

Gewerbeaufsicht Baden-Württemberg

- Eine Bestandsaufnahme zu Reformen und Stelleneinsparungen-

Dipl.-Ing. Michael von Koch

Die Verwaltungsreform liegt nun 5 Jahre zurück. Ein Urteil über Effizienzrendite und Auswirkungen auf die Aufgabenerledigung der Baden-Württembergischen Gewerbeaufsicht wurde bisher noch nicht angegangen. Vor dem Hintergrund neuer von der Landesregierung angekündigter Personalkürzungen und der damit verbundenen weiteren Aufgabenverdichtung wird eine Bestandsaufnahme versucht.

Die Organisation eines Bundeslandes wird durch parlamentarische Beschlüsse festgelegt. Dementsprechend gibt hierbei eine Reihe hoheitlicher Aufgaben zu erledigen für die ein bestimmter Personalkörper notwendig ist. Genau festzulegen sind dabei die Aufgaben die durch eine Behörde zu erledigen sind.

Die Gewerbeaufsicht mit Ihrer Hauptaufgabe Überwachungen im Arbeitsschutz gehört zu den auch durch internationale Verträge unabdingbaren Staatsaufgaben. Die Frage ist aber, wie viel Aufsicht muss denn unbedingt sein, um den eingegangenen Verpflichtungen nachkommen zu können. Ab welchem Punkt kann man nicht mehr von einer vernünftigen Aufgabenerledigung sprechen. Gibt es einen Zusammenhang von Organisation, Personalstärke und übertragenen Aufgaben. Der Artikel versucht mit Blick auf statistische Erhebungen hinweise zu geben. Zum besseren Verständnis wird zunächst ein zeitlicher Überblick über die letzten 25 Jahre der Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg gegeben

1. Die Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg seit 1985

Der Ursprung der Gewerbeaufsicht war eine Aufsichtsbehörde für den Arbeitsschutz gestützt auf die Gewerbeordnung. Mit dem Erlass des Bundes-Immissionsschutzgesetzes 1974 wurden auch Aufgaben des Umweltschutzes bis hin zur Anlagengenehmigung auf die Gewerbeaufsicht übertragen. Das Aufgabenspektrum umfasste somit technischen und sozialen Arbeitsschutz, den Immissionsschutz und Aufgaben der Produktsicherheit.

Die erste Reform im beschriebenen Untersuchungszeitraum fand im Jahr 1984 statt und wurde zum Jahresende 1985 wirksam.

Die Gewerbeaufsicht hat ab dem Jahr 1986 mit der fachlichen Aufsicht durch die Regierungspräsidien ihre Stellung als Mittelbehörde verloren. Gleichzeitig wurde die Zuständigkeit als Genehmigungsbehörde für Anlagen der Spalte 2 nach 4. BImSchV an die Landratsämter abgegeben.

Die Landesregierung sah die Notwendigkeit weitere Personaleinsparungen und hat deshalb im Jahr 1989 den Unternehmensberater Mummert & Partner damit beauftragt eine Organisationsuntersuchung durchzuführen. Das Ergebnis von ORGUS war eine Änderung der Organisation, die im Jahr 1992 umgesetzt wurde. Im Rahmen dieser Restrukturierung wurde die Zahl der Abteilungen in den Ämtern erhöht und die Führungsebene durch Sachgebiete erweitert.

Gleichzeitig wies der Unternehmensberater darauf hin, dass der technische Dienst bei einem für Revisionen(Überwachungen) verbleibenden Zeitanteil von 15% an die Grenze der selbstbestimmten Handlungsfähigkeit geraten ist.

Die Landesverwaltung beschloss 1994 die Auflösung der Wasserwirtschaftsämlter (SOBEG) und Eingliederung eines Teils dieser Aufgaben in die Gewerbeaufsichtsämter. Die Reform wurde im Jahre 1995 vollzogen und Personal der Gewerbeaufsicht zugeführt. Der gleichzeitig beschlossene Stellenabbau wurde bis zum Jahr 2005 soweit möglich vollzogen. Dies hatte auch zur Folge, dass es in diesem Zeitraum keine signifikanten Neueinstellungen gab. Die innere Organisation mit dem Prinzip „ein Mann ein Betrieb“ wurde beibehalten. Das bedeutete, dass ein einzelner Mitarbeiter nun die Aufgabengebiete Arbeitsschutz, Immissionsschutz, Wasser- und Abfallrecht zu erledigen hatte.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2000 eine Untersuchung der Gewerbeaufsicht durchgeführt. Im Ergebnis bemängelte er teilweise die Aufgabenerledigung und die Organisation, sowie den gesunkenen Anteil an eigenbestimmter Aufgabenerledigung (nur noch 10%). Die Kritik führte zu einer Reduktion der Abteilungen und der Abschaffung der Sachgebiete, sowie zur Zentralisierung einzelner Sonderaufgaben. Die Umsetzung wurde 2003 wirksam. In diesem Jahr wurde auch die Große Verwaltungsreform für 2005 angekündigt.

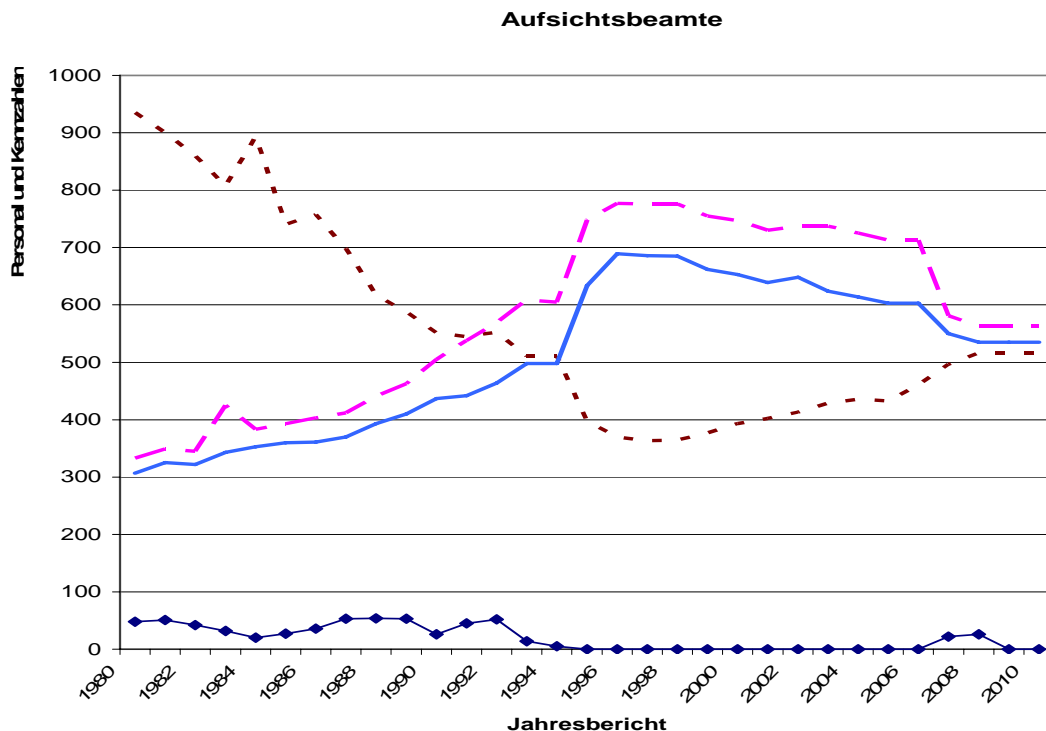


Bild 1: Personalentwicklung

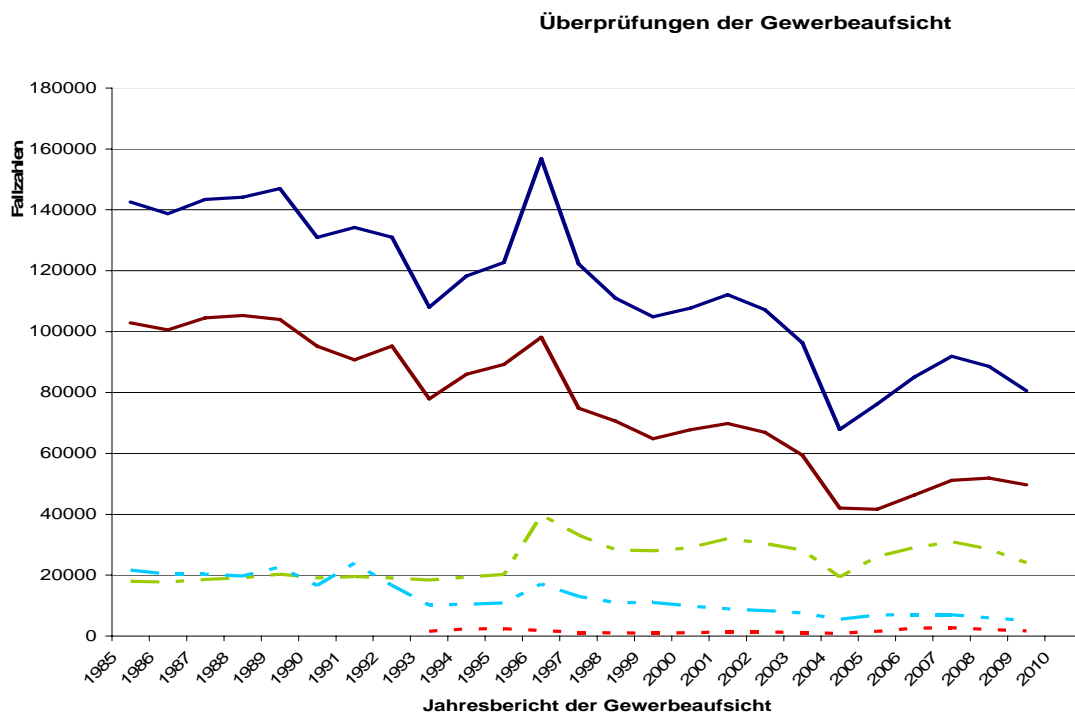
Das Jahr 2005 brachte eine weitere Verwaltungsreform. Hier wurden nun alle unteren Sonderbehörden aufgelöst und in die Landratsämter und teilweise in die Regierungspräsidien eingegliedert. Für die Gewerbeaufsicht wurde das Personal und die Aufgaben nach einem neu entwickelten Zaunprinzip verteilt. Demnach gingen der Mutterschutz, Strahlenschutz und alle Aufgaben die in Zusammenhang mit IVU-Anlagen oder Anlagen die unter die Seveso-Richtlinie fallen an die Regierungspräsidien. Die übrigen Aufgaben gingen an die Land- und Stadtkreise. Mit der Verwaltungsreform wurde ein weiterer Stellenabbau beschlossen was im Ergebnis zu einer weiteren Minderung der selbstbestimmten Aufgaben führt.

2. Auswertung der Jahresstatistik

Die Auswertung der Jahresstatistik der Gewerbeaufsicht erfolgte mit der Hilfe der Diagrammfunktionen im Datenprogramm Excel. Es wurden hierbei die Personalzahlen, die Fallzahlen der Überprüfungen insgesamt sowie von einzelnen Aufgabenbereichen, die Betriebs- und Arbeitnehmerzahlen erfasst. Die Auswertung kann nun mit den beschriebenen Änderungen der Gewerbeaufsicht verglichen werden. Der Einfluss anderer Faktoren, wie das wirtschaftliche Umfeld, politische Änderungen oder nachhaltige Belastungen durch die Abwicklung von Großverfahren, kann für die Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg als vernachlässigbar angesehen werden.

Das Bild 1 zeigt die Personalentwicklung der Gewerbeaufsicht im Zeitraum von 1985 bis 2009. Die durchgehende blaue Linie zeigt das Aufsichtspersonal in den Ämtern, die darüberliegende gestrichelte Linie das Personal insgesamt (auch Präsidien und Ministerien). Die gestrichelte braune Linie zeigt die in der Statistik erfassten Betriebe. Die Personalentwicklung wurde bis 2005 von einem Ministerium und 4 Regierungspräsidien federführend betrieben. Ab dem Jahr 2005 das Innen und Umweltministerium personalführend für den höheren Dienst und die Regierungspräsidien sowie 44 Stadt und Landkreise für den mittleren und gehobenen Dienst zuständig sind.

Aus dem Bild 1 ist deutlich die beschriebene Reform des Jahres 1995 zu erkennen, an dem Teile der Wasserwirtschaft in die Gewerbeaufsicht eingegliedert wurden. Darüber hinaus sieht man den beschlossenen Personalabbau.



· Bild 2: Betriebsbesichtigungen

Eine Haupttätigkeit der Gewerbeaufsicht sind die Überprüfungen und Besichtigungen vor Ort. Es werden durch Betriebskontrollen die Einhaltung so wichtiger Gesetze wie die Arbeitszeit, Einrichtung und Gestaltung von Arbeitsstätten und Arbeitsplätzen, die Sicherheit von Arbeitsmitteln aber auch Emissionen aus Betrieben sowie

ordnungsgemäße Abwasserbeseitigung und Abfallverbringung kontrolliert. Festgestellte Mängel werden durch Revisionsschreiben erfasst oder mit einem Bußgeldverfahren geahndet.

Arbeitsstättenkontrollen der Gewerbeaufsicht

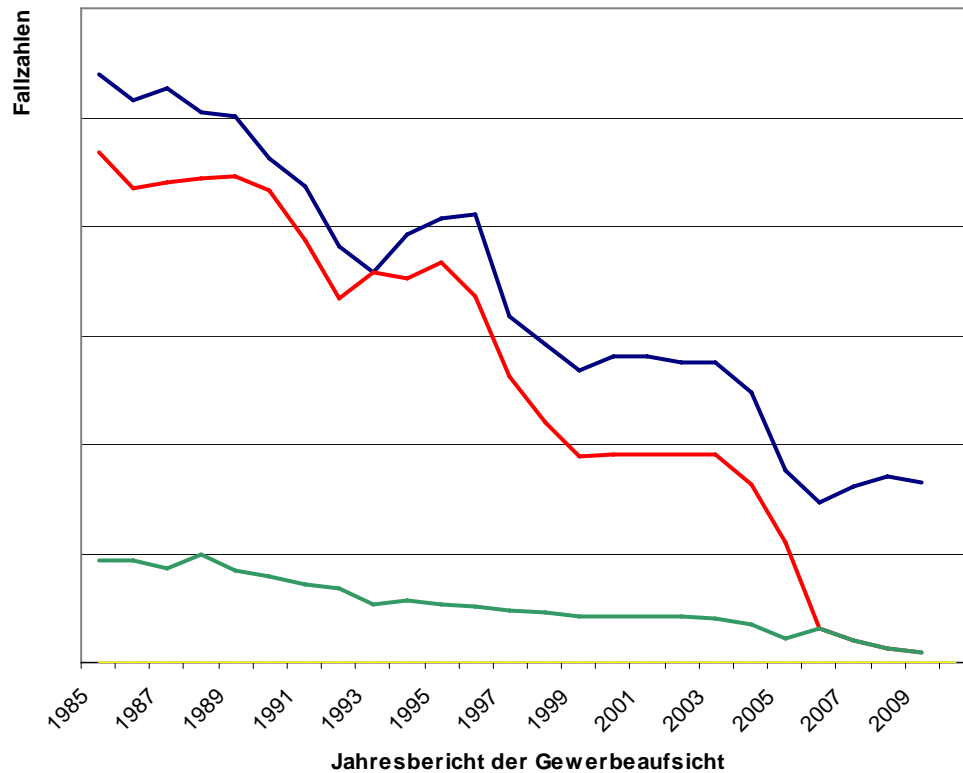


Bild 3: Arbeitsstättenkontrollen der Gewerbeaufsicht

Das Bild 2 zeigt eine Zusammenfassung aller durchgeführten Betriebskontrollen (blau), sowie eine Aufteilung nach den Haupttätigkeitsgruppen technischer-(braun) und sozialer Arbeitsschutz (hellblau), Verbraucherschutz (rot), und Umweltschutz (grün) wieder.

Das Diagramm spiegelt in der Zeitachse die angesprochenen Reformen mit Ihren personellen und organisatorischen Folgen. Eine gute Übereinstimmung lässt sich mit Bild 1 herbeiführen. Insbesondere der Personal und Aufgabenzuwachs durch die Reform 1995 (SOBEG) ist deutlich zu sehen. Auch die „Reibungsverluste“ oder besser gesagt der Frust durch die zweite Reform, die 2003 angekündigt wurde spiegelt sich im Bild 2 wieder

Die Bilder 3 und 4 zeigen exemplarisch die Einzeltätigkeiten Arbeitsstättenkontrollen und Gefahrgutkontrollen mit dem Umfang der auf diesem Arbeitsgebiet durchgeführten Kontrollen (blau), festgestellten Mängeln (rot) Revisionsschreiben (grün) und durchgeführter Bußgeldverfahren (gelb). Die Gefahrgutkontrollen werden erst seit 1993 statistisch erfasst, da es vorher kein eigenes Rechtsgebiet war und erst durch sehr schwere Unfälle in die Gesetzgebung Eingang gefunden hat.

Ganz anders verhält es sich mit den Kontrollen der Arbeitsstätten bei Betrieben. Diese Kontrollen gehören zu der klassischen Aufsichtstätigkeiten der Gewerbeaufsicht ebenso wie Arbeitszeitkontrollen. Auf weitere statistische

Darstellungen aus der Auswertung der Jahresberichte der Gewerbeaufsicht wurde verzichtet, da alle ausgewerteten Fachaufgaben dieselbe Tendenz zeigen.

1. Warum wird nur Personal gestrichen ohne eine vorherige Aufgabenkritik?

Überprüfungen Transport gefährlicher Güter

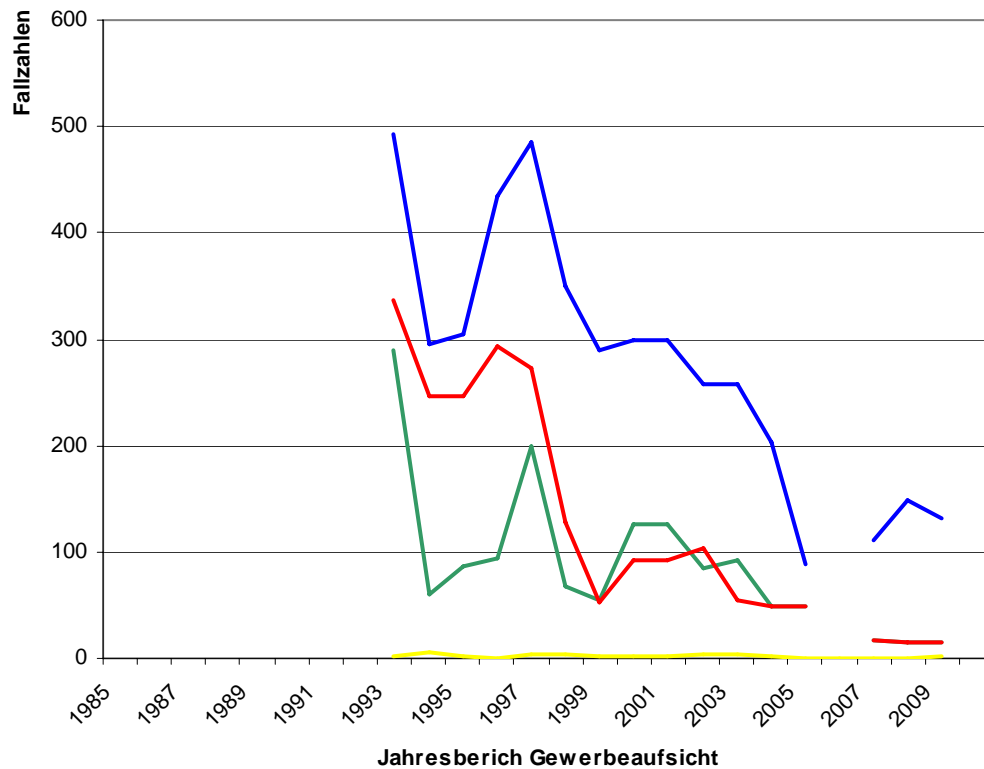


Bild 4: Kontrollen von Gefahrgut

Die Ergebnisse der Auswertung sind tauglich, beschäftigt man sich mit dem Thema, Aussagen zur Tätigkeit zu liefern. Betrachtet man die bisher in diesem Heft erschienen Artikel zur Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg bestätigen diese Berichte, was die Statistik wiedergibt.

3. Zusammenfassung und Ausblick

Die Kontrollen durch die Gewerbeaufsicht sind im gesamten Untersuchungszeitraum von 1985 bis 2009 stetig zurückgegangen. Man kann sicherlich bei anhaltender Tendenz die Aussage machen, dass die eine oder andere Aufgabe in absehbarer Zeit nicht mehr erfüllt wird. Fasst man die bisherigen Erkenntnisse zusammen und bringt sie in einen Abgleich mit der statistischen Aussage, so können folgende Faktoren auf die Arbeit der Gewerbeaufsicht aufgezählt werden:

- **Fortschreitende Überalterung und Personalabbau**
- **Aufgabenverdichtung und Aufgabenzuwachs**
- **Grad von fremdbestimmten Aufgaben**
- **Frust der Beschäftigten durch Überlastung**
- **Änderungen der Organisationsform**

Aus der Sicht der BTB Fachgruppe Gewerbeaufsicht besteht dringender Handlungsbedarf. Es ist an der Zeit, dass die für den Stellenabbau und Organisation Verantwortlichen sich klar dazu bekennen, welchen Stellenwert die Überwachung durch eine Fachbehörde hat. Damit verbunden ist eine klare Ansage, in welchem Umfang die Überwachung des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer von Bedeutung ist. Es gibt Fragen, auf die man in diesem Zusammenhang zu beantworten hat:

- Wie viel Gewerbeaufsicht (Betriebskontrollen) benötigen wir in Baden-Württemberg im Arbeits-, Umwelt-, und Verbraucherschutz in Zukunft?
- Soll die sachverständige Überwachung in den Behörden durch Dritte ersetzt werden?
- Wie will man ohne Kontrollen ein Gesetz durchsetzen?

Es ist an der Zeit sich im Vorfeld einer anstehenden Pensionswelle sich Gedanken über den Fortbestand einer funktionstüchtigen Gewerbeaufsicht zu machen. Es gehört wieder einmal die Frage nach der optimalen Aufgabenerledigung in der Umwelt- und Arbeitsschutzaufsicht beantwortet. Alle Aufgaben lassen sich künftig mit dem verbleibenden Personal nicht erledigen. Bereits heute sieht es so aus, dass das Personal nicht mehr in der Lage ist, die Aufgaben der Gewerbeaufsicht vernünftig wahrzunehmen (Heft 9/2010).

Die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, dass man nicht jedes Problem mit einem neuen Gesetz oder einer Gesetzesnovelle löst. Die Überwachung war oft mangelhaft, so dass eine eher laxe Umsetzung schlussendlich zu einer Katastrophe führte.

Die klare Forderung der Fachgruppe ist :

- **Kein Personalabbau und rechtzeitige Neueinstellungen für Altersabgänge**
- **Prüfung der Organisationsform und Ausbildung des Nachwuchses**
- **Mehr Zeiteinheiten für Überwachungstätigkeiten**