils als Mitarbeitenden von Landkreis- oder Gemeindeverwaltungen intensiv in das politische Gefüge eingebunden und können sich in ihren Stellungnahmen auch nicht einem mittelbaren hierarchischen Druck entziehen. Darüber hinaus werden NSB vom Kreistag (wieder-) bestellt – oder eben auch nicht, wenn ihre Haltung als „überkritisch“ wahrgenommen wird.

Zusammenfassend kann gefolgert werden, dass das Institut der NSB auch heute noch als hilfreich und überwiegend arbeitserleichtern erachtet wird, dass es jedoch durchaus Verbesserungsbedarf hinsichtlich Rekrutierung und Stellung der NSB gibt, damit diese die ihnen zugedachte Rolle auch tatsächlich ausüben können.

3.6.4 Interne horizontale Koordination

Innerhalb der Landratsämter wird von einer überwiegend guten und verständnisvollen Zusammenarbeit mit den anderen umweltrelevanten

Fachämtern berichtet. Die zwischenmenschliche Komponente ist auch hier wichtiger, wie organisationale Fragestellungen. Die üblichen Konfliktlinien werden professionell bearbeitet. Einzig in der Beziehung mit den LEVEn scheint eine überraschend große Zahl an UNB eine über weitere Strecken konflikthafte Beziehung zu haben. Dies liegt insb. an den erst zu klärenden Zuständigkeitsabgrenzungen und der engen Verzahnung zwischen UNB und LEV. Als wichtige Institution zur Entlastung der UNB wird in einzelnen Ämtern die Arbeit einer Koordinierungsstelle genannt. Diese wirkt i.d.R. bei aufwändigeren, beteiligungsintensiven Verfahren als Ansprechpartner nach außen, prüft die Antragsunterlagen und stellt Nachforderungen und klärt intern Beteiligungen und gemeinsame Termine/Scopings ab. Allerdings scheint es gänzlich unüblich, die Fachstellungen der einzelnen TöB zu koordinieren und den Bescheid einer Endredaktion zu unterziehen, so dass diese von den Antragstellern regelmäßig als widersprüchlich oder redundant wahrgenommen werden.

3.6.5 Externe horizontale Koordination

Wesentlicher „Kunde“ auch Kooperationspartner der UNB auf der horizontalen Ebene sind die kreisangehörigen Gemeinden, die einerseits selbst Bauleitplanungen vorlegen, andererseits aber auch teilweise mit ihren Unteren Baurechtsbehörden selbst die UNB als TöB beteiligen. Auch wenn hier die Varianz der Arbeitsweise als extrem groß beschrieben wird, werden doch eine Reihe von regelmäßigen Problemlagen in dieser Beziehung benannt: So zeigen die Unteren Baurechtsbehörden in den kreisangehörigen Städten keinerlei Elan, die Verstöße bzw. die schlichte Nichterfüllung von Auflagen in ihrem Sprengel zu verfolgen – selbst wenn sie konkret auf Versäumnisse hingewiesen werden. Dies ist verständlich, da sie doch gegen örtliche Unternehmen oder sogar die eigene Gemeinde vorgehen müssten. Entsprechend zäh sei entsprechend die Umsetzung von Auflagen zu Bauleitplanungen etc.

Wesentliche fachliche Kontakte pflegen die UNB mit den privaten Gutachterbüros, welche für Antragsteller und Vorhabenträger die angeforderten Fachgutachten erstellen. Die Qualität der Arbeit der UNBs hängt wesentlich von der Qualität dieser Zulieferungen ab. Da jedoch keinerlei Befähigungsnachweis zur Arbeit als „Fachgutachter“ im Naturschutzbereich gefordert ist, schwankt die gelieferte Qualität stark. Als hilfreich würde die Einforderung eines Befähigungsnachweises durch das Land und ggf. eine „schwarze Liste“ bzw. eine Strategie im Umgang von mehrfach nicht den Erwartungen entsprechenden Gutachtern angesehen.

3.6.6 Schnittstellenproblematik – Datenbanken und Geo-Informationssysteme (GIS)

Ein von allen Befragten stets genanntes Problem und wesentliche Arbeitserschwerung sind technische und politische Hürden im Einsatz der prinzipiell vorhandenen Datenbestände. Obwohl eine enge Zusammenarbeit mit der Landwirtschafts- wie auch der Forst- und Vermessungsverwaltung zur Erreichung der Naturschutzziele notwendig ist, bestehen wechselseitig hohe Hürden im Zugang und kulturelle Widerstände in der Nutzung der Datenbestände der jeweils anderen. So können die UNB die weder die Systeme der Landwirtschaftsverwaltung (GISELA und FIONA) noch das Netzwerk der Forstverwaltung einsehen. Umgekehrt können diese das Landschaftspflege-Informationssystem (LaIS) der Naturschutzverwaltung nicht einsehen. Hierdurch entsteht immenser Zeitverlust und Koordinationsaufwand, da häufig umfangreiche Anfragen an die Kollegen formuliert und weitergegeben werden müssen. Formale Fehler und Konflikte zwischen Fachbereichen sind häufig auf fehlende Informationen zurückzuführen („wo sind geschützte Arten?, „Was ist Wald, was Offenland?“, „was ist Ausgleichsfläche?“, „welche Landwirtschaftliche Förderung wird bezogen?“, wer ist der Bewirtschaftende?“). So ist der UNB als fachlich zuständige Stelle oft nicht bekannt, für welche Flächen Landwirte Fördermittel (vom Landwirtschaftsamt) für den Erhalt von Mähwiesen erhalten. Auch die Kontrolle auf bewusste oder unbewusste Beantragung von Doppelförderungen oder Doppelverwertungen für Ausgleichs- oder Ökokontoflächen ist zeitaufwändig und findet nur im Ansatz statt. Der Betrag der durch Doppelförderung missbräuchlich verwendeten Mittel wird als sehr hoch erachtet.

Technische Hürden bestehen in der nur begrenzten Kompatibilität der jeweiligen GIS-Systeme oder im Aufwand zur individuellen Erstellung von Arbeitsgrundlagen und Karten. Das Setzen landesweit einheitlicher Standards ist ein auf Kabinettsebene voranzubringendes Projekt mit mittelfristig hohen Produktivitätsgewinnen. Politisch-fachliche Hürden bestehen aufgrund der Abschirmungsversuche zwischen den Ressorts bzw. Fachbereichen, welche mit zweifelhaften Argumenten („Datenschutz“, „Kosten der Arbeitsplätze“, „Begrenzte Leistungsfähigkeit“) die Abschottung zu untermauern versuchen. Hintergrund ist hier vermutlich die Angst, dass „die Anderen“ den eigenen Kundenbeziehungen oder Zuständigkeit „in die Quere“ kommen. Diesem Problem ist offensichtlich auch mit anderen Ressortierungen nicht beizukommen. Sie aufzulösen oder abzumildern würde sich im Sinne der Effizienz und Effektivität der Arbeit aller umweltbezogen arbeitender Ressorts lohnen.

3.6.7 Landschaftserhaltungsverbände (LEV)

Die nahezu flächendeckend in den Landkreisen gegründeten LEVs müssen qua ihrer Aufgaben in der Landschaftspflege und insb. bei der weiteren Umsetzung von Natura 2000 eng mit den UNB zusammenarbeiten. Die Arbeitsteilung zwischen UNB und LEV variiert dabei stark. Während in einem Teil der Landkreise eine relativ strikte Orientierung an der FFH-Gebietskulisse erfolgt, werden andernorts andere Abgrenzungen gewählt, die eine stärkere Spezialisierung der meist kleinen Zahl an Fachkräften erlaubt. So übernehmen LEV-Mitarbeiter teils auch Aufgaben der Landschaftspflege außerhalb der Gebietskulisse, bspw. im Bereich Mähwiesen.

Während in einem Teil der Landkreise die Kooperation als sehr gut und aufgrund der Personalbesetzung auch als fachliche Bereicherung gesehen wird, ergeben sich in anderen Landkreisen teils beträchtliche Probleme. Grundsätzlich wird die Auslagerung der Landschaftspflege in diese Verbandsform zwar aufgrund von Schnittstellenproblemen als nicht optimal, jedoch zur zweckgebundenen Ressourceneinsatz in den Landkreisen als politische Notwendigkeit betrachtet. Schnittstellenprobleme erwachsen in vielen Landkreisen aus a) der formalen Angliederung an Organisationseinheiten als die UNB (bspw. Landwirtschaft), b) der räumlichen Trennung in der Unterbringung – teils sogar an anderen Standorten als die UNB und c) dem sich aus der Rechtsform der LEV ergebenden, teils beschränkten Zugang bzw. Nutzungsrechten zu unentbehrlicher Datenbanken und GIS-Systemen. Darüber hinaus ergeben sich in einigen Landkreisen deutliche Konflikte zwischen UNB und LEV, da divergierende Zielsetzungen verfolgt werden. Es wird kritisiert, dass der LEV insb. eine Maximierung des Umfangs an Pflegeverträgen anstrebt, ohne die notwendige Sorgfalt bei der fachlichen Vorprüfung der Grundlagen wie auch der Kontrolle aufzuwenden. So würden konfligierende Schutzgüter in der Fläche nicht erkannt oder bereits bestehende Förderungen aufgrund fehlender technischer Möglichkeiten oder Nachlässigkeit nicht berücksichtigt. In der Folge ist die Bewertung der „Wirkung“ der LEV auf die Arbeit der UNB zwiespältig: Teils stellen sie eine wirkliche Arbeitserleichterung dar, da insg. mehr Fachkräfte zur Verfügung stehen und die dünne Personaldecke auch von Aufgaben jenseits der Umsetzung der Managementpläne in FFH-Gebieten entlastet wird. Teils wird durch die LEV auch ein Mehraufwand verursacht, da durch sie nur einen Teil der neuen Aufgabe im Bereich des Managements der FFH-Gebiete abgedeckt wird, die rechtliche und teils auch naturschutzfachliche Prüfung und Ausfertigung für eine explodierende Zahl an Verträgen jedoch an der UNB „hängen bleibt“. Dieses Gefühl einer Mehrbelastung scheint insb. dort besonders stark, wo zwischen beiden Einheiten nur schwach kooperiert und den LEV eine fachlich unbefriedigende Arbeit vorgehalten wird, die beträchtlichen Aufwand in der Prüfung und Nachbearbeitung der Verträge erfordert.

4 Zusammenfassung und Handlungsmöglichkeiten

Auch im Bereich des Naturschutzes zeigt sich sowohl auf der Ebene der Regierungspräsidien als auch in den UNB ein Zwang zur Priorisierung: öffentlichkeitswirksame und reaktive Tätigkeiten wie die Bearbeitung von Genehmigungsverfahren oder die Beteiligung als TÖB werden vorrangig vollzogen, eigeninitiierte und nicht-anlassbezogene Kontrollen und Tätigkeiten werden vernachlässigt. Beratungstätigkeiten und anlassbezogene Kontrollen nehmen eine gewisse Mittelposition ein.

Der Zwang zur Priorisierung gründet sich in einer mangelnden Personalausstattung der Naturschutzreferate angesichts der steigenden Aufgabenvielfalt. In den RPs fällt daher die Leistungseinschätzung des eigenen Referats bei den Naturschützern in allen Dimensionen etwas schlechter aus als in der Befragung der anderen Fachbereiche, wenngleich sich ähnliche Muster zeigen: die Prozessqualität wird eher kritisch, Dienstleistungs- und fachliche Qualität werden eher positiv bewertet.

Die Probleme in der Personalausstattung in den RPs werden deutlich, wenn 56 % der befragten Mitarbeiter angeben, dass ihr Referat nicht über genügend Aufsichtspersonal für einen normgerechten Vollzug verfüge. Die Auswirkungen dieser Personalsituation auf die Ausbildung neuer Mitarbeiter sind ebenso deutlich: mehr als zwei Drittel (71 %) geben an, dass ihnen nicht genügend Zeit für eine fundierte Einarbeitung neuer Kolleginnen und Kollegen verbleibe. Dies ist ein deutlich schlechterer Wert als bei der Befragung der anderen Referate im Umweltbereich. Vor dem Hintergrund des anstehenden Generationenwechsels ist ein gelungener Wissenstransfer jedoch eine der wesentlichen Erfolgsfaktoren für den gegenwärtigen und zukünftigen Vollzug von Umweltschutzaufgaben.

Neben der Personalausstattung werden in den Naturschutzreferaten der RPs ähnliche Probleme wie in den sonstigen Umweltschutzreferaten im Bereich der Fachanwendungen (26 %), der Archivierung und des Ablagesystems (36 %), der Aktenführung (45 %) und der Dokumentationspflichten (48 %) gesehen, die wichtige Zeitressourcen der Mitarbeiter binden. Die größten Erschwernisse ergeben sich durch häufige Unterbrechungen durch externe Anrufe (52 %) und eine fehlende Entlastung in Sekretariats- und standardisierten Zuarbeiten (61 %). Dahingehend gefragt, welche Maßnahmen aus ihrer Sicht die Arbeit im Referat verbessern könnten, nennen die Mitarbeiter u. a. Verbesserungen der internen Organisation, Aufstockung und Entfristung des Personals, Einführung bzw. Verbesserung der elektronischen Aktenführung sowie Anstellung und Einbindung von Assistenzkräften.

Im Hinblick auf die Politisierung des Verwaltungsvollzugs zeigt sich in den Naturschutzreferaten deutlich häufiger als in anderen Fachbereichen ein gewisser Widerwille auf Seiten der Hausspitze, Einflussversuchen aus

Politik und Wirtschaft konsequent entgegenzutreten und die fachliche Arbeit der Vollzugsebene nicht durch fachfremde Eingriffe zu behindern. Trotz der genannten Vollzugsprobleme lässt sich hingegen eine allgemein große Arbeitszufriedenheit unter den Naturschutzmitarbeitern konstatieren – ein positives Ergebnis, welches nur durch größere Unzufriedenheiten bei den Aspekten Arbeitsbelastung und fachliche Anerkennung konterkariert wird.

Sowohl in den RPs als auch in allen UNB werden große Anstrengungen unternommen, um den ständig wachsenden gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden. Durch hohes Engagement und strikte Prioritätensetzung werden im planerischen Bereich sowohl die hinsichtlich ihrer Naturschutzrelevanz wesentlichen Vorhaben bearbeitet, also auch eine hohe Qualität der Fachstellungen erzieht.

Kennzeichen des durch die UNB verantworteten Teils des Naturschutzrechts ist jedoch eine hohe Heterogenität – in Ausstattung, Arbeitsweise und Zielerreichung.² Viele Ausformungen in den Landkreisen sind historisch gewachsen und hängen an Personen und der Einbettung der UNB, sind also weitgehend willkürlich. Beispiele sind:

- Die Arbeitsweise als TöB variiert stark: Die Einforderung von naturschutzfachlichen Gutachten bei relevanten (nicht kleinen) Vorhaben schwankt zwischen „fast immer“ und „in Ausnahmefällen“. In letzterem Fall wird argumentiert, dass Vorgesetzte die Beauftragung kritisch sehen, ohnehin keine guten Gutachter im Umkreis verfügbar seien oder keine Zeit vorhanden ist, um Gutachten zu würdigen. Zentral wäre es, Zeit zu haben für einen Lokalaugenschein. Dieser würde erst eine Einordnung des Vorhabens und die Wichtigkeit einer Gutachtenerstellung zeigen. Es kann hier nicht bewertet werden, welche der beiden hier überspitzt dargestellten Strategien – flächendeckende Einforderung von konkretisierten fachlichen Bewertungsgrundlagen mit entsprechenden Kosten für Antragstellende und UNB in der Bearbeitung, oder selektive, einer ex-ante Prioritätensetzungen folgende Bearbeitung – bessere Ergebnisse erzielt. Den Mitarbeitenden stellen sich die Strategien jedoch nicht als fakultativ, sondern als zwingend dar.
- Im Idealfall werden die Kontrolle der Auflagen bei Bauvorhaben in einer eigenen Wiedervorlage verwaltet und abgearbeitet; der Baukontrolleur prüft Naturschutzauflagen mit; Auflagen werden

² Diese ist symptomatisch für den dezentrierten Vollzug in Landratsämtern, bringt jedoch im Fall des Naturschutzrechts verhältnismäßig wenige originäre, aus der Anlagerung resultierende Vorteile mit sich. Bspw. könnten die Vorteile Ortsnähe und Bündelung mit anderen umweltbezogenen Fachämtern auch in anderen Organisationsformen erreichbar sein.

mit Kauttionen belegt; Versäumnisse werden angemahnt; die Baurechtsakte wird erst geschlossen, wenn Vollzug gemeldet wird. In den meisten Landkreisen findet jedoch im Regelfall kaum eine Kontrolle statt. Selbst für die laufenden Verfahren reichen die Ressourcen nicht, geschweige denn für die Nachschau und dauerhafte Sicherstellung der mittlerweile tausenden von Kompensationsmaßnahmen. Lediglich besondere Vorhaben werden tatsächlich begleitet. Erkannte Missstände können faktisch nur bei Kooperationsbereitschaft der Vorhabenträger behoben werden. Der formale Weg über die Baurechtsbehörden ist nicht vorgesehen und widerspricht der Arbeitsweise dieser Behörden. Die große Mehrzahl der Baurechtsämter betreibt die Durchsetzung nicht.

- Im Idealfall werden bzw. würden alte und aktuelle Kartierungen abgeglichen, Verluste und Veränderungen (Biotope, Landschaftsschutzgebiete, Naturdenkmale, Mähwiesen, Arten aus dem Artenschutzprogramm etc.) kartiert und ggf. die Wiederherstellung betrieben. Kartierungen werden von einem Kartographen aktualisiert und Arten nachgeführt. Zielsetzung ist eine flächendeckende Kartierung im Landkreis einschließlich Erwartungsflächen und Zielartenkonzept. Diese Informationen stehen allen Ämtern und Stellen mit Umweltbezug zur Verfügung (insb. Wasser, Boden, Landwirtschaft, Forst, Vermessung, Flurneuordnung), reduzieren den Bedarf an Fachgutachten und machen die schleichende Verschlechterung des Naturraumes sichtbar. In den meisten Landkreisen kann keiner dieser Schritte aufgrund von Ressourcenmangel, Know-how und fehlender politischer Unterstützung stattfinden.
- Im Idealfall hat die UNB (gezwungener Maßen informell) Zugang zu den GIS-Systemen von Landwirtschaft und Forst. Im Regelfall muss jeder Bewirtschafter mühsam angefragt werden, die Bearbeitungszeit ist lang.
- Im Idealfall stehen mobile EDV-Geräte (Tablets) mit Karten und Kontaktdaten etc. für den Außeneinsatz zur Verfügung, im Regelfall freut man sich schon über einen zweiten Bildschirm am Arbeitsplatz. Nur das Land ist in der Lage, zeitgemäße technische Soft- und Hardwarelösungen bspw. für mobile Anwendungen zu entwickeln oder zu testen und vorzuschlagen. Hierdurch könnten auch vertikale und horizontale Schnittstellen reduziert werden.

Als wesentliche Erkenntnisse lassen sich – ganz wesentlich als Resultat der fast überall anzutreffenden kritischen Größe der Unteren Naturschutzbehörden die folgenden Risiken identifizieren:

- Fachliche Risiken: Ungenügende fachliche Spezialisierung und Arbeitskapazitäten, um die komplexer werdenden Fragestellungen

im Umweltbereich, schnell und kompetent beantworten zu können.

- Prozessuale Risiken: hoher Koordinations- und Informationsaufwand in den Prozessen frisst Kapazitäten und birgt das Risiko einer Nichtbeachtung vorhandener Kontakte, Informationen und Hilfestellungen. Die zur Verbesserung der Arbeitsgrundlagen und zur Abmilderung der fachlichen Risiken bereitgestellte Zahl an Datenquellen, Arbeitshilfen und Ansprechpartnern ist schon jetzt in den Landkreisen für die Generalisten mit umfassender Zuständigkeit kaum noch überblick- und beherrschbar. Die fehlende Vertretungsfähigkeit kann zu massiven Verzögerungen und Unsicherheiten in Verfahren führen.
- Personelle Risiken: Aufgrund der geringen Größe der Landkreise fehlende Ausbildungsfähigkeit sowie unterschiedliche Fähigkeit und Bereitschaft zur angemessenen Eingruppierung, Entlohnung, Weiterbildung etc. führen mittelfristig zu starker Heterogenität in Kenntnissen und Fähigkeiten.

Handlungsmöglichkeiten bestehen in folgenden Bereichen:

- Ausbau der inneren Organisation, etwa interne Systematisierung von Vorgaben in GABl. und GBl., Verfügbarkeit wesentlicher Publikationen, digitale Abrufbarkeit von Erlassen.
- Klare Zuständigkeiten - insb. für Untere Baurechtsbehörden
 - o In der Beteiligung von UNBs
 - o in der Sicherstellung der Qualität von Antragsunterlagen
 - o für die Kontrolle und Durchsetzung von naturschutzrechtlichen Auflagen im Rahmen der Eingriffsregelung
- Erstellung von Leitlinien, unter welchen Umständen und Bedingungen naturschutzfachliche Gutachten im Rahmen von Antragsverfahren beigebracht werden müssen
- Gezieltes Einsetzen von Monitoring, um die Wirksamkeit von Maßnahmen dokumentieren und künftig besser abschätzen zu können. Bsp: Häufige Fälle (CEF/FCS Zauneidechse), kostenintensive Fälle (Amphibienschutzsysteme, Gewässerrevitalisierung), Spezialfälle (Braunkehlchen, Dohlenkrebs).
- Weitere Optimierung der artenschutzrechtlichen Potentialeinschätzung und Entwicklung von Szenarien, wie die Prüfung erfolgen sollen, um Prüfaufwand unter Kontrolle zu halten und die vorhandenen Kapazitäten auf die vordringlichsten Spezies oder Habitate konzentrieren zu können.

- Kapazitäten schaffen, um auch konzeptionell arbeiten zu können, um Überhänge abzuarbeiten, um Planungen und Maßnahmen regelmäßig im Gelände vor Ort prüfen zu können.
- Bereitstellung von Ressourcen für Kontrolltätigkeit der UNB
- Bereitstellung von Ressourcen für die (externe) Prüfung von beigebrachten naturschutzfachlichen Gutachten
- Bereitstellung von Kapazitäten für „weiche“ Aufgaben wie Umweltbildung, Betreuung von Naturschutzwarten und Öffentlichkeitsarbeit; Verstärkte Förderung von Best Practice (wie etwa bei www.artenschutz-am-haus.de).
- GIS-Handhabung wieder praktikabler gestalten – Shape-Formate statt WMS.
- Bewährte Instrumente erhalten und weiter aktuell halten, Bsp. Grundlagenwerke mit Bestimmungsschlüsseln (fallweise) und Verbreitungskarten sowie andere Publikationen, Fortbildungsangebote und Fachtagungen, Artenschutzprogramm Baden-Württemberg, Zielartenkonzept, Biotopkartierungen, Verfügbarkeit von Fotos, Leitfäden, Arterfassungen usw.
- Intensivierter Austausch zwischen den Fachbehörden auf gleicher Ebene wie auch zwischen verschiedenen Ebenen etwa im Rahmen von Hospitationen (kollegial/fachqualifizierend/beratend).
- Den Aufgaben angemessene Einstufung und Entlohnung sowohl von Landes- wie Kommunalbediensteten.
- Bereitstellung einer landesweiten Einführungsfortbildung bei Stellenneubesetzung in der Naturschutzverwaltung.
- Landesseitig Entwicklung zukunftsfähiger (mobiler) Anwendungen einschließlich von Beschaffungsempfehlungen. In den Landratsämtern intensivere hausinterne Betreuung der erforderlichen Fachanwendungen ergänzend zu den „Fachkräften“.
- Förderung der wissenschaftlichen Ausbildung mit Schwerpunktsetzung Naturschutz in Baden-Württemberg als Zukunftsbasis für Gutachterbüros wie auch für die Verwaltung.
- Befähigungsnachweise für Fachgutachter.

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Ziele der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter</i>	4
<i>Abbildung 2: Erreichung folgender Ziele im Referat</i>	5
<i>Abbildung 3: Prioritäten bei der Aufgabenwahrnehmung</i>	6
<i>Abbildung 4: Leistungseinschätzung des Referats</i>	7
<i>Abbildung 5: Rahmenbedingungen der Arbeitstätigkeit</i>	8
<i>Abbildung 6: Bei Vertretungsregelungen</i>	9
<i>Abbildung 7: Einschätzung der Aus- und Fortbildung</i>	10
<i>Abbildung 8: Aufgrund fehlenden Wissens</i>	11
<i>Abbildung 9: Ich fühle mich in der Lage,</i>	11
<i>Abbildung 10: Organisation und Management im Referat</i>	12
<i>Abbildung 11: Probleme in der täglichen Arbeit</i>	13
<i>Abbildung 12: Unterstützung durch Vorgesetzte und Hauspitze im Alltagsgeschäft</i>	15
<i>Abbildung 16: Zufriedenheit mit folgenden Aspekten der Arbeit</i>	16
<i>Abbildung 14: Zufriedenheit folgender Bezugsgruppen mit der Arbeit des Referats</i>	17
<i>Abbildung 15: Zusammenarbeit und Koordination verläuft gut mit anderen Verwaltungsebenen</i>	18

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. 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./Bogumil, S./Ebinger, F./Groh, S. (2016): Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Bochum/Speyer/Wien
- 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 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