

ERSTELLUNG EINES FACHKONZEPTS FÜR DIE AUFGABENWAHRNEHMUNG DER VERWALTUNGSBEHÖRDEN FÜR DIE GEWERBEAUF SICHT IN BADEN-WÜRTTEMBERG

PROJEKTBERICHT IM AUFTRAG DES MINISTERIUMS FÜR UMWELT, KLIMA UND ENERGIEWIRTSCHAFT
BADEN-WÜRTTEMBERG



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR UMWELT, KLIMA UND ENERGIEWIRTSCHAFT



»Erstellung eines Fachkonzepts für die Aufgabenwahrnehmung der Verwaltungsbehörden für die Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg«

(Kurtitel: Fachkonzept Gewerbeaufsicht 2011)

für das

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg
Kernerplatz 9, 70182 Stuttgart

Dr. Martin Braun, Alexander Burth
Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO)
Nobelstraße 12, 70569 Stuttgart

Projektlaufzeit: 1. Januar 2011 bis 31. August 2011

Stuttgart, 31. August 2011

Inhalt

0	Zusammenfassung	5
1	Einleitung	6
2	Auftrag und Leitlinien der staatlichen Gewerbeaufsicht des Landes Baden-Württemberg	9
2.1	Öffentlicher Auftrag der Gewerbeaufsicht.....	9
2.2	Leitlinien der Gewerbeaufsicht	10
2.2.1	Umfassendes Arbeits- und Umweltschutzverständnis	10
2.2.2	Gewerbeaufsicht im Dienst eines gesunden Wirtschaftssystems	10
2.2.3	Förderung der betrieblichen Eigenverantwortung	12
2.2.4	Systemorientierung zur kontinuierlichen Verbesserung	13
2.2.5	Kooperation als Erfolgsprinzip	13
2.3	Abgrenzung der Auftrags von Gewerbeaufsicht und Unfallversicherung	14
3	Rahmenbedingungen der Gewerbeaufsicht.....	17
3.1	Vernetzte Wertschöpfungsbedingungen	17
3.2	Arbeitsschutz als sozialpolitischer Faktor	19
3.3	Förderung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit durch Umweltschutz	20
3.4	Europäische Richtlinien zum Arbeits- und Umweltschutz	21
3.5	Heterogenität des umzusetzenden Vorschriftenwerkes.....	22
3.6	Erweiterte Aufgabenfelder der Gewerbeaufsicht	22
4	Organe und Aufgabenprofil der Gewerbeaufsicht	24
4.1	Verwaltungsstruktur des Landes Baden-Württemberg	24
4.1.1	Landesministerien	24
4.1.2	Regierungspräsidien.....	25
4.1.3	Landkreise und kreisfreie Städte.....	26
4.2	Aufgabenstruktur	27
4.2.1	Differenzierte Aufgabenwahrnehmung im Arbeits- und Umweltschutz	27
4.2.2	Beratung.....	30
4.2.3	Genehmigung.....	31
4.2.4	Überwachung	32
4.3	Modernisierung der öffentlichen Verwaltung	36
5	Offene Fragen.....	38
6	Eckpunkte der behördlichen Aufgabenwahrnehmung	39
6.1	Rollenbild und Identität der Gewerbeaufsicht fördern	39
6.2	Aufgaben- und Rollenprofil schärfen	40
6.3	Prioritäten setzen	41

6.4	Systemorientierung stärken.....	43
6.4.1	Betrachtung von Ursache-Wirkungs-Beziehungen	43
6.4.2	Implementierung betrieblicher Managementsysteme.....	44
6.5	Geschäftsprozesse gestalten	46
6.5.1	Grundlagen	46
6.5.2	Zieldefinition.....	47
6.5.3	Aufgabenfolge.....	47
6.6	Führung und Kooperation intensivieren.....	48
6.7	Kontinuierliche Verbesserung anstreben.....	49
6.8	Kompetenzen bündeln.....	50
6.9	Zusammenwirken der Institutionen stärken	51
6.9.1	Kooperationsformen	51
6.9.2	Behördliches Zusammenwirken	52
6.9.3	Zusammenwirken im institutionellen Netzwerk	52
6.9.4	Betriebliche Um- und Durchsetzung des Vollzugs von Rechtsvorschriften....	53
6.10	Qualifikation der Mitarbeiter fördern.....	54
6.10.1	Ausgangssituation	54
6.10.2	Anforderungen aus dem Tätigkeitsprofil	55
6.10.3	Formale Anforderungen an die Qualifikation	56
6.10.4	Anforderungen an die fachliche Qualifikation	56
6.10.5	Anforderungen an die methodische Qualifikation	57
6.10.6	Anforderungen an die soziale Qualifikation	57
6.10.7	Schlüsselqualifikationen	58
6.10.8	Praktischer Lernprozess	59
6.11	Eigenverantwortung der Betriebe respektieren	59
6.11.1	Perspektivwechsel	59
6.11.2	Voraussetzungen	60
6.11.3	Betriebs- und branchenspezifische Eigenarten	61
6.12	Umfassende Informationspolitik	62
6.12.1	Interne Informationsangebote	62
6.12.2	Öffentliche Informationsangebote.....	62
6.12.3	Kommunikation mit Einzelbetrieben.....	63
6.13	Informationstechnische Rationalisierungspotenziale nutzen	64
7	Anhang: Rechtliche Rahmenbedingungen	66
7.1	Einzubeherrschende Rechtsgebiete	66
7.2	Geheimhaltungspflicht bei Betriebskontrollen	68
7.2.1	Grundsätze zur Geheimhaltungspflicht	68
7.2.2	Geltungsbereich.....	68

7.2.3	Ausnahmen von der Verschwiegenheitspflicht	69
7.2.4	Geheimhaltungspflicht im Immissionsschutz-, Wasser- und Abfallrecht.....	69
7.2.5	Verhältnis der Vorschriften	69

0 Zusammenfassung

Der vorliegende Projektbericht bildet eine inhaltliche Grundlage für ein »Fachkonzept für die Aufgabenwahrnehmung der Verwaltungsbehörden für die Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg«, das durch das Umweltministerium Baden-Württemberg zuständigkeithalber erarbeitet wird. Das Fachkonzept wendet sich an Führungskräfte und Mitarbeiter der staatlichen Verwaltungsbehörden, die mit Aufgaben der Gewerbeaufsicht u. a. in den Bereichen Immissionsschutz, Anlagensicherheit, Chemikalienrecht, Abfall, Industrieabwässer, Produktsicherheit sowie Arbeitsschutz beauftragt sind.

Der Bericht legt dar, wie behördliche Aufgaben der Gewerbeaufsicht sachgerecht, qualifiziert und effizient wahrgenommen werden können. Dabei werden strategische Zielsetzungen und operative Anforderungen ebenso berücksichtigt wie die Bedingungen der Verwaltungsmodernisierung. Es wird postuliert, dass die Gewerbeaufsicht einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Arbeitsgesellschaft leistet.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung der behördlichen Arbeitsweise bei der Gewerbeaufsicht werden anhand der folgenden Eckpunkte konkretisiert:

- Stärkung der Identität sowie des Aufgaben- und Rollenprofils,
- Priorisierung von strategischen Aufgaben (einschließlich Kapazitätsplanung),
- Systemorientierung (einschließlich Gefährdungsbeurteilung),
- Geschäftsprozessorientierung,
- Führung und Kooperation,
- Kontinuierliche Verbesserung,
- Bündelung von Kompetenzen für Schwerpunktaufgaben,
- Zusammenwirken der Institutionen,
- Eigenverantwortung der Unternehmen,
- Qualifizierung,
- Information und Kommunikation.

Die Ausführungen beruhen u. a. auf den Ergebnissen von vier Arbeitstreffen mit Behördenvertretern. Die Eckpunkte haben orientierenden Charakter und sind durch behördenspezifische Vorgehensweisen umzusetzen. Der Projektbericht gibt Anstöße für eine notwendige Weiterentwicklung der Arbeitsweise der Gewerbeaufsicht und regt zum fachlichen Diskurs an. Relevante Fragen an die Politik werden benannt.

1 Einleitung

Die Wurzeln der staatlichen Gewerbeaufsicht¹ – ursprünglich »Fabrikinspektion« genannt – gehen in das 19. Jahrhundert zurück. Seinerzeit sahen sich die Arbeitgeber nur begrenzt in der Lage, eigenständig für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz ihrer Arbeitnehmer² zu sorgen. Die Verhältnisse haben sich mittlerweile maßgeblich verändert: Angesichts des technologischen Fortschritts und des demografischen Wandels gewinnt vor allem ein ressourcenorientiertes Arbeits- und Umweltschutzverständnis im Wertesystem der modernen Arbeitsgesellschaft an Bedeutung. Diese Entwicklungen stellen auch erweiterte Anforderungen an den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz.

Vor diesem Hintergrund ist es unabdingbar, dass die mit der Gewerbeaufsicht beauftragten staatlichen Verwaltungsbehörden regelmäßig eine Anpassung und Präzisierung ihrer Zielstellung, ihrer Aufgabenfelder und der strategischen Ausrichtung ihrer Arbeitsweise vornehmen. In Anbetracht erweiterter Aufgabenstellung sind Einzelaufgaben kritisch zu hinterfragen, Verwaltungsabläufe und Strukturen auf ihre Wirksamkeit zu prüfen, Rationalisierungspotenziale bei der integrierten Bearbeitung von Fachaufgaben zu ermitteln und begründete Akzente im Tätigkeitsvollzug zu setzen. Zudem ist zu prüfen, inwiefern vernetzte Kommunikationssysteme die Effizienz des Verwaltungshandelns weiter verbessern können. Diese Aufgabe liegt in der politischen Verantwortung der fachaufsichtlich wirkenden Landesministerien. Darüber hinaus haben die Ministerien auf politischer Ebene zu klären, welche Personalstärke der Gewerbeaufsicht als angemessen erachtet wird, um deren gesetzlichen Auftrag wirksam und sachgerecht zu erfüllen.

Fachlich begründete Zielkriterien und -vorgaben für die staatliche Gewerbeaufsicht, die operative Vernetzung von Fachgebieten sowie eine zweckmäßige Abgrenzung der behördlichen Zuständigkeiten zu anderen Institutionen insbesondere im Feld des Arbeitsschutzes können dazu beitragen, um angestrebte Synergieeffekte zu verwirklichen. Maßnahmen zur Aus- und Fortbildung fachlicher, methodischer und sozialer Kompe-

¹ Die Bezeichnung Gewerbeaufsicht wird vereinfachend für die staatlichen Aufsichtsbehörden verwendet, welche das Aufgabenspektrum der Gewerbeaufsicht wahrnehmen.

² Personenbezeichnungen beziehen sich stets auf Frauen und Männer. Im Sinne einer besseren Lesbarkeit wird die kürzere Form bevorzugt.

tenzen sollen die Mitarbeiter befähigen, ihr Aufgaben- und Tätigkeitsprofil auch zukünftig kompetent, wirksam und motiviert auszufüllen. Eine verstärkte Mitarbeiterqualifizierung erscheint umso dringlicher, als in den kommenden Jahren ein hoher Anteil erfahrener Mitarbeiter altersbedingt aus dem Dienst ausscheiden wird. Um die Wirksamkeit der staatlichen Gewerbeaufsicht zu erhalten gilt es, ihre einschlägigen Erfahrungen insbesondere den Berufseinsteigern zu vermitteln.

Der vorliegende Projektbericht zeigt konzeptionelle Ansätze für eine sachgerechte und verantwortungsbewusste Aufgabenerfüllung der Gewerbeaufsicht auf. Er wendet sich vornehmlich an Führungskräfte und Entscheider in Verwaltungsbehörden des Landes Baden-Württemberg auf allen Strukturebenen, die mit der Gewerbeaufsicht beauftragt sind. Damit wird ein verbindendes Element zwischen den Landratsämtern bzw. den kreisfreien Städten, den Regierungspräsidien, dem Umweltministerium und dem Sozialministerium des Landes Baden-Württemberg geschaffen.

Inhaltliche Schwerpunkte des vorliegenden Projektberichts sind

- die Priorisierung der Aufgaben unter Berücksichtigung von Aufsichts- und Genehmigungstätigkeiten insbesondere im Umfeld kleiner und mittelständischer Unternehmen,
- eine wirksame und zugleich effiziente Aufgabenerledigung,
- die Personalqualifikation und Nachwuchssicherung.

Der vorliegende Bericht schafft einen Rahmen zur Weiterentwicklung der Arbeitsweise der Gewerbeaufsicht, um Herausforderungen bei der Aufgabenwahrnehmung sachgerecht zu bewältigen. Er trägt ferner bei, das öffentlichkeitswirksame Aufgaben- und Tätigkeitsprofil der Gewerbeaufsicht zu schärfen. Offene Fragen werden benannt.

Der Projektbericht umfasst Vorschläge für ein wirksames, effizientes und sachgerechtes Handeln der Behörden in der Gewerbeaufsicht durch fachliche, organisatorische und qualifikatorische Maßnahmen. Da die Aufgabenstellungen der Gewerbeaufsicht in den jeweiligen Verwaltungseinheiten sehr problemspezifisch gelagert sind, werden sinnvoller Weise keine konkreten Handlungsempfehlungen mit Anspruch auf Allgemeingültigkeit gegeben. Die unterbreiteten Vorschläge dienen vielmehr dazu, einen behördlichen Verbesserungsprozess anzustoßen und hierfür inhaltliche Impulse zu vermitteln. Die Vorschläge sind als Zielvorstellungen zu verstehen, die ausreichende Freiräume zur Ausgestaltung durch die jeweilige Einzelbehörde bietet – etwa in Form von konkreten Handlungsanweisungen. Dienstrechtliche Aspekte bleiben jedoch unberücksichtigt.

Ferner bietet der Projektbericht eine praktische Orientierungshilfe für die behördlichen Mitarbeiter bei der Erledigung ihrer Aufgaben, ohne ihnen ein enges Korsett anzulegen. Es werden Qualifikationsanforderungen aufgezeigt und Aus- und Fortbildungsbedarf für die behördlichen Mitarbeiter ermittelt. Durch diese Maßnahmen wird nicht zuletzt angestrebt, die Beschäftigungsattraktivität – insbesondere auch für Nachwuchskräfte – zu erhöhen.

Die Empfehlungen bauen u. a. auf Ergebnisse eines Projektes »Erstellung eines Anforderungsprofils für die Aufgabenwahrnehmung der Arbeitsschutzbehörden und Information von KMU«, das das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO) im Auftrag des Umweltministeriums Baden-Württemberg durchgeführt hat.

Die vorliegenden Projektergebnisse wurden vom Fraunhofer IAO in fachlicher Abstimmung mit dem Umweltministerium Baden-Württemberg erarbeitet. Dem Ministerium oblagen dabei Aufgaben der Information und der Qualitätssicherung, so dass u. a. rechtliche Grundlagen und formale Rahmenbedingungen hinreichende Berücksichtigung finden. Ferner brachten Vertreter der Aufsichtsbehörden in vier Arbeitstreffen zielführende Erkenntnisse und Hinweise in das Projektvorhaben ein. Sie bilden u. a. die Grundlage des vorliegenden Projektberichts. Während des Projektverlaufs offenbarten sich unterschiedliche Erwartungshaltungen der am Diskussionsprozess Beteiligten, die sich vor allem auf Aspekte der politischen Bedeutsamkeit der Gewerbeaufsicht, auf bedarfsgerechte Formen des behördlichen Zusammenwirkens und auf die zur Aufgabenwahrnehmung bereitgestellten Personalkapazität bezogen.

Für den vorliegenden Projektbericht haben Vertreter verschiedener Behörden Informationen bereitgestellt. Sofern die Urheberschaft nicht eindeutig nachvollziehbar war, wurde auf die Referenzierung von Quellen verzichtet. Die Autoren beanspruchen daher keine umfassenden Urheberrechte.

Im Bericht wird zuweilen der verkürzte Begriff des »Arbeits- und Umweltschutzes« verwendet, um die Lesbarkeit zu verbessern. Sofern nicht anders vermerkt sind hier grundsätzlich sämtliche Bereiche des Chemikalien-, Sprengstoff- und Gefahrgutrechts, des Strahlenschutzrechtes, des Immissionsschutzrechtes, des anlagenbezogenen Gewässerschutzes und des gewerblichen Abfallrechts, aber auch des Mutterschutzrechtes und des technischen Drittschutzes erwähnt. Die Kurzbezeichnung »Arbeits- und Umweltschutz« stellt die Spezifika der jeweiligen Fachbereiche nicht in Frage.

Der Bericht schafft eine fachliche Grundlage für ein Fachkonzept, das vom Umweltministerium Baden-Württemberg in Abstimmung mit dem Sozialministerium zuständigkeitshalber erarbeitet wird.

2 Auftrag und Leitlinien der staatlichen Gewerbeaufsicht des Landes Baden-Württemberg

2.1 Öffentlicher Auftrag der Gewerbeaufsicht

Alle gewerblichen Betriebe unterliegen der staatlichen Gewerbeaufsicht. Die Gewerbeaufsicht dient der Einhaltung der ursprünglich in der Gewerbeordnung und mittlerweile in zahlreichen anderen Vorschriften enthaltenen arbeits-, umwelt- und immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen sowie der Marktüberwachung. Die per Zuständigkeitsverordnung mit Aufgaben der Gewerbeaufsicht beauftragten Verwaltungsbehörden überwachen die Einhaltung der ihnen zugeordneten Vorschriften und setzen diese Vorschriften – sofern erforderlich – durch Anwendung des Verwaltungs- und Ordnungswidrigkeitenrechtes durch. Der hoheitliche Vollzug dieser Vorschriften zielt auf

- den Schutz des Lebens und der Gesundheit der Arbeitnehmer, zur Erhaltung ihrer Arbeitskraft und zur Gestaltung einer menschengerechten Arbeit sowie auf den Schutz besonderer Personengruppen,
- die technische Sicherheit in Heim und Freizeit, den Schutz der Verbraucher vor unsicheren technischen Produkten (d. h. Produktsicherheit),
- den Schutz der Öffentlichkeit und der Verbraucher vor gefährlichen Geräten und daraus evtl. resultierenden schädlichen Umwelteinflüssen,
- die Beratung und Stellungnahme hinsichtlich der o. g. Belange bei der Genehmigung gewerblicher Bauvorhaben.

Die Wirksamkeit eines Gesetzes wird wesentlich von seinem Bekanntheitsgrad, von der staatlichen Kontrolle (die Beratung und Sanktion gleichermaßen nutzt), von der kontinuierlichen Beobachtung der Wirkung der Gesetze in der Praxis und möglichen Korrekturen bestimmt. Damit sind zentrale Aufgaben der Gewerbeaufsicht adressiert.

Rechtliche Grundlage für die Beauftragung der Verwaltungsbehörden zur Aufgabewahrnehmung in der Gewerbeaufsicht sind die Schutzpflichten des Staates für Leben und körperliche Unversehrtheit seiner Bürger, welche u. a. in der Rolle als Arbeitnehmer, Verbraucher, Patienten oder Nachbarn Rechtsansprüche geltend machen können.

2.2 Leitlinien der Gewerbeaufsicht

Der behördliche Auftrag, ihr Selbstverständnis und die Grundprinzipien der Gewerbeaufsicht werden in Leitlinien dokumentiert. Die Leitlinien vermitteln ziel- und handlungsleitende Orientierung nach innen. Sie verdeutlicht zudem der Öffentlichkeit, welchen gesellschaftlichen Nutzen die Gewerbeaufsicht stiftet. Insofern zielen die Leitlinien auch darauf, die Gewerbeaufsicht als positiven Einflussfaktor auf eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu verstehen, und weniger als eine ›bürokratische Bürde‹.

Zentrale Elemente der Leitlinien werden nachfolgend erörtert. Sie gehen u. a. auf das »Leitbild der Gewerbeaufsicht« vom Oktober 2000 zurück. Die Leitlinien sind auf die spezifischen Bedingungen der einzelnen Dienststellen anzupassen und von diesen mit Leben zu erfüllen.

2.2.1 Umfassendes Arbeits- und Umweltschutzverständnis

Die Arbeits- und Umweltschutzpolitik des Landes Baden-Württembergs ist auf den umfassenden Schutz, die Gefahrenabwehr, den Erhalt sowie die Förderung und Verbesserung der Gesundheit der Menschen unter den nachhaltigen Bedingungen einer lebenswerten Umwelt ausgerichtet. Sie orientiert sich an den Prämissen der Europäischen Union.

Die Gewerbeaufsicht zielt auf eine stetige Verbesserung der Voraussetzungen für menschengerechte, d. h. sichere und gesunde Arbeits- und Umweltbedingungen. Maßstab des Handelns sind die Vermeidung und Verminderung arbeitsbedingter Gesundheitsgefahren, die menschengerechte Gestaltung der Arbeit, die Verknüpfung von Technik, Arbeitsorganisation und sozialen Beziehungen sowie der sorgsame Umgang mit natürlichen Ressourcen einschließlich dem Schutz des Menschen und seiner natürlichen Lebensbedingungen vor schädigenden Umwelteinflüssen.

Die menschengerechte Gestaltung der Arbeit und ihrer Umweltbedingungen steht in enger Wechselwirkung mit beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Zielen in der Arbeitsgesellschaft.

2.2.2 Gewerbeaufsicht im Dienst eines gesunden Wirtschaftssystems

Eine gesunde, leistungsfähige Wirtschaft schafft günstige Voraussetzungen für gesellschaftlichen Wohlstand und Lebensqualität. Ihre finanziellen Beiträge fördern Bildung, Kultur und Wissenschaft.

Zentrale Erfolgsfaktoren eines gesunden Wirtschaftssystems sind Kundenorientierung, Erfahrung, Engagement und Innovationskraft. Diese Fähigkeiten und Werte entwickeln sich in einem zuverlässigen, rechtlich legitimierten Ordnungsrahmen besonders gut. Ein solcher Ordnungsrahmen legt für den Bereich des Marktes und der Unternehmen anhand von Rechten und Pflichten fest, wie die Beziehungen der Menschen zueinander gestaltet sind. Erst ein verbindlich geordnetes Wirtschaftssystem ermöglicht den Betrieben, Freiräume für ein unternehmerisches Engagement auszufüllen, Fähigkeiten und Ressourcen einzusetzen, und Chancen für einen wirtschaftlichen Erfolg zu ergreifen. Die Einflüsse der Globalisierung stellen diese Grundsätze nicht in Frage. Sie verdeutlichen jedoch, dass mit begrenzten Ressourcen sorgsam umzugehen ist.

Die Bewertung und Gestaltung von Arbeit und ihrer Bedingungen kann nicht ausschließlich nach wirtschaftlichen Kriterien erfolgen. Eine einseitige Wirtschaftlichkeitsorientierung würde den Kostendruck erhöhen, ohne elementare Fragen der Wertschöpfung (z. B. fachliche und motivatorische Leistungsvoraussetzungen) zu lösen. Arbeit wird von Menschen für Mitmenschen erbracht. Die Bewertung der Arbeit erfordert daher ein Vorgehen, bei dem ein Mensch dem anderen Menschen würdig gegenüber stehen kann. Damit sind rechtliche Aspekte der staatlichen Ordnung adressiert.

Eine an menschlichen Bedingungen orientierte Arbeitsgestaltung ist eine unabdingbare Grundlage für eine nachhaltige Arbeitsqualität. Motivierte und fähige Arbeitsweisen begünstigen die Produktivität. Verringerte Unfall- und Krankheitszahlen führen zu einer Entlastung der sozialen Sicherungssysteme. In Verbindung mit einer aktiven Beschäftigungspolitik trägt der Arbeitsschutz letztlich zu einer verbesserten Lebensqualität und einer Stärkung der regionalen Wirtschaft bei.

Andererseits begrenzen natürliche Bedingungen das wirtschaftliche Handeln. Mittlerweile wird allgemein anerkannt, dass Schadwirkungen auf die Ökosysteme zu erwarten sind, sofern der Verbrauch oder die Schädigung natürlicher Ressourcen deren Regenerationsfähigkeit übersteigt. Im Interesse des Erhalts der natürlichen Lebensgrundlagen gilt es, die natürlichen Bedingungen der Ökosysteme gegenüber unumkehrbaren Eingriffen durch Wirtschaftsunternehmen auch durch Anwendung der einschlägigen Rechtsvorschriften zu schützen.

Die staatliche Gewerbeaufsicht trägt zu einem nachhaltigen Wirtschaftssystem bei. Die mit der Gewerbeaufsicht beauftragten staatlichen Verwaltungsbehörden leisten einen elementaren Beitrag, damit gesetzliche verankerte humane, soziale und ökologische Ziele neben wirtschaftlichen Notwendigkeiten eine angemessene Berücksichtigung in den unternehmerischen Strategien und im betrieblichen Handeln finden. In den ihnen übertragenen Zuständigkeitsbereichen verpflichten sich die Behörden dem Anspruch,

das Wirtschaftssystem als Ganzes zu fördern, indem sie die geltende Rechtsordnung beratend durchsetzen und mögliche Rechtsverstöße einzelner Unternehmen sanktionieren. Die Aufsichtstätigkeit beruht auf geltendem Gesetz und orientiert sich an den Prinzipien der Objektivität, der Unabhängigkeit und der Verlässlichkeit. Hierzu legen die staatlichen Aufsichtsbehörden der Öffentlichkeit Rechenschaft ab. Sie wirken damit zu Gunsten der Gesellschaft, den Unternehmen und den dort tätigen Menschen.

2.2.3 Förderung der betrieblichen Eigenverantwortung

Der zeitgemäße Arbeitsschutz folgt den Grundsätzen der Deregulierung und der Arbeitgeberverantwortung. Mündige Eigenständigkeit kann individuelle Initiativen begünstigen und betriebliche Innovationsimpulse freisetzen. Dies setzt jedoch geeignete Rahmenbedingungen voraus. Eigene Verantwortung wird übernommen, wenn die Verwirklichung von Rechtsvorgaben mit *Ermessensspielräumen* verbunden ist. Daher werden Vorgaben des Arbeitsschutzes über Schutzziele und weniger über konkrete, grenzwertorientierte Bestimmungen definiert. Das Arbeitsschutzrecht gesteht dem Arbeitgeber weite Ermessens- und Gestaltungsspielräume zur eigenverantwortlichen Umsetzung zu. Damit verantwortet der Arbeitgeber sich selbst, seinen Beschäftigten und Kunden gegenüber, dass sich Arbeitsbedingungen und -ergebnisse vorschriftengerecht darstellen. Eine *Gefährdungsbeurteilung* trägt bei, Schwachstellen zu identifizieren, Handlungsnotwendigkeiten zu definieren und Ressourcen zu mobilisieren.

Die Stärkung der betrieblichen Eigenverantwortung ist ein wirkungsvoller Weg, um die betriebliche Rechtsordnung lebendig und ausgeglichen auszugestalten. Ein »Zuviel« an Regeln begünstigt ein bürokratisches Handeln, worunter der betriebliche Fortschritt leidet. Andererseits kann ein »Zuwenig« an Regelungen, d. h. fehlende oder nicht beachtete Vereinbarungen, zu Willkür und Chaos führen.

Die staatliche Gewerbeaufsicht unterstützt die Verantwortlichen in den Unternehmen, um Handlungsnotwendigkeiten auch vorausschauend zu erkennen und ihre Entscheidungsfähigkeit zu stärken. Die Stärkung der betrieblichen Eigenverantwortung gelingt jedoch nur, wenn rechtliche Vorgaben praxisnah, verständlich, lösungsorientiert und »auf Augenhöhe« kommuniziert werden; ein ausschließlicher Verweis auf den Gesetzestext vermag das Verständnis und die Akzeptanz nicht zu erhöhen.

In den Feldern des Umwelt- und Immissionsschutzes vertritt die Gewerbeaufsicht die Interessen der Allgemeinheit gegenüber den Gewerbebetrieben. Hier können die Prinzipien der betrieblichen Eigenverantwortung und des Ermessens nur bedingt zur Geltung kommen. Sie werden vielmehr durch ein detailliertes technisches Grenzwertkonzept mit allgemeiner Gültigkeit ergänzt.

2.2.4 Systemorientierung zur kontinuierlichen Verbesserung

Wirksame Verbesserungen werden erreicht, wenn der Arbeits- und Umweltschutz in der betrieblichen Aufbau- und Ablauforganisation verankert ist und eine (mit-) gestaltende Rolle im Unternehmen einnimmt. Ist die stetige Verbesserung des präventiven Arbeits- und Umweltschutzes ein erklärtes Unternehmensziel und verfügt ein Unternehmen diesbezüglich über ein wirksames Führungs- und Organisationssystem, so beschränkt sich die Gewerbeaufsicht im Wesentlichen auf die Überprüfung von dessen Funktionsfähigkeit, Qualität und Wirksamkeit. Hierbei verlagert sich die einzelfallorientierte Besichtigungstätigkeit tendenziell zu einer Systembetrachtung, die durch stichprobenartige Kontrollen ausgewählter Arbeitsbereiche bzw. Anlagen ergänzt wird.

Arbeitsschutz und Umweltschutz nutzen die Chance zur Verbesserung. Ein zentrales Element zur kontinuierlichen Verbesserung des präventiven Arbeitsschutzes stellt die *Gefährdungsbeurteilung* dar. Sie ist als betriebliches Gesamtkonzept mit Steuerungsfunktion zu verstehen. Werden Versäumnisse erkannt, so sind Nachbesserungen möglich.

Die staatlichen Aufsichtsbehörden beraten Unternehmen bei der Umsetzung der Gefährdungsbeurteilung sowie bei der Ausfüllung von Schutzzielvorgaben im Arbeitsschutz. Sie beteiligen sich an der Erarbeitung, Erprobung und Umsetzung von Handlungshilfen sowie an der Beratung von Arbeitgeber, Beschäftigten und Betriebsrat, um das betriebliche Arbeits- und Umweltschutzsystem stetig zu verbessern.

Ferner wenden die Aufsichtsbehörden das Prinzip der kontinuierlichen Verbesserung auf ihre eigenen Belange an, um eine sachgerechte und wirksame Aufgabenbewältigung zu gewährleisten.

2.2.5 Kooperation als Erfolgsprinzip

Die sozial- und wirtschaftspolitische Dimension der Themenfelder des Arbeits- und Umweltschutzes setzen ein abgestimmtes Zusammenwirken aller beteiligten Institutionen voraus. Kooperation bietet die Möglichkeit, sowohl die Akzeptanz der Beteiligten bei Handlungserfordernissen zu verbessern, als auch die konkrete Durch- und Umsetzung gemeinsam entwickelter Strategien zu erhöhen. Kooperation bündelt die verfügbaren Ressourcen und verstärkt die Wirksamkeit von Aktivitäten und Maßnahmen.

Partner der staatlichen Aufsichtsbehörden sind u. a. die Unfallversicherungsträger, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, die Krankenkassen, die Innungen und Kammern, die Umweltverbände, die Hoch-, Fach- und Berufsschulen, die wissenschaftliche Institutionen, die Verbraucherschutzorganisationen, die Sachverständigen sowie die Be-

rufs- und Standesverbände. Daneben bestehen Kooperationsbeziehungen zur Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz (LUBW), Karlsruhe, und zum Landesgesundheitsamt, Stuttgart. Diese öffentlichen Einrichtungen unterstützen die Arbeitsweise der Gewerbeaufsicht durch ihre wissenschaftliche Expertise.

Das Verwaltungsstrukturgesetz ermöglicht eine weitreichende Zusammenarbeit der staatlichen Behörden auch im Aufgabenfeld der Gewerbeaufsicht. Dies betrifft u. a. die Aufrechterhaltung von personalexintensiven Sonderdiensten in den Unteren Verwaltungsbehörden, etwa im Bereich der Baustellenüberwachung. Durch eine behördenübergreifende Leistungserbringung können Synergieeffekte genutzt werden.

Im Gesamtsystem des Arbeits- und Umweltschutzes nehmen die staatlichen Aufsichtsbehörden – neben der Beratung und Kontrolle – vor allem initiiierende und koordinierende Aufgaben wahr. Aus der Neutralität der Gewerbeaufsicht erwachsen zudem Möglichkeiten zur unabhängigen Moderation.

2.3 Abgrenzung der Auftrags von Gewerbeaufsicht und Unfallversicherung

Das überbetriebliche Arbeitsschutzsystem in Deutschland stützt sich auf zwei Säulen: die Unfallversicherungsträger und die staatlichen Arbeitsschutzbehörden. In Baden-Württemberg wurde der öffentliche Auftrag zum Vollzug des Arbeitsschutzes der staatlichen Gewerbeaufsicht übertragen. Die Unfallversicherungsträger setzen bundeseinheitlich vorwiegend das branchenspezifische berufsgenossenschaftliche Vorschriften- und Regelwerk um.

Der staatlichen Gewerbeaufsicht und den Unfallversicherungsträgern kommen im Arbeitsschutz eigenständige Aufträge zu:

- Die *staatliche Gewerbeaufsicht* kontrolliert in allen Gewerbebetrieben branchenübergreifend die betriebliche Umsetzung der ihr zugeordneten staatlichen Rechtsvorschriften und setzt diese bei betrieblichen Versäumnissen durch. Durch ihr Verwaltungshandeln erfüllt sie einen rechtlichen Auftrag und unterstützt die Ausgestaltung der *betrieblichen Rechtsordnung* unter gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Die Rechtsordnung betrifft dabei die Art und Weise, wie sich mündige Menschen im (über-) betrieblichen Kontext gegenüber treten, um ihre begründeten Interessen, Rechte und Pflichten zur Geltung zu bringen.
- Die *Unfallversicherungsträger* befassen sich vorrangig mit dem wirtschaftlichen Versicherungsschutz der bei ihnen versicherten Arbeitgeber und deren Arbeitnehmer. Sie konzentrieren ihre Aktivitäten zur Gestaltung sicherer, risikoarmer Arbeitsbedingungen auf die Erfordernisse einzelner Branchen. Sie kommen vorrangig

der Aufgabe nach, Schäden auszugleichen, die durch Körperverletzung oder Tötung infolge von Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten entstehen. Die hierbei entstehenden Kosten werden im Umlageverfahren von den Unternehmern aufgebracht. Die Unfallversicherungsträger sind daher bestrebt, Arbeits- und Wegeunfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhüten. Sie erfüllen diesen Präventionsauftrag in erster Linie durch Beratung der Unternehmen in Fragen des Arbeitsschutzes, aber auch durch Überwachung der Einhaltung und Umsetzung von Unfallverhütungsvorschriften. Mithin kommen die Unfallversicherungsträger einer *wirtschaftlichen Aufgabe* im Rahmen der Sozialversicherung nach.

Tabelle 2.1 stellt Unterschiede des Auftrags und der Arbeitsweise von staatlicher Gewerbeaufsicht und Unfallversicherungsträgern übersichtsartig dar.

Institution	Staatliche Gewerbeaufsicht	Unfallversicherungsträger
Zweck	Rechtsordnung (d. h. Durchsetzung von Grundrechten)	Wirtschaftlichkeit (d. h. präventive Minimierung wirtschaftlicher Schäden)
Auftrag und Zielsetzung	Stärkung der Rechtsordnung (durch Durchsetzung von einschlägigen Rechtsvorschriften)	Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Wertschöpfungsprozessen durch Vermeidung v. Ressourcenverschwendung
Kernaufgaben	Kontrolle der betrieblichen Arbeits- und Umweltbedingungen hinsichtlich Rechtskonformität, ggf. Sanktionierung bei Rechtsverstößen	Unterstützung zur Gestaltung sicherer, menschengerechter und zuverlässiger Arbeitsbedingungen bzw. Verhaltensweisen
Branchen- und Themenbezug	Branchenübergreifend, Arbeits- und Umweltschutz	Spezifischer Branchenbezug, ausschließlich Arbeitsschutz

Tab. 2.1 *Tätigkeitsprofile von Gewerbeaufsicht und Unfallversicherungsträgern*

Gemäß ArbSchG § 21 (3) und Sozialgesetzbuch VII § 20 sollen die beiden Säulen des Arbeitsschutzsystems, d. h. die Arbeitsschutzbehörden der Länder und die Unfallversicherungsträger, bei der Überwachung der Betriebe eng zusammenwirken. Das bedeutet, dass Defizite im betrieblichen Arbeitsschutz sowohl von einem Unfallversicherungsträger als auch von der staatlichen Gewerbeaufsicht beanstandet werden können. Sie sind angehalten, sich gegenseitig über ihre Arbeit zu informieren und abzustimmen.

Anleitung geben die Maßnahmen im Rahmen der »Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie (GDA)«.

Hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung durch Unfallversicherungsträger und Gewerbeaufsicht wurden für die Landwirtschaft beispielhaft folgende Tätigkeitsfelder und Zuständigkeiten empfehlend vereinbart (vgl. Vereinbarung UVM/SM und LBG vom 22.7.2004):

- Staatliche Gewerbeaufsicht: Verwaltungsverfahren (z. B. Ausnahmegenehmigungen, Anerkennung von Lehrgängen), Sprengstoffgesetz, Gefahrstoffverordnung bzgl. Inverkehrbringen, Geräte- und Produktsicherheitsgesetz, Mutterschutzgesetz, Fahrpersonalgesetz.
- Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft: Überwachungsaufgaben aus dem Arbeitsschutzgesetz und den darauf erlassenen Verordnungen, Chemikaliengesetz, Arbeitssicherheitsgesetz, Jugendarbeitsschutzgesetz.

3 Rahmenbedingungen der Gewerbeaufsicht

Die Aufgabenwahrnehmung der staatlichen Gewerbeaufsicht vollzieht sich unter technischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die nachfolgend umrissen werden.

3.1 Vernetzte Wertschöpfungsbedingungen

Die betrieblichen Wertschöpfungsprozesse und die damit verbundenen menschlichen Arbeitsbedingungen unterliegen einem anhaltenden Wandlungsprozess. Seine wesentlichen Merkmale sind eine zunehmende *Arbeitsteilung* in den wirtschaftlichen Wertschöpfungsketten und eine anhaltend hohe Innovationsdynamik als Ausdruck einer unternehmerischen *Ergebnis- und Wettbewerbsorientierung*.

Die Ertrags- und Wettbewerbsorientierung führt zu einer Erschließung und Öffnung neuer Arbeits-, Kapital- und Absatzmärkte im weltweiten Wirtschaftsgefüge. Hierdurch verändern sich Aufbau und Ablauf der (überbetrieblichen) Wertschöpfungsketten. Betriebliche Funktionen und Unternehmensstrukturen werden im Allgemeinen flexibilisiert und dezentralisiert – und zugleich stärker vernetzt. Dies begünstigt atypische Beschäftigungsformen, wie Zeit- und Leiharbeit, Formen der Telearbeit oder geringfügige Beschäftigung, die tendenziell an Bedeutung gewinnen.

Steigende Qualitätsanforderungen, wachsender Kostendruck, kurze Produktlebenszyklen sowie variierende Marktbedürfnisse erfordern ein rasches Agieren der Unternehmen. Der Organisations- und Koordinationsbedarf nimmt zu. Betriebliche Führungs- und Managementsysteme sollen beitragen, die externen und internen Anforderungen an das Unternehmen wirksam zu bewältigen.

Die skizzierten Entwicklungen werden durch den Einsatz leistungsfähiger Informations- und Kommunikationstechnik befördert und teilweise erst ermöglicht. Dies veranschaulicht etwa die Nutzung des Internet zu Zwecken der ›Business-to-Business-Communication‹.

Aspekte der Arbeitsteilung, Marktorientierung und der Implementierung von Managementsystemen betreffen auch personenbezogene und soziale Faktoren:

- *Arbeitsteilung* erfordert eine zweckmäßige Koordination von menschlichen Einzelleistungen im gemeinschaftlichen Kontext, unter Berücksichtigung von persönlichen Fähigkeiten, Interessen und Bedürfnissen.
- Die Erschließung von *Marktpositionen* erfordert eine Kundenorientierung, d. h. die Kenntnis von Bedürfnissen der Marktteilnehmer und der Rolle des eigenen Unternehmens im Markt.
- Die funktionsteilige Arbeitsgesellschaft mit ihrer fachlichen Spezialisierung hat sich vom Prinzip der Selbstversorgung, wie sie die vorindustrielle Gesellschaft prägte, abgewandt. *Funktionsteilige Arbeit* bedeutet immer »Arbeit für den anderen«. Erfolgreiche Unternehmen tragen dazu bei, ihre Kunden erfolgreich zu machen. In nachhaltigen Wirtschaftsbeziehungen gleichen sich Eigen- und Fremdinteresse aus.

Nach wie vor wird das Wettbewerbs- und Konkurrenzprinzip als ein zentrales Kriterium des wirtschaftlichen Unternehmenserfolges propagiert. Dies mag für den Innovationswettbewerb, das »Ringeln um die beste Lösung« durchaus berechtigt sein. Umfassende Erfahrungen offenbaren jedoch, dass der Erfolg der Unternehmen wesentlich nachhaltiger von ihrem Kooperations- und Vernetzungsgrad geprägt wird. Kooperationsfähigkeit beschreibt eine soziale Dimension. Sie beruht auf einem Interessensausgleich von Wirtschaftspartnern, auf Vertrauen in das gegenseitige Leistungsversprechen, sowie auf Respekt vor der jeweils anderen Position. Sie erfordert Transparenz und Werteorientierung (i. S. eines handlungsleitenden Maßstabes). Kooperationsfähigkeit setzt individuelle Motivationspotenziale frei und erlaubt, bürokratische Kontrollsysteme auf ein notwendiges Minimum zu reduzieren.

Die soziale Dimension des Wirtschaftens begründet die Stellung des gesetzlichen Arbeitsschutzes. Der Arbeitsschutz stellt ein sozial- und ordnungspolitisches Instrument dar, um begründete Rechte und Pflichten von Marktteilnehmern und Arbeitnehmern (z. B. bzgl. Arbeitsbedingungen und Produkteigenschaften) sowie Dritten durchzusetzen. Im Umweltschutz werden rechtliche begründete Interessen der Allgemeinheit auf die (schützenswerten) natürlichen Lebensbedingungen ausgeweitet.

In arbeitsteiligen Wirtschaftssystemen gilt es, diese Rechtsordnung zu wahren und in den Unternehmen durchzusetzen – auch wenn deren Einhaltung als selbstverständlich und mithin deren Kontrolle als obsolet erscheinen mag. Eine *gelebte Rechtsordnung* fördert die Verbindlichkeit und das Vertrauen der Wirtschaftspartner und schafft somit eine unverzichtbare Grundlage für ein arbeitsteiliges Wirtschaftsleben.

3.2 Arbeitsschutz als sozialpolitischer Faktor

Die Gestaltung sicherer und gesunder Arbeitsbedingungen zielt nicht nur auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Arbeitsschutzes, sondern dient auch der Entwicklung des Sozialstaates. Die Sicherung sozialer Grundrechte ist nach Auffassung der EU-Kommission unabdingbare Voraussetzung für ein erfolgreiches Wirtschaftssystem.

Das Arbeitsschutzgesetz, das 1996 zur Umsetzung der europäischen Rahmenrichtlinie zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz in Kraft trat, verankert einen umfassenden Ansatz. Seine Kernelemente sind:

- Vermeidung und Verringerung arbeitsbedingter Unfall- und Gesundheitsgefahren durch korrektive und zunehmend *präventive Maßnahmen* des Arbeitsschutzes.
- Einbeziehung der *menschengerechten Gestaltung* der Arbeit als Ergänzung der abwehrenden Zielsetzung.
- *Dynamisierung* des Arbeitsschutzes durch Berücksichtigung des technischen Standes und gesicherten Erkenntnissen von Arbeitswissenschaft, Arbeitsmedizin und Arbeitshygiene bei der Planung und Durchführung von Arbeitsschutzmaßnahmen.
- Stärkung der betrieblichen *Eigenverantwortung*, indem sich deregulierte gesetzliche Vorgaben auf die Angabe von Schutzziele und Pflichten beschränken, die vom Arbeitgeber zu erfüllen sind. Eigenverantwortung beruht auf Handlungsspielräumen, Information, Kompetenz, Urteilsfähigkeit und Ermessen. Sie erfordert eine angemessene Qualifizierung.
- Stärkung der *Beteiligungsorientierung* durch Verankerung aktiver Unterstützungs- und Handlungspflichten der Beschäftigten.
- *Systemorientierung*, um den betrieblichen Arbeitsschutz effektiver zu organisieren, dessen Transparenz zu erhöhen, Wirkungsbeziehungen zu beeinflussen und die behördliche Kontrolltätigkeit wirksamer durchführen zu können.

Die Notwendigkeit des Arbeitsschutzes – d. h. die Einhaltung von Standards menschengerechter Arbeitsbedingungen – lässt sich anhand des Spektrums arbeitsbezogener und zivilisatorischer Erkrankungen ermessen. Moderne Arbeitsformen führen mittlerweile zu veränderten Belastungs- und Erkrankungsspektren. Zu den aktuell verstärkt auftretenden Gesundheitsproblemen zählen u. a. psychische Belastungen, Stress, Depressionen und Gewalt am Arbeitsplatz. Diese Problemfelder deuten darauf hin, dass der sozialen Dimension in arbeitsteiligen Wertschöpfungssystemen zukünftig eine erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken ist.

3.3 Förderung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit durch Umweltschutz

In der Diskussion um Ressourceneffizienz und Nachhaltigkeit erlangt der betriebliche Umweltschutz einen erhöhten gesellschaftspolitischen Stellenwert. Ausgangspunkt des Umweltschutzes ist die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen, um gesunde Lebensbedingungen zu gewähren. Der öffentlichen Meinung zufolge lässt sich das umweltpolitische Engagement der Unternehmen weiter ausbauen. Dies äußert sich auch in vermehrten Eingaben privater Beschwerdeführer bei der Gewerbeaufsicht.

Ressourcen – wie Betriebsmittel, Finanzen, Personal, Wissen und nicht zuletzt natürliche Ressourcen – sind für ein wirtschaftliches Handeln unabdingbar. Der Vorrat an natürlichen Ressourcen wie Energie, Rohstoffe, Wasser und Fläche erschöpft sich jedoch. Ebenso vermag die natürliche Umwelt nicht unbegrenzt Schadstoffe aufzunehmen.

Ökologisches und wirtschaftliches Handeln müssen nicht als Gegensätze betrachtet werden. Wer auf Dauer erfolgreich wirtschaften will, muss sich frühzeitig den Herausforderungen der Ressourcenverknappung und des Klimaschutzes stellen. Steigende Energie-, Rohstoff- und Materialpreise motivieren zu umweltorientiertem Unternehmenshandeln. Unternehmen können ihr Umweltmanagement nach einheitlichen und überprüfbaren Vorgaben der EMAS-Verordnung («Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung») oder der ISO 14001 aufbauen und validieren lassen. Ansinnen ist es, den betrieblichen Umweltschutz kontinuierlich zu verbessern.

Als größtes Hemmnis für ökologische Innovationen betrachten die Unternehmen die vermeintlichen Kosten betrieblicher Umweltschutzmaßnahmen. Häufig sind Amortisationsphasen von umweltrelevanten Investitionen, aber auch grundsätzliche Vorteile einer ökologischen Unternehmensführung nicht hinreichend bekannt. Einschlägige Erfahrungen zeigen, dass Politik und Gesetzgebung die Entwicklung und die Anwendung umweltfreundlicher Technologien und Produkte erheblich beeinflussen können. Ein verlässlicher gesetzlicher Rahmen fördert den betrieblichen Einsatz umweltfreundlicher Technologien und stärkt die betriebliche Planungssicherheit. Gesetzliche Vorgaben z. B. zu Energieverbrauch und Luftreinhaltung lösten in der Vergangenheit zahlreiche Innovationen mit positiven beschäftigungspolitischen Effekten aus.

Umweltbewusste Unternehmer denken in die Zukunft. Eine erfolgreiche Bewältigung von ökologischen Anforderungen steigert die Innovationsfähigkeit der Unternehmen. Wirksame Innovationen im betrieblichen Umweltschutz erfordern eine verstärkte Beratungstätigkeit im Rahmen der Gewerbeaufsicht – aber auch eine Kontrolle des betrieblichen Vollzugs von umweltpolitischen Vorgaben, um Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten umweltgerechter Produkte und Technologien zu beseitigen.

3.4 Europäische Richtlinien zum Arbeits- und Umweltschutz

Bei der Ausgestaltung des europäischen Binnenmarktes wird dem *Arbeitsschutz* eine hohe Bedeutung beigemessen. Während im produktbezogenen Arbeitsschutz die Harmonisierung technischer Anforderungen und Normen für Produkte die Grundvoraussetzung für den freien Warenverkehr und gleiche Wettbewerbsbedingungen bilden, besteht das Anliegen im Bereich des betrieblichen Arbeitsschutzes in der Verbesserung der Arbeitsbedingungen, um die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten zu gewährleisten.

Über den Beschäftigungsschutz hinaus ergeben sich erweiterte Handlungsfelder für die staatliche Gewerbeaufsicht im Bereich des Drittschutzes bzw. der Marktüberwachung. Hier sind beispielhaft das Produktsicherheitsgesetz sowie eine Vielzahl von Verordnungen mit Beschaffenheitsanforderungen an technische Arbeitsmittel und Produkte zu nennen. Es wird angestrebt, harmonisierte Wirtschaftsbedingungen durch die Erteilung von Genehmigungen oder Erlaubnissen, durch sicherheitstechnische Überprüfungen, durch Produktzertifizierung und durch Maßnahmen der Marktüberwachung zu erreichen.

Nach dem Willen der Sozialpartner in Europa soll das Rechtsgebiet des Arbeitsschutzes dem Wettbewerbsprinzip entzogen sein.

Die 1996 von der Europäischen Union (EU) beschlossene Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der *Umweltverschmutzung* (96/61/EG, IVU-Richtlinie) vereint die Regelungsbereiche Luftreinhaltung und Gewässerschutz und ergänzt diese um den Bodenschutz und die Abfallvermeidung und -verminderung. Die IVU-Richtlinie hält die Mitgliedsstaaten an, Neuanlagen nur bei Einhaltung der Bestimmungen über die ›Besten Verfügbaren Techniken‹ zu genehmigen und umweltrelevante Altanlagen auf die Einhaltung dieser Standards zu überprüfen.

Die novellierte IVU-Richtlinie über Industrieemissionen (2010/75/EU) bezieht nunmehr weitere 6 Sektorenrichtlinien (über Großfeuerungsanlagen, Abfallverbrennung, Lösemittel und Titandioxid) ein. Hierdurch wird angestrebt, Doppelarbeit mit verschiedenen Berichtszeiträumen nach unterschiedlichen Richtlinien zu vermeiden. Die EU strebt eine konsequente Anwendung und Umsetzung dieser Rechtsvorschriften an. Für die Umsetzung in Deutschland soll die Vereinheitlichung relevanter Regelungen zur Entlastung der Behörden beitragen. Die erstmals bindend vorgegebenen regelmäßigen Umweltinspektion der Anlagen, die unter die novellierte IVU-Richtlinie fallen, die Dokumentationen der Umweltinspektionen und zahlreiche Berichtspflichten werden jedoch voraussichtlich dazu führen, dass sich der Aufwand der Regierungspräsidien, die in Baden-Württemberg für die Umsetzung der Richtlinie zuständig sind, erhöht.

3.5 Heterogenität des umzusetzenden Vorschriftenwerkes

Die mit der Gewerbeaufsicht beauftragten staatlichen Behörden orientieren sich in ihrem täglichen Handeln an einer Vielzahl von Gesetzen, Vorschriften und Vorgaben. Sie entstammen unterschiedlichen Regelungsbereichen. Viele Vorschriften und Vorgaben erlangen erst durch diverse Verträge u. a. auf europäischer und nationaler Ebene ihre Verbindlichkeit. Daneben beeinflussen institutionelle Vorgaben wie z. B. der »Gemeinsamen Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA)« oder des »Länderausschusses für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI)« die Arbeitsweise der Gewerbeaufsicht. Trotz umfassender Bemühungen zur Deregulierung und Harmonisierung des heterogenen Vorschriftenwerkes ergeben sich teilweise konkurrierende oder überschneidende Anforderungen an die Arbeitsweise der Gewerbeaufsicht unter den gegebenen Rahmenbedingungen. So ist etwa die europäische Forderung nach möglichst umfassender Systemkontrolle in den Betrieben mit den in der Landesverwaltung vorgesehenen Personalkapazitäten nur bedingt vereinbar. Die Behörden sind aufgefordert, unterschiedliche oder gar abweichende Anforderungen an ihre Aufgabenwahrnehmung zusammenzuführen, zu priorisieren und anhand von Kernprozessen zu operationalisieren.

3.6 Erweiterte Aufgabenfelder der Gewerbeaufsicht

Gewandelte Arbeits- und Beschäftigungsformen, veränderte Gefährdungsspektren, aber auch ein zeitgemäßes Arbeits- und Umweltschutzverständnis erfordern eine Weiterentwicklung der Arbeitsweise der Gewerbeaufsicht. Diese Arbeitsweise ist von einer Vielzahl gegensätzlicher Anforderungen geprägt. Eine Auswahl dieser Spannungsfelder veranschaulicht Abbildung 3.1. Sie gilt es im Rahmen des Fachkonzepts zu integrieren.

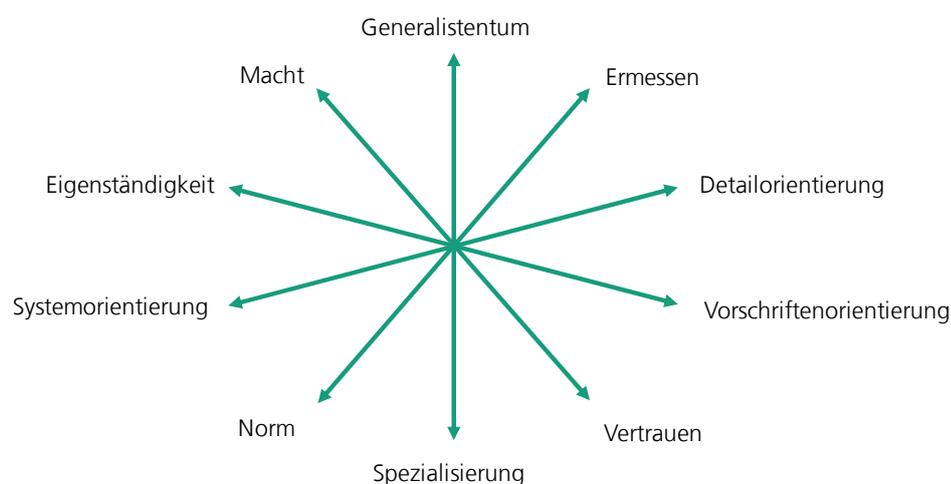


Abb. 3.1 Spannungsfelder in der Aufgabenwahrnehmung der Gewerbeaufsicht

Vier wesentliche Entwicklungslinien, die die Aufgabenwahrnehmung der Gewerbeaufsicht prägen, werden zusammenfassend ausgeführt:

- *Veränderte Gefährdungsspektren im Arbeitsschutz:* Die Abwehr objektiv feststellbarer, durch technische Risiken bedingte Sicherheits- und Gesundheitsgefahren gehört zu den traditionellen Aufgabenschwerpunkten der Gewerbeaufsicht. Das Arbeitsschutzgesetz geht von einem erweiterten Verständnis aus und bezieht die Gestaltung *menschengerechter Arbeit* ein. Ferner erweisen sich die Ermittlung und Bewertung psychischer Belastungen als neue Aufgabenfelder. Einerseits gilt es, das Problembewusstsein der Verantwortlichen in den Betrieben für das Auftreten psychischer Beanspruchungen zu schärfen. Andererseits ist zu klären, durch welches Vorgehen die Gewerbeaufsicht sich diesem Aufgabengebiet nähern kann.
- *Organisatorische Interventionen:* Das erreichte Niveau des betrieblichen Arbeits- und Umweltschutzes lässt sich mit ausschließlich technischen Maßnahmen nicht wesentlich verbessern. Betriebliche Organisationskonzepte, die auch verhaltensbezogene Aspekte einbeziehen, bieten weitergehende Verbesserungspotenziale. Zweckmäßige Managementsysteme stärken die betriebliche Eigenständigkeit bei der Erfüllung der rechtlichen Anforderungen im Arbeits- und Umweltschutz.
- *Systemorientierung:* Betriebliche Managementsysteme sollen beitragen, Einflüsse, Ziele und Maßnahmen wirksam zu verknüpfen und Zusammenhänge auch für Außenstehende transparent darzustellen. Dieser Systemansatz begünstigt idealerweise auch eine effiziente Arbeitsweise der Gewerbeaufsicht, indem diese vornehmlich die Qualität, Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit des Managementsystems anhand erfolgskritischer Faktoren prüft. Aufwändige, flächenhafte Betriebskontrollen sollen auf Schwerpunktaktionen begrenzt werden.
- *Beratung:* Das Arbeitsschutzrecht gesteht den Betrieben erweiterte Gestaltungsfreiräume zu, die die Mündigkeit der arbeitenden Menschen respektiert. In Einzelfällen nutzen die Betriebe die Freiräume nicht im Sinne gesetzlicher Mindestanforderungen. Praktische Erfahrungen zeigen ferner, dass viele kleine und mittelständische Unternehmen mit der Implementierung eines Managementsystems und der eigenverantwortlichen Ausfüllung von Schutzziele fachlich und kapazitiv überfordert sind. Um die Arbeitgeber zur Implementierung eines wirksamen Managementsystems zu veranlassen, sehen sich die Behörden mit einem erhöhten Aufwand für Beratung und Unterstützung konfrontiert. Die angestrebte Effizienzsteigerung durch eine systemorientierte Arbeitsweise der Behörden wird sich demnach erst nach einer betrieblichen Implementierungsphase einstellen können.

4 Organe und Aufgabenprofil der Gewerbeaufsicht

4.1 Verwaltungsstruktur des Landes Baden-Württemberg

Aufgaben der staatlichen Gewerbeaufsicht werden in Baden-Württemberg von Verwaltungsbehörden der drei Strukturebenen wahrgenommen. Die Tätigkeitsausübung dieser Organe ist u. a. durch das Verwaltungsstruktur-Reformgesetz vom 1. Januar 2005 geregelt. Die Verwaltungsstrukturreform zielt auf eine Modernisierung der staatlichen Verwaltung. Dabei wird der dreistufige Verwaltungsaufbau der Landesbehörden, der sich an der Maxime des Subsidiaritätsprinzips orientiert, gestärkt.

Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung wurden die vormaligen Gewerbeaufsichtsämter aufgelöst. Ihre Aufgaben und das hierfür zuständige Personal wurden regional in die Regierungspräsidien sowie in die Landratsämter bzw. die Stadtkreise eingegliedert. Diese Dezentralisierung der Zuständigkeiten wurde durch eine weitgehende Auflösung von staatlichen Sonderbehörden begleitet.

Im Einzelnen nehmen folgende Organe Aufgaben der Gewerbeaufsicht wahr:

4.1.1 Landesministerien

Das *Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft* ist für Chemikalien, Überwachungsbedürftige Anlagen sowie für den Umweltschutz, die Marktüberwachung, das Abfallrecht und Industrieabwasserüberwachung aus dem Aufgabenspektrum der Gewerbeaufsicht zuständig; mithin kommt ihm die Fachaufsicht über sämtliche Aufgaben zu, die diese Themengebiete betreffen.

Das *Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien, Frauen und Senioren* hat den Teil des sozialen, organisatorischen, technischen und medizinischen Arbeitsschutzes aus dem Aufgabenspektrum der Gewerbeaufsicht in seinem Ressortbereich. Dies umfasst u. a. auch die Fachgebiete des Mutterschutzes, der Medizintechnik und des Strahlenschutzes nach der Röntgenverordnung.

Beide Ministerien tragen gemeinsam zu Gesetzgebungsverfahren und zur Regelsetzung in ihrem jeweiligen Ressortbereich bei. Sie wirken in Arbeitsgruppen und Ausschüssen auf Bundesebene mit. Sie stimmen sich in Fragen des Vollzuges staatlichen Arbeits- und Umweltschutzrechtes mit anderen Ländern, Landesressorts und dem Bund ab. Sie

sichern den Vollzug nach landeseinheitlichen Grundsätzen durch Ausübung der Fachaufsicht über die Regierungspräsidien und Unteren Verwaltungsbehörden.

Die Ministerien koordinieren die Zusammenarbeit der staatlichen Behörden mit den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung auf der Grundlage einschlägiger gesetzlicher Verpflichtungen. Sie fördern die gegenseitige Unterrichtung über wesentliche Ergebnisse der Tätigkeit sowie den Erfahrungsaustausch. Zugleich werden sie fachaufsichtlich gegenüber den landesunmittelbaren Unfallversicherungsträgern wirksam.

Zur Umsetzung der benannten Aufgaben der staatlichen Gewerbeaufsicht sowie in den übertragenen Bereichen des Drittschutzes und der Marktüberwachung schaffen die Ministerien entsprechende Voraussetzungen auf allen Strukturebenen der Landesverwaltung. Neben der Sicherstellung einer materiell-technischen und personellen Ausstattung betrifft dies die Untersetzung der strategischen Ausrichtung in operative, handlungsleitende Vorgaben und die Steuerung, Koordination und Kontrolle der Umsetzung. Eine Festlegung von Handlungsgrundsätzen unterstützt ein landesweit einheitliches Vorgehen.

4.1.2 Regierungspräsidien

Die Regierungspräsidien des Landes Baden-Württemberg – Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen – stehen als Mittelbehörden mit Bündelungsfunktion in der Verwaltungshierarchie zwischen den Ministerien und den Unteren Verwaltungsbehörden. Die Regierungspräsidien haben die Fachaufsicht über die nachgeordneten Unteren Verwaltungsbehörden, soweit diese Aufgaben für das Land wahrnehmen. Soweit die Landkreise und kreisfreien Städte eigene Aufgaben erfüllen, bezieht sich die Zuständigkeit der Regierungspräsidien im Wesentlichen auf die rechtliche Kontrolle.

Grundsätzlich sind alle Regierungspräsidien gleichermaßen für die Aufgabenbearbeitung innerhalb ihres Regierungsbezirkes zuständig, wie Planfeststellungsbeschlüsse bei Infrastrukturprojekten, immissionsschutzrechtliche Genehmigungen für Industrieanlagen oder raumordnerische Beurteilungen für raumbedeutsame Projekte. Die Regierungspräsidien nehmen außerdem die Aufgabe der Marktüberwachung für Investitionsgüter, Verbraucherprodukte, Medizinprodukte und des stofflichen Verbraucherschutzes wahr.

Die Regierungspräsidien befassen sich in örtlicher Zuständigkeit in gesonderten Fachgruppen mit Aufgaben des Heimarbeiterschutzes, des Strahlenschutzes und des Mutterschutzes. Im Rahmen dieser Sonderaufgaben im technischen und sozialen Arbeitsschutz sind folgende Tätigkeiten zu vollziehen:

- Genehmigung und Überwachung im Umgang und der Beförderung von radioaktiven Stoffen und für den Betrieb von Bestrahlungseinrichtungen nach Röntgenverordnung und Strahlenschutzverordnung,
- Überwachung der Strahlenschutzbestimmungen bei Anwendern ionisierender Strahlen in Medizin, Forschung, Industrie, Gewerbe und dem öffentlichen Dienst,
- Überwachung der Schutzvorschriften für werdende und stillende Mütter,
- Information und Beratung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu den Schutzvorschriften und zu Fragen des besonderen Kündigungsschutzes während der Schwangerschaft und in der Elternzeit,
- Überwachung der Arbeitsbedingungen, einschließlich des Gefahrenschutzes in Heimarbeit,
- Beratung von in Heimarbeit Beschäftigten und Auftraggebern zu Fragen des Heimarbeitsgesetzes.

Spezielle Aufgabenfelder werden von einem ausgewählten Regierungspräsidium aus organisatorischen Gründen landesweit wahrgenommen, z. B. die Aufsicht und Genehmigung gentechnischer Anlagen.

4.1.3 Landkreise und kreisfreie Städte

Die 44 Landkreise und die kreisfreien Städte vollziehen durch die Unteren Verwaltungsbehörden (UVB) das staatliche Arbeits- und Umweltschutzrecht. Den UVBen wurden Aufgaben der öffentlichen Gewerbeaufsicht übertragen, die die Sicherheit und den technischen, sozialen und organisatorischen Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit betreffen. Zudem nehmen die UVBen Aufgaben auf den Gebieten des Umweltschutzes, und der Produktsicherheit wahr. Dies umfasst Aufgaben der Erlaubnis und Genehmigung sowie der Aufsicht, Kontrolle und Überwachung. Als Ordnungsbehörden obliegen den UVBen zudem Aufgaben zur Gefahrenabwehr.

Um den Anforderungen der Gewerbebetriebe zu genügen, soll das Prinzip »eine Person – ein Betrieb« umgesetzt werden. Die Personalausstattung der Unteren Verwaltungsbehörden weist jedoch erhebliche Unterschiede auf. Ihr Stellenplan errechnet sich aus der Größe des Kreises, der Einwohnerzahl, der Anzahl der Betriebe bzw. der zu erwartenden Fallhäufigkeit. Seitdem die personellen Kapazitäten nicht mehr in den Gewerbeaufsichtsämtern gebündelt sind, setzen sich die UVBen verstärkt mit Fragen der Spezialisierung, der Priorisierung und der Aufgabenkoordination auseinander. Angesichts eines breit gefächerten, zersplitternden Aufgabengebietes sehen sich hierbei vor allem kleine Behörden mit erheblichen Wissensdefiziten konfrontiert, da das zuge-

teilte Personal nicht immer über die erforderliche Sach- und Fachkompetenzen verfügt. Somit kommt der Ausstattung der Behörden mit einer ausreichenden Zahl an qualifiziertem Fachpersonal für die übertragenen Aufgaben eine hohe Bedeutung zu.

4.2 Aufgabenstruktur

Die Kernaufgaben der staatlichen Gewerbeaufsicht bestehen in der Durchsetzung des Arbeits- und Umweltschutzrechts in den gewerblichen Betrieben und sonstigen Einrichtungen sowie auf Baustellen durch Kontrolle und Beratung vor Ort. Eine derartige Besichtigungstätigkeit umfasst präventives und korrekatives Handeln in ausgeglichener Weise.

4.2.1 Differenzierte Aufgabenwahrnehmung im Arbeits- und Umweltschutz

Die Gewerbeaufsicht nimmt Aufgaben im Arbeits- und Umweltschutz wahr. Wenngleich beide Belange untrennbar miteinander verbunden sind, erfüllt die Gewerbeaufsicht nach geltender Rechtslage unterschiedliche Aufträge.

Umweltschutz bezeichnet die Gesamtheit aller Maßnahmen zum Schutze der Umwelt. Er zielt auf die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage aller Lebewesen mit einem funktionierenden Naturhaushalt.

Im Umweltschutz ist die Gewerbeaufsicht vor allem Überwachungs- und technische Fachbehörde. Sie wird in allen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren und in sonstigen umweltrelevanten Verwaltungsverfahren zur fachlichen Bewertung von Sachverhalten herangezogen. Die Aufsichtsbehörden sind bei immissionsschutzrechtlich bedeutsamen Anlagen in die Überwachung eingebunden und haben in bestimmten Fällen eigene Anordnungscompetenz. Von einer Systemorientierung einschließlich -kontrolle wird im Umweltschutz abgesehen. Aufgabenfelder im Umweltschutz sind:

- Luftreinhaltung,
- Lärmschutz,
- Anlagensicherheit,
- Elektromog,
- Abwässer aus Industrie und Gewerbe,
- Umgang mit wassergefährdenden Stoffen,
- Abfallvermeidung und -entsorgung.

Im Umweltschutz steht die Einheitlichkeit der gesetzlichen Vorgaben im Vordergrund, was sich u. a. in quantifizierbaren Ziel- und Grenzwerten manifestiert.

Die europäische Umweltgesetzgebung schränkt die Handlungsmöglichkeiten und Planungsspielräume der staatlichen Aufsichtsbehörden im Umweltbereich ein. Den Behörden verbleibt oft nur die Aufgabe, den Gewerbebetrieben die Überschreitung europäisch vorgegebener Zielwerte für Immissionen aufzuzeigen. Gleichzeitig sind die Pflichten der Gewerbeaufsicht zum Vollzug europäischer Vorgaben kontinuierlich gewachsen, etwa bei der Messung der Luft- und Lärmbelastung sowie der Entwicklung entsprechender Sanierungspläne und Aktionsprogramme.

Ziel des *Arbeitsschutzes* ist es, Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten durch präventiv ausgerichtete und systematisch wahrgenommene Maßnahmen zu verbessern und zu fördern.

Im Arbeitsschutz ist die Gewerbeaufsicht nahezu allumfassend zuständig. Sie erteilt Erlaubnisse und Genehmigungen, überwacht die Einhaltung der arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen, erlässt verpflichtende Bescheide, verhängt Sanktionen. In allen Verwaltungsverfahren nimmt sie Stellung zu arbeitsschutzrelevanten Themen. Im Einzelnen obliegt der staatlichen Gewerbeaufsicht im Bereich des Arbeitsschutzes

- die Erfüllung der Pflicht des Arbeitgebers zur betrieblichen Arbeitsschutzorganisation zu kontrollieren und ihn diesbezüglich zu beraten,
- die Erfüllung der rechtlich vorgegebenen Einzelverpflichtungen und deren betriebliche Wirksamkeit zu überprüfen,
- im Rahmen der Beratung eine wirksame betriebliche Arbeitsschutzorganisation zu fördern.

Ferner nehmen die Aufsichtsbehörden Aufgaben zur Überwachung und zur Erteilung von Genehmigungen der ihr zugewiesenen Vorschriften (z. B. Arbeitsschutzgesetz, Betriebssicherheitsverordnung, Mutterschutzgesetz, Jugendarbeitsschutzgesetz, Arbeitszeitgesetz) wahr.

Eine Unternehmensbesichtigung schließt die Kontrolle und die Beratung des Arbeitgebers über seine Pflichten sowie die daraus abzuleitenden Maßnahmen ein. Dabei wird die Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften häufig nicht im Detail kontrolliert. Vielmehr kommt es darauf an, die Funktionsfähigkeit des betrieblichen Arbeitsschutzsystems (bestehend aus der Wahrnehmung der Gesamtverantwortung für den Arbeitsschutz durch den Arbeitgeber, der Unterstützung durch Fachexperten, der Beteili-

gungsrechte der Beschäftigten sowie der Zwangsmitgliedschaft bei einem Träger der gesetzlichen Unfallversicherung) zu überprüfen und im Bedarfsfall Verbesserungen einzufordern. Hierbei verpflichtet die Arbeitsschutzgesetzgebung den Arbeitgeber, eigenverantwortlich eine systematische Gesamtstrategie für Gesundheit und Sicherheit zu entwickeln. Das Konzept der Gleichwertigkeit bei Lösungen im Arbeitsschutz gestattet dem Unternehmen gewisse Freiheiten in der Umsetzung von Maßnahmen, um Schutzziele zu erreichen. Die Beurteilung einer Lösung nach dem Prinzip der Gleichwertigkeit statt Gleichheit erfordert von der Aufsichtsbehörde ein einzelfallorientiertes Vorgehen. Dies führt zu einem erhöhten Aufwand, sofern kein Konsens über den angemessenen Lösungsstand erzielt wird. Bei unklarer Sachlage bzw. im Fall einer Sanktionierung kann auf das Prinzip der Gleichheit einer Lösung (d. h. Orientierung an Grenzwerten in Normen und Durchführungsanweisungen) zurückgegriffen werden. Dies trägt zu einem rechtssicheren Vorgehen bei.

Hinsichtlich des *Verfahrensablaufes* unterscheidet sich die Aufgabenwahrnehmung der Gewerbeaufsicht wie folgt:

- Der *verfahrensbezogene Teil* des gesetzlichen Auftrags umfasst die Erteilung von Genehmigungen, Erlaubnissen und Zulassungen.
- Der *überwachungsbezogene Auftrag* wird durch Kontrollen der gesetzlichen Anforderungen und durch Wirksamkeitskontrollen der vorgefundenen Maßnahmen und Einrichtungen umgesetzt. Verstöße aufgegriffen, verfolgt und ggf. geahndet. Ziele sind die Anwendung und die Durchsetzung von Rechtsvorschriften, um etwa die Häufigkeit und Schwere von Unfällen und arbeitsbedingten Erkrankungen sowie von Umweltschädigungen zu verringern.

Diese Aufgaben werden durch den Auftrag zur *Beratung* ergänzt. Zudem ermittelt die Gewerbeaufsicht bei Nachbarschaftsbeschwerden und unterstützt die Regional- und Bauleitplanung beratend. Auch wenn sich die genannten Aufgaben im praktischen Tätigkeitsvollzug ergänzen, liegt der Aufgabenschwerpunkt auf dem verfahrensbezogenen Auftrag.

Tabelle 4.1 fasst Auftrag, Aufgaben und Vorgehensweisen der Gewerbeaufsicht differenziert für die Bereiche des Arbeits- und Umweltschutzes zusammen.

Auftrag und Aufgabe	Arbeitsschutz	Umweltschutz
Ansatz	Allgemein	Fokussiert auf überwachungsbedürftige Anlagen
Beratung, Prävention	System- und schutzzielorientiert (zusammen mit UVT)	
Genehmigung	Schutzzielorientiert	Grenzwertorientiert
Überwachung, Kontrolle	Schutzzielorientiert (zusammen mit UVT)	Grenzwertorientiert
Vollzug von Vorschriften	Schutzziel- und grenzwertorientiert	Grenzwertorientiert

Tab. 4.1 Auftrag, Aufgaben und Vorgehensweisen der Gewerbeaufsicht in den Bereichen des Arbeits- und Umweltschutzes

4.2.2 Beratung

In ihrem Zuständigkeitsbereich unterbreitet die Gewerbeaufsicht technische, organisatorische, arbeitsmedizinische oder rechtliche Vorschläge bzw. Anforderungen auf persönlicher und betrieblicher Ebene, um Risikosituationen im Arbeits- und Umweltschutz präventiv zu entschärfen oder Situationen mit negativen Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse der Bürger bzw. die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten zu vermeiden. Dies betrifft im Einzelnen:

- Beratung, Aufklärung und Information von Antragstellern, Betrieben und Anlagenbetreibern über die Auslegung und die Anwendung der jeweiligen Rechtsnormen, die Erfüllung ihrer Pflichten im Allgemeinen und im Einzelfall sowie über Verfahrensstand, Rechtslage und Rechtsweg. Bei der Beratung stehen verstärkt die Themenfelder der Systemorientierung und der Gefährdungsbeurteilung im Vordergrund, um Unternehmen zu einer eigenständigen Handlungsweise zu führen.
- Beratung, Information und Aufklärung der Arbeitnehmer und ihrer Vertretungen über die Anwendung der jeweiligen Rechtsnormen sowie über die Pflichten des Arbeitgebers und der Arbeitnehmer im Allgemeinen und im Einzelfall.
- Erteilung von Auskünften an Bürger, Betreiber und Beschäftigte im Einzelfall sowie im Allgemeinen.

Darüber hinaus sind behördliche Mitarbeiter im Bedarfsfall als Referenten tätig. Sie berichten z. B. im Rahmen von Informations- und Fortbildungsveranstaltungen über die Aufgaben und den Aufbau des staatlichen Arbeitsschutzsystems (vgl. § 23 SGB VII).

4.2.3 Genehmigung

Die Aufsichtsbehörden sind für die Erteilung von Genehmigungen, Erlaubnissen und Zulassungen in den o. g. Tätigkeitsgebieten der Gewerbeaufsicht zuständig. Sie sind ferner an Baugenehmigungsverfahren beratend beteiligt, um bei der Gestaltung von neu zu errichtenden oder umzunutzenden Arbeitsstätten und Betrieben die Belange des Arbeits- und Umwelt- und Immissionsschutzes durchzusetzen. Dies umfasst die Aufgaben

- der Prüfung und Bewertung von Antragsunterlagen in fachlicher und rechtlicher Sicht,
- die Erarbeitung der Entscheidung über Anträge,
- der Festlegung und Formulierung der zielgruppenspezifischen und anlagenspezifischen Bedingungen, Auflagen bzw. Vorbehalte zur Sicherstellung einer regelkonformen Errichtung und Betriebsweise,
- der Festsetzung der Höhe der Gebühren.

Die Gewerbeaufsicht ist ferner in Zustimmung- und Anzeigeverfahren nach Bau-, Immissionsschutz-, Abwasser-, Abfall-, Arbeitsschutz-, Gefahrgut-, Sprengstoff-, Chemikalien-, Arbeitszeit-, Jugendarbeitsschutz- und Fahrpersonalrecht sowie dem Recht der überwachungsbedürftigen Anlagen einbezogen. Sie nimmt hierbei folgende Aufgaben wahr:

- Sachprüfung der eingegangenen Stellungnahmen zu Zulassungsverfahren bei überwachungsbedürftigen Anlagen sowie bei der Beschäftigung Jugendlicher,
- Prüfung und Bewertung von Antragsunterlagen in fachlicher Sicht,
- Festlegung und Formulierung von Bedingungen, Auflagen und/oder Vorbehalte zur Sicherstellung einer regelkonformen Errichtung und Betriebsweise, etwa in einer Fachstellungnahme an die zuständige Verwaltungsbehörde.

Für den Vollzug der Landesbauordnung sowie anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften für die Errichtung, die Änderung, die Instandhaltung, die Nutzung oder die Beseitigung baulicher Anlagen sind die Unteren Bauaufsichtsbehörden zuständig. Die Bauaufsichtsbehörde prüft, ob einem Vorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstehen. Gemäß Landesverwaltungsverfahrensgesetz beteiligt die Bauaufsichtsbehörde

die Aufsichtsbehörden am Baugenehmigungsverfahren im Rahmen der Amtshilfe. Die Aufsichtsbehörde prüft, ob Belange des Arbeits- und Umweltschutzes der Erteilung einer Baugenehmigung entgegenstehen. Dazu müssen Beschreibungen für gewerbliche bzw. landwirtschaftliche Betriebe und Anlagen geeignete Angaben enthalten, die eine Beurteilung der betrieblichen Auswirkungen auf Nachbargrundstücke und die Umwelt ermöglichen.

Eine Beteiligung der Gewerbeaufsicht an Baugenehmigungsverfahren ist nicht erforderlich,

- sofern aus den Antragsunterlagen keine Gefährdungen für Beschäftigte und Dritte erkennbar sind, bzw.
- sofern mit dem Bauvorhaben die Errichtung oder Änderung von Arbeitsstätten geplant ist, in denen auf einer Fläche von weniger als 400 m², die sich auch über mehrere Geschosse erstrecken können, Büroarbeitsplätze errichtet oder verändert werden sollen.

Um die personelle Inanspruchnahme der Unteren Verwaltungsbehörden in Belangen der Gewerbeaufsicht zu minimieren, nehmen diese an Schlussabnahmen von Bauvorhaben grundsätzlich nicht teil.

4.2.4 Überwachung

Eine Kernaufgabe der Gewerbeaufsicht ist die Überwachung der betrieblichen Maßnahmen und Anlagen auf Übereinstimmung mit den Vorschriften zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen, wie Lärm und Erschütterungen, Licht, Gase, Dämpfe und Stäube. Wesentliche Überwachungsaufgaben stellen die Kontrollen von Arbeitsbedingungen sowie die Bearbeitung von Beschwerden und die daran anschließende Überprüfung der Umsetzung der erteilten Auflagen insbesondere in den Fachgebieten betriebsbezogener Immissionsschutz, Anlagensicherheit, betriebsbezogene Abfallwirtschaft, Industrieabwässer und Gefahrgutbeförderung dar. Zudem werden fachtechnische Beurteilungen als Grundlage der Entscheidungen von weiteren Verwaltungs- und Rechtsbehörden vorgenommen.

Zur Erfüllung ihres Auftrags in der Gewerbeaufsicht nehmen die Mitarbeiter der Unteren Verwaltungsbehörden u. a. folgende Aufgaben des *Umwelt- und Immissionsschutzes* wahr:

- Ermittlung sowie fachtechnische Beurteilung der betrieblichen Maßnahmen, Einrichtungen und Anlagen auf Übereinstimmung mit den Anforderungen an den Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen hinsichtlich
 - Lagerung wassergefährdender Stoffe,
 - Ableitung betrieblicher Abwässer,
 - Lagerung und Entsorgung betrieblicher Abfälle,
 - Elektromagnetischer Felder,
 - Ableitung luftverunreinigender Stoffe (Gase, Dämpfe, Stäube, Gerüche),
 - Lärm und Erschütterungen,
 - Licht,
 - Anlagensicherheit.
- Ermittlung sowie fachtechnische Bewertung der Auswirkungen von Lärm, Geruch, Erschütterung, Luftschadstoffe, Licht, elektromagnetischen Feldern, Eintrag von Schadstoffen in das Wasser in Zulassungsverfahren nach Bau-, Bauplanungs-, Wasser- und Immissionsschutzrecht auf das Schutzgut Mensch bzw. Wasser und Luft.
- Fachtechnische Prüfung und Beurteilung von Antragsunterlagen über Vorhaben und Anlagen in Zulassungsverfahren nach Abfall-, Bau-, Bauplanungs-, Immissionsschutz-, Sprengstoff- und Wasserrecht sowie Abgabe einer Fachstellungnahme bezüglich Zulässigkeit, Genehmigungsbedürftigkeit und Auswirkungen auf den Menschen bzw. die Schutzgüter Wasser und Luft einschließlich Formulierung und Festlegung von Bedingungen, Auflagen bzw. Vorbehalte zur Sicherstellung einer regelkonformen Errichtung und Betriebsweise in einer Stellungnahme an die zuständigen Verwaltungsbehörden.
- Überwachung des Auflagenvollzugs.
- Überprüfung und fachtechnische und fachrechtliche Beurteilung von Beschwerden der Nachbarschaft über Belästigungen bzw. schädliche Einwirkungen durch Immissionen (d. h. Gerüche, Stäube, Lärm, Licht und Erschütterungen) ausgehend von gewerblichen Anlagen und Betrieben, Erarbeiten von Vorschlägen über Abhilfemaßnahmen und Abgabe einer Fachstellungnahme.
- Durchführung und Bewertung von Messungen:
 - Lärmmessungen in der Nachbarschaft von Betrieben,

- elektromagnetische Felder in der Nachbarschaft von Mobilfunkanlagen (hier Messung durch Externe),
- Entnahme von Proben (Abwasser, Abfall).
- Ermittlung und Bewertung der Ursachen angezeigter oder selbst festgestellter Immissionskonflikte.
- Untersuchung von besonderen Schadensfällen und Bestandsaufnahmen.
- Ort-, Betriebs- und Anlagenbesichtigungen.
- Unterbreiten von technischen oder fachlichen Vorschlägen, um bestehende Konflikte zu entschärfen oder Konfliktsituationen mit negativen Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse der Bürger sowie auf die Belange der Unternehmen – auch im Vorfeld – zu vermeiden.
- Ermittlung innerhalb und außerhalb des Betriebs sowie auf Baustellen und fachliche Bewertung bei Verstößen als Ordnungswidrigkeit bzw. Straftat und Abgabe einer Fachstellungnahme.
- Fachtechnische Überprüfung und gutachtliche Bewertung von
 - Emissions- und Immissionsprognosen (d. h. Lärm, Geruch, Erschütterungen, Stäube, Schadstoffe),
 - sicherheitstechnischen Gutachten sowie Stellungnahmen in Strafsachen,
 - Mess- und Analysenberichten,
 - Abfalldeklarationen.
- Beratung, Aufklärung und Information von Antragstellern, Betrieben, Anlagenbetreibern, Beschäftigtenvertretungen und Bürgern über Auslegung und Anwendung der Rechtsnorm sowie über die Pflichten des Anlagenbetreibers nach der jeweiligen Rechtsnorm.
- Erteilung von Auskünften an Anlagenbetreiber und Bürger im Einzelfall sowie im Allgemeinen.
- Erstellung von Revisionsberichten.
- Ermittlung und fachtechnische Bewertung des Sachverhalts in und außerhalb von Betrieben bzw. Anlagen im Zusammenhang mit Anzeigen Dritter und Abgabe einer Fachstellungnahme.
- Information der Vorgesetzten über wichtige fallbezogene Angelegenheiten im Einzelfall.

Auf den Gebieten des *Arbeitsschutzes* überprüft die Gewerbeaufsicht im Rahmen ihrer durch Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften begründeten Zuständigkeiten. Dies betrifft u. a.:

- Beschaffenheit der Arbeitsstätte bzw. der Baustelle,
- Beschaffenheit der Betriebsmittel und Einrichtungen,
- Errichtung, Betrieb und Sicherheit überwachungsbedürftiger Anlagen (wie z. B. Tankstellen, Tanklager, Dampfkessel, Aufzüge),
- Lagerung, Kennzeichnung und bestimmungsgemäße Verwendung von Chemikalien,
- Umgang mit explosionsgefährlichen Stoffen bei Lagerung, Sprengung, Verkauf/Abgabe und Feuerwerk,
- Lagerung und Transport von Gefahrgut,
- Umgang mit biologischen Arbeitsstoffen und Bioziden,
- Arbeitszeiten und Ruhepausen, auch Sonntagsruhe und Ladenöffnungszeiten,
- Lenk- und Ruhezeiten auf Lastkraftwagen und Omnibussen,
- Beschäftigung sowie Arbeitszeiten und Ruhepausen von Jugendlichen und Kindern,
- Lärm, Erschütterungen, Vibrationen,
- Arbeitsmedizinische Vorsorge,
- Innerbetriebliche Arbeitssicherheitsorganisation,
- Verwendung von Arbeitsmitteln,
- Beschaffenheit von Betriebsmitteln und Einrichtungen,
- Ergonomische Gestaltung des Arbeitsplatzes,
- Heben und Tragen von Lasten,
- Persönlicher Schutzausrüstung,
- Verhütung von Arbeitsunfällen, arbeitsbedingten Erkrankungen und Berufskrankheiten,
- Auswertung der gesetzlichen Unfallanzeigen,
- Untersuchung von Arbeitsunfällen und besonderen Schadensfällen,

- Überprüfung von Arbeitsplätzen im Zusammenhang mit Berufskrankheitenanerkennungsverfahren und angezeigten Krankheitsfällen durch das Landesgesundheitsamt,
- Erstellung von gutachtlichen Stellungnahmen in Strafsachen.

Durch eine Ermittlung und fachtechnische bzw. fachrechtliche Beurteilung der betrieblichen Einrichtungen, Anlagen, Maßnahmen, Arbeitsbedingungen und Verfahren identifiziert die Gewerbeaufsicht mögliche Rechtskonflikte. Hierbei sind auch (Selbst-) Anzeigen einbezogen. Zur Aufklärung von Sachverhalten kann eine Beschlagnahmung von Dokumenten bzw. eine Durchsuchungen von Betriebsräumen angeordnet werden.

Die Mitarbeiter der Gewerbeaufsicht entscheiden über eine Verfolgung und Ahndung von Verstößen als Ordnungswidrigkeit, Durchführung der Anhörung einschließlich Bewertung der Anhörung sowie Festsetzen der Höhe der Geldbußen und der Verwarnungsgelder in den Bereichen Arbeitsschutz-, Gefahrgut-, Sprengstoff-, Chemikalien-, Arbeitszeit-, Jugendarbeitsschutz- und Fahrpersonalrecht sowie dem Recht der Überwachungsbedürftigen Anlagen.

Das behördliche Handeln wird durch die Anwendung von Maßnahmen des Verwaltungs- und Ordnungswidrigkeitenrechtes geprägt. Maßnahmenbezogene Forderungen werden u. a. mit Revisionsschreiben und gegebenenfalls mit anschließenden Anordnungen und als letztes Mittel mit Verwaltungszwang in den Bereichen Arbeitsschutz-, Gefahrgut-, Sprengstoff-, Chemikalien-, Arbeitszeit-, Jugendarbeitsschutz- und Fahrpersonalrecht sowie dem Recht der Überwachungsbedürftigen Anlagen und im Bereich des Umweltschutzes durchgesetzt.

Die EU-Kommission weist ausdrücklich auf die Notwendigkeit einer staatlichen Überwachung von Unternehmen hin. Gerade in Klein- und Mittelbetrieben ist die präventive Kultur nach wie vor verbesserungswürdig. Den Mitarbeitern der Gewerbeaufsicht kommt bei der Verbesserung des Arbeits- und Umweltschutzes eine Schlüsselrolle zu.

4.3 Modernisierung der öffentlichen Verwaltung

Der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung liegt der Anspruch zugrunde, durch vertiefte Sachkompetenz, größere Bürgernähe und erhöhte Effizienz das staatliche Handeln zu optimieren und haushaltspolitische Vorgaben einzuhalten. Eine Optimierung schließt eine kritische Prüfung ein, welche Aufgaben in öffentlicher Form wahrzunehmen sind. Folgende Ziele stehen im Mittelpunkt der Verwaltungsmodernisierung:

- Reduzierung von Normen und Vereinfachung von Rechtsvorschriften,
- Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren,
- Entwicklung einer dienstleistungsorientierten Verwaltungskultur, die sich durch Bürgernähe und Transparenz auszeichnet,
- Personalentwicklung mit den Schwerpunkten Eigen- und Führungsverantwortung,
- Kostenminimierung, Übergang zur Kosten-Leistungsrechnung und Controlling,
- Geschäftsprozessorientierung mit informationstechnischer Unterstützung.

Nach mehrjähriger praktischer Erfahrung ist mittlerweile kritisch zu konstatieren, dass die Verwaltungsmodernisierung neben den angestrebten positiven Effekten zu einer Aufgabenverdichtung in der Gewerbeaufsicht, zu einem Aufgabenzuwachs und zu einem erhöhten Anteil fremdbestimmter Aufgaben führte. Der Überalterung der Belegschaften konnte infolge eines gleichzeitigen Personallabbaus nicht entgegengewirkt werden. Kernaufgaben der Gewerbeaufsicht – wie die Betriebsüberwachung – wurden eingeschränkt. Diese Entwicklungen erfordern neue Akzente, um die Arbeitsfähigkeit und -motivation der behördlichen Mitarbeiter zu erhalten und zu fördern.

Ein spezieller Weg zur Modernisierung der Verwaltung ist eine effiziente, durch technische Informationssysteme unterstützte Aufgabenerledigung. Ein Sinnbild dieses Anliegens ist das *Data-Warehouse*, in dem Daten aus unterschiedlichen Zusammenhängen einmalig erfasst und für diverse Zwecke verwendet werden. Um Zweckbindung und informationelle Gewaltenteilung innerhalb der Behörden zu bewahren, sind hierbei die Vorgaben des Datenschutzes zu berücksichtigen. Grundsätzlich soll das behördliche Wissen über Unternehmen und die damit verbundene Staatsmacht auf ein politisch verträgliches Maß begrenzt werden. Die Respektierung von Unternehmensrechten ist ein unabdingbarer Bestandteil des Verwaltungshandelns.

5 Offene Fragen

Die Erstellung eines Fachkonzepts zur sachgerechten Aufgabenwahrnehmung der Gewerbeaufsicht geht zweckmäßiger Weise mit einem politischen Willensbildungsprozess einher, der zuständigkeitshalber vom Umweltministerium Baden-Württemberg moderiert wird. Dieser Willensbildungsprozess kann sich an der Beantwortung folgender Fragen im Sinne einer qualifizierten Aufgabenkritik orientieren:

- Welchen politischen Stellenwert misst das Umweltministerium als Fachaufsichtsbehörde der Um- und Durchsetzung des gesetzlich geregelten, präventiven Arbeits- und Umweltschutzes in den Gewerbebetrieben bei, auch wenn diesem kurzfristige wirtschaftliche Interessen und finanzielle Notwendigkeiten entgegen stehen können? (Anmerkung: Über die Gewerbeaufsicht nimmt das Land Baden-Württemberg seine Garantenstellung für den Vollzug von Vorschriften des Arbeits- und Umweltschutzes wahr und erfüllt so u. a. Bundes- und Europarecht.)
- Inwiefern wird der Personal- und Ressourceneinsatz in der staatlichen Gewerbeaufsicht am Bedarf bemessen, den ein wirksames Handeln – auch aus Perspektive der Unternehmen und der Gesellschaft – tatsächlich erfordert? (Anmerkung: Die mit einer Systemorientierung bzw. -kontrolle verbundenen Erwartungen bzgl. einer Effizienzsteigerung wurden bislang nicht erfüllt, da die Beratung zur Implementierung von derartigen Systemen sowie die fachkundige Anwendung des Verwaltungs- und Ordnungswidrigkeitenrechts einen unabdingbar intensiven Personaleinsatz erfordern).
- Inwiefern können die Handlungsmöglichkeiten der Gewerbeaufsicht erweitert werden, indem (ausgewählte) Leistungen für die Betriebe kostenpflichtig durchgeführt werden? Inwiefern können (weitere) fiskal- und steuerpolitische Lenkungsmittel und Anreizsysteme geschaffen werden, um die betriebliche Umsetzung von Arbeits- und Umweltschutzvorgaben zu fördern und hierbei evtl. auftretende finanzielle Engpässe zu mildern? (Anmerkung: Ein präventiver Schutz der menschlichen und natürlichen Ressourcen bietet nachhaltige volkswirtschaftliche Vorteile; dies legt nahe, einschlägige Maßnahmen auf betriebswirtschaftlicher Ebene durch eine staatliche Fiskal- und Steuerpolitik zu lenken.)

Die in Kapitel 6 dokumentierten Eckpunkte bauen auf dem empfohlenen Willensbildungsprozess auf und zeigen hierfür Lösungsansätze auf.

6 Eckpunkte der behördlichen Aufgabenwahrnehmung

Angesichts der Vielfalt und Spezifität der Aufsichtstätigkeit erscheint es an dieser Stelle unzweckmäßig, verbindliche Handlungsanleitungen für die Gewerbeaufsicht zu formulieren. Vielmehr wird angestrebt, den Modernisierungsprozess anhand von Eckpunkten weiter zu fördern: Diese sollen Führungskräfte und Mitarbeiter anregen, bestehende Strukturen, Aufgaben und Vorgänge konstruktiv zu hinterfragen, zu priorisieren und ggf. zu verbessern.

6.1 Rollenbild und Identität der Gewerbeaufsicht fördern

Seit der Verwaltungsstrukturreform werden die Aufgaben der Gewerbeaufsicht durch zahlreiche Behörden auf vielfältige Weise wahrgenommen. Ziel der Einbindung der Gewerbeaufsicht in Landratsämter und Regierungspräsidien war es, behördliche Entscheidungen »aus einer Hand« zu ermöglichen. Diese Neuordnung und Integration wurde aufgrund einer hohen Anpassungsbereitschaft des Personals bewältigt. Gelitten hat jedoch das Rollenbild der »Gewerbeaufsicht«.

Menschen erreichen ihre Ziele und Aufgaben besser, wenn sie sich mit ihrer Rolle und Arbeitstätigkeit identifizieren. Überragende Motive für erfolgreiches Handeln sind demnach die Überzeugung der Selbstwirksamkeit und die Rückmeldung zum Erreichten. Das Zusammenwirken von Aufsichtsbehörden und Unternehmen wird verbessert, wenn sich beide Partner ihrer Identität und Rolle im wirtschaftlichen Umfeld bewusst sind. Nur dasjenige, was die staatlichen Aufsichtsbehörden selbst erfolgreich praktizieren, können sie den Betrieben überzeugend vermitteln.

Identität erfordert

- eine historische Kontinuität, d. h. einen geschichtlichen Bezug,
- die Festlegung konstitutiver Merkmale – wie etwa die exklusive Ausübung hoheitlicher Rechte,
- eine Konsistenz, d. h. einheitliche Handlungsweisen unter verschiedenen Rahmenbedingungen (z. B. Aufsichtstätigkeit in großen und kleinen Unternehmen),
- eine erstrebenswerte Entwicklungsperspektive, die u. a. sinnvolle Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten eröffnet.

Die institutionalisierte Gewerbeaufsicht mit ihrem spezifischen Auftrag und ihrer naturwissenschaftlich-technisch orientierten Arbeitsweise besaß traditionell eine identitätsstiftende und -sichernde Kraft. Diese integrierenden Kräfte gingen bei der Verwaltungsmodernisierung teilweise verloren. Identitätsstiftende Werte und Normen wurden insbesondere in kleinen Verwaltungseinheiten zuweilen ersatzlos aufgegeben. Darunter leidet die Wirksamkeit der behördlichen Arbeitsweise, aber auch die Akzeptanz der behördlichen Vertreter in den zu beaufsichtigenden Unternehmen.

Die Identität der Gewerbeaufsicht kann gestärkt werden,

- indem die gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Bedeutung ihres Auftrages anerkannt wird; dies betrifft insbesondere die gesellschaftlichen Herausforderungen in den Themenfeldern des natürlichen Ressourcenschutzes und der Verfügbarkeit von Arbeitskräften infolge des sozio-demografischen Wandels,
- indem sich die Aufgaben und die Arbeitsweise der beauftragten Verwaltungsbehörden zweckmäßig von dem anderer Institutionen in den Feldern des Arbeits- und Umweltschutzes abgrenzen (vgl. Kapitel 2.3),
- wenn die dort Tätigen eine gemeinsame Orientierung erlangen, wie regelmäßig auftretende Widersprüche zwischen der eigenen Person, der Arbeitsweise und der erfahrenen Arbeitsumwelt annähernd aufzulösen sind.

Ein kollegiales Zusammenwirken und ein Erfahrungsaustausch der für die Gewerbeaufsicht zuständigen Verwaltungsbehörden des Landes Baden-Württemberg fördert die Identität der Mitarbeiter mit ihrer Rolle und Aufgabe. Ein Erfahrungsaustausch kann in Form von Veranstaltungen, Fachbesprechungen, fachlichen Symposien zum Erfahrungsaustausch oder gemeinsamen Projekten erfolgen. Hier bestehen vielfältige und bewährte Angebote und Einrichtungen. Ein solches ämterübergreifendes Zusammenwirken stellt nicht die Verwaltungsstruktur in Frage, sondern zielt darauf, einen aufgabenbezogenen, fachlich begründeten Mehrwert zu schaffen. Hierfür sind entsprechende Mittel bereitzustellen.

Wird die Bedeutung des Arbeits- und Umweltschutzes für eine zukunftsfähige Arbeitsgesellschaft auch auf politischem Wege vertreten, so vermag dies die Stellung der Gewerbeaufsicht erheblich aufzuwerten.

6.2 Aufgaben- und Rollenprofil schärfen

Die staatlichen Aufsichtsbehörden haben den gesetzlichen Auftrag, durch Beratung, Kontrolle und Durchsetzung der Vorschriften zu einem präventiven Arbeits- und Umweltschutz in den Gewerbebetrieben beizutragen. Traditionell gehörte die Abwehr

unmittelbarer, durch technische Risiken bedingter Gesundheitsgefahren zum primären Berufsverständnis und galt als Aufgabenschwerpunkt der Gewerbeaufsicht. Durch die Beratung der betrieblichen Akteure (d. h. Arbeitgeber und Arbeitnehmervertretung) ergeben sich inhaltlich und methodisch veränderte Aufgabenschwerpunkte. Zudem wandelt sich das historisch gewachsene Aufgaben- und Rollenbild der Gewerbeaufsicht, indem verstärkt umwelt- und immissionsschutzbezogene Belange bearbeitet werden.

Die staatlichen Aufsichtsbehörden sehen sich mit einer Doppelrolle als »Gewerbepolizei« und »Dienstleister« konfrontiert. Durch ein sorgfältiges Abwägen von Aufgaben, Kompetenzen und Befugnissen bewirken sie, dass die für den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz verantwortlichen Arbeitgeber ihren gesetzlichen Verpflichtungen nachkommen. Nach dem Beschluss der 73. ASMK-Konferenz (1996) wirkt die staatliche Gewerbeaufsicht neben ihrer Überwachungsfunktion vornehmlich als Initiator, Vermittler und Koordinator innerhalb der Arbeits- und Umweltschutzsysteme.

Die betriebliche, schutzzielorientierte Umsetzung des Arbeitsschutzes vollzieht sich im Spannungsfeld von Rechtsordnung und Wirtschaftlichkeit. Dabei stützen sich die formellen und informellen Elemente der Rechtsordnung auf Macht oder auf Vertrauen. Macht kann verhindern oder ermöglichen. Gesundes Vertrauen erfordert Menschenkenntnis und Urteilsvermögen. Zwischen Macht- und Vertrauenspol liegt ein ausgleichender *Kompromiss* der unterschiedlichen Positionen von Behörde und Unternehmen; dieser Kompromiss geht aus einer objektiven Erörterung der Sachlage hervor und mündet in eine situationsgerechte, nachvollziehbare Lösung. Aus dieser »gelebten« Rechtsordnung erwächst das zeitgemäße Rollenbild der staatlichen Gewerbeaufsicht.

Hingegen erweist sich eine Überbetonung des formalen Rechts als kontraproduktiv, wenn dies das Problemverständnis der betrieblichen Akteure erschwert – und letztlich ein »Dienst nach Vorschrift« den Fortschritt lähmt.

6.3 Prioritäten setzen

Durch eine *Priorisierung* von strategischen Aufgaben im weiten behördlichen Tätigkeitsfeld werden Widersprüche aufgelöst, die sich aus Anspruch und Realität der Aufgabendurchführung ergeben können. Prioritäten des behördlichen Aufsichtshandelns sind dort zu setzen, wo die größten Gefahren- bzw. Risikopotenziale und somit Handlungserfordernisse festgestellt werden. Sie sind fachübergreifend zu planen und durchzuführen. Orientierung geben die »wichtigen Themen der Gewerbeaufsicht«. Eine bewährte Methodik zur Priorisierung von Aufgaben im Rahmen der Strategieentwicklung stellt die SWOT-Analyse dar (engl. Akronym für *Strengths/Stärken*, *Weaknesses/Schwächen*, *Opportunities/Chancen* und *Threats/Risiken*). Die Zusammenhänge von

Auftrag, strategischen Zielen (bzw. Prioritäten), Maßnahmen und Ressourcen werden in Abbildung 6.1 veranschaulicht.

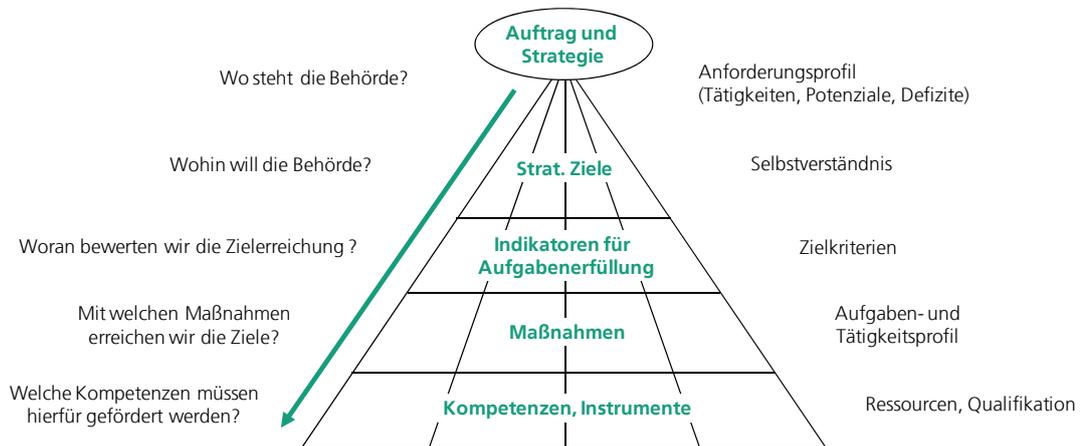


Abb. 6.1 Strategische Ausrichtung der Arbeitsweise der Gewerbeaufsicht

Es gilt, die Nutzenpotenziale einer strategischen Ausrichtung des Aufsichtshandelns zu erkennen, um etwa Chancen und Schwächen der Arbeitsweise (z. B. »Zeitfresser«) zu identifizieren und strukturelle Probleme einer administrativen Lösung zuführen zu können. Methodische Ansätze liegen u. a. in Form des Abschlussberichts im Pilotprojekt »Arbeitsplan Gewerbeaufsicht« (2003) des ehemaligen Gewerbeaufsichtsamtes Mannheim vor.

Zur Festlegung von Prioritäten der Aufsichtstätigkeit (d. h. Bestimmung von Tätigkeitsumfang und Bearbeitungstiefe) sind Gefährdungs- und Risikopotenziale in den Unternehmen zu bewerten. Eine wichtige Quelle der Information besteht in dem möglichst frühzeitigen Erkennen von Problemschwerpunkten aus der regelmäßigen Besichtigungstätigkeit, aus Unfall- und Berufskrankheitenanalysen, aus der Umweltberichterstattung, aber auch aus einer Häufung von Ausnahmegenehmigungen, Anfragen oder Beschwerden.

Bei der Aufgabenpriorisierung ist eine kapazitive Ausgeglichenheit der jeweiligen Arbeitsbereiche (z. B. Arbeitsschutz versus Umweltschutz bzw. vorgangsorientiertes versus anlassbezogenes Handeln) anzustreben und verbindlich zu regeln. In den Unteren Verwaltungsbehörden ist derzeit von einer kapazitiven Dominanz baurechtlicher und damit fremdinitiierten Vorgänge im Rahmen der Amtshilfe auszugehen. Dadurch wird die Durchführung anderer, gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben – wie etwa Betriebs-

begehungen, Kontrollen und Beratungen erschwert. Eine Priorisierung von Aufgaben und eine Überprüfung ihrer Bearbeitungstiefe tut Not. Dabei sind die Zeitanteile zur Durchführung aller gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben realistisch anzusetzen. Eine formale Vorgangorientierung für Aufgaben der anlassunabhängigen Begehung und Beratung kann zu einer angemessenen Kapazitätsplanung beitragen. Dadurch sind verfügbare Personalkapazitäten flexibler und bedarfsgerechter einzusetzen. Ferner ist zu prüfen, in welchem Umfang die Bauaufsichtsbehörde in die Lage versetzt werden kann, genehmigungsrelevante Aufgaben des Arbeits- und Umweltschutzes eigenständig zu bearbeiten. Methodische Ansätze hierfür liegen in der Geschäftsprozessoptimierung und in der Bereitstellung von handlungsleitenden Informationen.

6.4 Systemorientierung stärken

6.4.1 Betrachtung von Ursache-Wirkungs-Beziehungen

Die Diskussion zum Arbeits- und Umweltschutz wird seit geraumer Zeit durch den *Systembegriff* geprägt. Der Systemgedanke ist Grundlage eines strukturierten Prozessmanagements unter komplexen, stark variierenden Rahmenbedingungen, wie sie u. a. die Arbeitsweise der Gewerbeaufsicht kennzeichnen. Die Systemorientierung betrachtet Ursachen und Wirkungen von Ereignissen. Dadurch trägt sie bei, mögliche Abweichungen von einem anzustrebenden Idealprozess frühzeitig zu erkennen und ursächlich (d. h. präventiv) zu unterbinden. Um eine Urteilsfähigkeit zu erlangen und Ermessensspielräume zu nutzen, sind Prozesse in ihrer Gesamtheit und im Zusammenwirken ihrer Einflussfaktoren zu verstehen. Einschlägige Erfahrungen zeigen, dass sich viele funktionale, hierarchische Organisationsstrukturen aufgrund ihrer zahlreichen Prozessschnittstellen und ihrer engen Ermessensspielräume für einen derartigen Ansatz nur bedingt eignen. Sie versagen zumeist bei unübersichtlichen Situationen.

Eine Systembetrachtung kann Optimierungspotenziale in der Arbeitsweise der *Gewerbeaufsicht* offen legen. Systemorientierte Analysen offenbaren, dass die Wirksamkeit des Arbeits- und Umweltschutzes insbesondere durch

- die Intensität der Tätigkeit und der Unterstützung bei der Beurteilung der Arbeits- und Umweltbedingungen (insbesondere durch Anwendung der Gefährdungsbeurteilung und durch Schadstoffanalysen),
- die personellen Potenziale (z. B. Motivation, Wissen, Arbeitsweise, Kooperationsverhalten, Arbeitskultur, Identifikation),
- die strukturellen Bedingungen (z. B. Zugang zur Geschäftsleitung, verfügbare Mittel und Ressourcen, verlässliche Prozessorientierung).

beeinflusst wird.

In Bezug auf den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz kann eine systemorientierte Betrachtung Aufschluss darüber geben, welche betrieblichen und überbetrieblichen Einflussfaktoren potenzielle Problemsituationen beeinflussen, und inwiefern sich behördliche Maßnahmen eignen, um die betriebliche Situation zu verbessern und problematische Sachverhalte abzuwenden. Angesichts globalisierter Wertschöpfungsketten lässt sich durch eine Systembetrachtung zudem ermessen, inwiefern behördliche Sanktionen unter Umständen dazu beitragen können, dass Problemfälle in andere Wirtschaftsregionen mit niedrigeren Arbeits- und Umweltstandards verlagert werden.

6.4.2 Implementierung betrieblicher Managementsysteme

Um die Eigenverantwortung im Arbeits- und Umweltschutz zu stärken, haben zahlreiche Unternehmen geeignete Managementsysteme implementiert (vgl. Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes). Diese Systeme unterstützen eine zielgerichtete und wirksame Planung, Steuerung und Kontrolle der einschlägigen Maßnahmen. Hierfür haben sich in der Praxis durchgängige, konsequent gelebte Regelungen und klar vereinbarte Verantwortungsbereiche, Zuständigkeiten und Aufgaben bei unterschiedlichem Organisationsgrad als wirksam erwiesen.

Indem die Aufsichtsbehörden ihr Handeln stärker an den Bedingungen der betrieblichen Managementsysteme ausrichten, können erwartungsgemäß weitere Rationalisierungspotenziale erschlossen werden. Hierzu müssen die Managementsysteme gleichermaßen von Unternehmens- und Behördenseite akzeptiert und wirksam anwendbar sein. Ein Dialog zwischen Behörden und Unternehmen bzw. Unternehmensverbänden sowie einschlägige Vereinbarungen erhöhen die beiderseitige Akzeptanz eines Systems.

Zur externen Feststellung der Funktionsfähigkeit eines Managementsystems werden folgende Ansätze verfolgt:

- Überprüfung der Vollständigkeit und Konformität des betrieblichen Managementsystems. Qualitätskriterien zur Systemkontrolle im Arbeitsschutz sind u. a. in OHSAS 18001 definiert. Ferner finden sich einschlägige Hinweise im »LASI-Bericht 54 – Grundsätze der behördlichen Systemkontrolle« (2011), dessen Vorgaben den praktischen Bedingungen des Aufsichtshandelns anzupassen sind. Die Systemkontrolle im Umweltschutz orientiert sich vornehmlich an den Vorgaben der ISO 14001 ff. und der EMAS-Verordnung.

- Überprüfung der betrieblichen Leistungsüberwachung und -messung anhand von Wirkungen und Ergebnissen des Managementsystems (z. B. Kennzahlenvergleich, plausible Erläuterung von Ergebnissen).
- Überprüfung der betrieblichen Eigenkontrolle anhand ihrer Voraussetzungen und ihrer Vorgehensweise (d. h. Auditierung des Managementsystems).

Audits werden als Instrument zur Sicherung der Einhaltung und Qualität von funktionsrelevanten Verfahren und Prozessen gesehen. Ein Audit wird im Allgemeinen von unabhängigen Dritten erstellt und liefert aussagekräftige Hinweise zu folgenden Kriterien:

- Auftretende Gefährdungen, Risiken und Abweichungen von einschlägigen Normen und Vorschriften etc.,
- Funktionsfähigkeit und Schwachstellen der betrieblichen Organisation, bezogen auf deren Strukturen und Prozesse,
- Ursächliche Zusammenhänge zwischen erkannten Mängeln und organisatorischen Defiziten.

Diese Ansätze rücken den Verbesserungsprozess im Arbeits- und Umweltschutz in den Vordergrund, welcher auch Beiträge zu weiteren Unternehmenszielen (z. B. Rechtskonformität, Compliance) leisten kann.

Die Ausführungen zeigen, dass die Implementierung und Pflege eines wirksamen betrieblichen Managementsystems, das eine Grundlage der behördlichen Systemkontrolle darstellt, umfangreicher Erfahrungen bedarf und erhebliche Personalkapazitäten bindet. Die Annahme, durch eine behördliche Systemkontrolle ließe sich der Personalaufwand reduzieren, hat sich in der betrieblichen Praxis bislang nicht bestätigt.

Die Vorstellung, die behördliche Kontrolle ließe sich auf eine Audit-Prüfung reduzieren oder durch betriebliche Eigenauditierungen substituieren, wird insbesondere den Belangen des Vorschriftenvollzugs nicht gerecht. Die Anwendung des Verwaltungs- und Ordnungswidrigkeitenrechts erfordert eine nachvollziehbare Ermittlung von konkreten Rechtsverstößen. Durch eine eingeschränkte Präsenz vor Ort würden sich die Aufsichtspersonen ferner ihrer beruflichen Erfahrungsfelder und ihrer betrieblichen Einflussmöglichkeiten berauben.

6.5 Geschäftsprozesse gestalten

6.5.1 Grundlagen

Die Geschäftsprozessorientierung strebt an, eine hierarchiebezogene Struktur durch eine prozessbezogene Struktur zu ergänzen. Die Prozess- oder Vorgangsorientierung sieht die *Voraussetzungen*, die *Ziele*, die *Aufgabenfolge* und die *Aufgabenträger* als bestimmende Merkmale eines Prozesses an. Im Mittelpunkt des Interesses stehen die *Prozessergebnisse*. Folgende Ziele werden mit der Geschäftsprozessorientierung verfolgt:

- Stärkung der Handlungskompetenz auf operativer Ebene, indem u. a. im Rahmen einer Aufgabenkritik begründet Prioritäten gesetzt und »Zeitfresser« eingedämmt werden (d. h. Festlegung von Kernprozessen, Definition von Eskalationsstufen bei anhaltendem und kapazitätsbindendem betrieblichem Widerspruch),
- Optimierung der Durchlaufzeiten und Stärkung der Entscheidungsfähigkeit, Hinterfragen von Aktivitäten hinsichtlich ihres Ergebnisbeitrags im Sinne einer Aufgabepriorisierung,
- Optimale Abstimmung von Aufgaben im Prozess, Reduktion der Anzahl von Schnittstellen und Optimierung der Art und Weise der Zusammenarbeit, z. B. durch Strukturierung des Ablaufs von Anfragen mittels klarer Kenntnis der Zuständigkeiten,
- Verbesserung der Prozessergebnisse – z. B. in Form einer verringerten Widerspruchsquote – sowie Verkürzung von Verfahrensfristen durch Festlegung von Qualitätsstandards,
- Definition von Prozessbedingungen (d. h. »Quality Gates«) etwa für Antragsteller in Genehmigungsverfahren, um durch eine Vollständigkeit und Richtigkeit von Antragsunterlagen eine zügige Vorgangsbearbeitung zu ermöglichen,
- Erhöhung der Zufriedenheit von Zielgruppen und Mitarbeitern.

Die Geschäftsprozessorientierung stellt Aufgaben in einen sinnvollen Kontext und richtet diese an nachvollziehbaren, realistischen Zielen aus. Zudem werden weitere Einflussfaktoren auf den Prozess und deren Wechselwirkungen berücksichtigt. Somit stellt die Geschäftsprozessorientierung einen Weg dar, um die in der Verwaltungsmodernisierung anvisierten Qualitätsverbesserungen und Synergieeffekte zu erreichen.

6.5.2 Zieldefinition

In einer Gruppendiskussion wurden von Mitarbeitern der Gewerbeaufsicht folgende strategische *Ziele* beispielhaft erarbeitet:

- Vorgänge optimieren und durch Nutzung von thematischen Synergien effizienter gestalten (z. B. Berücksichtigung von Belangen der Arbeitssicherheit *und* des Umweltschutzes bei einer Betriebskontrolle),
- Mitarbeiterqualifikation sichern und durch regelmäßige Fortbildungen fördern,
- Kommunikation mit Betrieben verbessern, um das Bewusstsein für die Notwendigkeit des Arbeits- und Umweltschutzes zu schärfen, den Bekanntheitsgrad von Methoden (z. B. Gefährdungsbeurteilung) zu steigern, Vorgehensweisen abzustimmen und die behördliche Außendarstellung zu verbessern.
- Schaffung von kapazitiven Handlungsspielräumen der Mitarbeiter, um anlassunabhängige Aufgaben situationsgerecht durchführen zu können.

6.5.3 Aufgabenfolge

Behördliche Genehmigungs- und Kontrollvorgänge orientieren sich grundsätzlich an folgender, bewährter *Aufgabenfolge*:

- Eingangsprüfung,
- Informationsermittlung anhand der Betriebsakte, Aktenarbeit,
- Betriebsbegehung und Gespräch mit betrieblichen Verantwortlichen,
- Vertiefende Analyse, z. B. im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren, Anordnung,
- Einholung umfassender fachliche Beratung, z. B. im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren,
- Entscheidung (z. B. Revisions schreiben, Stellungnahme, Anordnung) und Durchsetzung der Maßnahme (d. h. Verwaltungsvollzug).

Aus einer prozessorientierten Aufgabenbetrachtung folgt beispielhaft, dass Genehmigungsvorgänge mit Betriebsrevisionen zu verknüpfen sind, die zeitgleich oder auch zeitlich gestaffelt durchzuführen sind. In Genehmigungsverfahren werden die Aufsichtsbehörden auf betrieblichen Gefährdungspotenziale und Problempunkte hingewiesen, die Handlungsanlässe für Besichtigungen und Kontrollen darstellen können.

In einigen Aufsichtsbehörden finden sich erfolgreich umgesetzte Beispiele zur Geschäftsprozessorientierung. Insbesondere wird auf den Abschlussbericht im Pilotprojekt »Vorgangsoptimierung« (2003) des ehemaligen Gewerbeaufsichtsamtes Heilbronn verwiesen. Weitere dokumentierte Ansätze werden im Intranet des Umweltministeriums Baden-Württemberg und durch die »Zentrale Stelle für die Vollzugsunterstützung der Gewerbeaufsicht (ZSV)« bereitgestellt.

6.6 Führung und Kooperation intensivieren

Die Systemorientierung ist nicht als ein theoretisches Konstrukt zu verstehen. Vielmehr sind es die Menschen, die die konzeptionelle Vorstellung eines »Systems« mit Leben erfüllen. Hierbei kommen Führungskräften und Mitarbeitern spezifische Aufgaben zu. Es ist Aufgabe der Führung,

- richtungsweisende Grundsätze zur Aufgabenwahrnehmung der Gewerbeaufsicht für alle Beteiligten (d. h. Mitarbeiter, Unternehmensvertreter und Dritte wie Verbände etc.) bereitzustellen,
- die auftragsbezogenen Ziele der Behörde klar, realistisch erreichbar und verständlich zu definieren und diese anhand von mitarbeiterbezogenen Zielvereinbarungen zu operationalisieren,
- Aufgaben in den Verantwortungsbereich der Mitarbeiter zu delegieren und ihnen hiermit Ermessensspielräume zur Aufgabenbewältigung zuzugestehen,
- die erforderlichen Mittel zur Umsetzung des Auftrags und zum Erreichen der definierten Ziele bereitzustellen sowie geeignete Strukturen zu schaffen,
- die Mitarbeiter konsequent zu unterstützen, um sie in die Lage zu versetzen, den Auftrag der Gewerbeaufsicht auch in Rechtsbelangen zu erfüllen und die gesetzten Ziele zu erreichen,
- Geschäftsprozesse anhand von relevanten Parametern zu überprüfen und korrigierend einzugreifen, wenn unsachgemäße bzw. unrechtmäßige Abweichungen festgestellt werden.

Eine wesentliche Voraussetzung für die Aufgabenwahrnehmung der Gewerbeaufsicht ist ein gutes, von gegenseitigem Vertrauen geprägtes Arbeitsklima. Mitarbeiter müssen die Gewissheit haben, dass die Behörde sie in der Aufgabenerledigung unterstützt. Nur dann werden sie ihre Aufgaben motiviert, zweckmäßig und erfolgreich bewältigen. Folgende Faktoren wirken sich positiv auf die Arbeitsweise aus:

- eine umfassende Informationspolitik, um der Besorgnis eigener Unwissenheit entgegenzuwirken,
- Rückmeldung, d. h. Lob und Anerkennung, sofern gerechtfertigt, sowie Anleitung und Unterstützung, sofern notwendig,
- Abbau organisatorischer und zwischenmenschlicher Barrieren, welche ein Zusammenwirken unnötig erschweren können,
- eine konstruktive Fehlerkultur, d. h. einen einvernehmlichen Umgang mit eigenen oder fremden Fehlern, der darauf abzielt, die Fehlerursachen zu entdecken und auszuschalten und darauf verzichtet, Mitarbeiter aufgrund von Fehlern unangemessen zur Rechenschaft zu ziehen (vgl. auch Aspekte der Garantenstellung),
- Kompetenz, Verlässlichkeit, Respekt, Wertschätzung und Toleranz, die den vorab genannten Kriterien erst Glaubwürdigkeit verleihen.

Die genannten Führungsaufgaben sind sowohl auf *politischer* Ebene der Ministerien, auf *institutioneller* Ebene der Mittleren bzw. Unteren Verwaltungsbehörden als auch auf *operativer* Ebene der Abteilungs- und Referatsleitungen mit Leben zu erfüllen.

6.7 Kontinuierliche Verbesserung anstreben

In einem dynamischen Arbeits- und Umweltschutzsystem kann die Gewerbeaufsicht nicht sämtliche Einflüsse erfassen. Eine systemorientierte Strategie zielt daher darauf, die betriebliche Situation möglichst ursachenbezogen und kontinuierlich zu verbessern. Der betriebliche Arbeits- und Umweltschutz lebt von der Chance der *Verbesserung*. Werden Versäumnisse erkannt, so sind Nachbesserungen nach gutem Ermessen zu ermöglichen. Die kontinuierliche Verbesserung von Sicherheit und Gesundheitsschutz im Unternehmen ist u. a. im Arbeitsschutzgesetz festgeschrieben; vergleichbares gilt für den »Stand der (Umwelt-) Technik«, wie er im BImSchG verwendet wird.

Ein zentrales Element des präventiven Arbeitsschutzverständnisses ist die *Gefährdungsbeurteilung*, wie sie den Betrieben durch das Arbeitsschutzgesetz vorgeschrieben ist. Die Gefährdungsbeurteilung als betriebliches Gesamtkonzept ist das zentrale Instrument für die wirksame Steuerung und Durchführung eines zeitgemäßen, systemorientierten Arbeitsschutzes. Einschlägige Erfahrungen legen jedoch nahe, dass nur etwa ein Drittel der Unternehmen die vorgeschriebene Gefährdungsbeurteilung bislang durchgeführt und dokumentiert hat. Es ist daher unabdingbar, dass sich die betrieblichen Akteure weitaus intensiver als bislang mit der Gefährdungsbeurteilung als betriebliches Gesamtkonzept, mit deren Gestaltungspotenzialen und deren praktischer Durchführung beschäftigen.

Die flächendeckende und wirksame Erstellung von Gefährdungsbeurteilungen wird sich über einen Zeitraum von mindestens 10 bis 15 Jahren erstrecken. Demnach ist die Systemorientierung mit ihrer zentralen Methodik der Gefährdungsbeurteilung als ein langfristig angelegter, *kontinuierlicher Verbesserungsprozess* zu verstehen, der sich in kleinen Schritten vollzieht, um das Ziel zu erreichen.

Im Umweltschutz kommt der kontinuierliche Verbesserungsprozess u. a. in der ISO 14001 zum Ausdruck. Die Norm sieht die kontinuierliche Verbesserung als Mittel zur Erreichung der jeweils definierten Zielsetzung in Bezug auf die Umweltleistung einer Organisation. Der Verbesserungsprozess beruht auf der PDCA-Methode (d. h. Planen-Ausführen-Kontrollieren-Optimieren).

Zentrale Kriterien zur Beurteilung des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses stellen die Qualität und Wirksamkeit von betrieblichen Arbeits- und Umweltschutzmaßnahmen dar (vgl. Kapitel 6.4). Sie sollen sowohl momentane Risiken aufgreifen als auch Langzeitfolgen berücksichtigen. Neben der Verantwortlichkeit des Arbeitgebers kommt der aktiven Einbeziehung der Beschäftigten eine hohe Bedeutung zu. Ihre alltäglichen Kenntnisse der Abläufe, ihre Erfahrungen, Ideen und Vorschläge tragen wesentlich zum Verbesserungsprozess bei.

Werden verallgemeinerbare Erkenntnisse aus der betrieblichen Besichtigungs- und Kontrolltätigkeit systematisch dokumentiert und ausgewertet, so lassen sich anlassabhängige Besichtigungen und Prüffristen gezielter planen. Aus naheliegenden Gründen sind hiervon anlassbezogene Besichtigungen bzw. Maßnahmen im Rahmen themenorientierter und aktueller Schwerpunktaktionen ausgenommen.

Der Kontinuierliche Verbesserungsprozess beschränkt sich nicht auf betriebliche Belange, sondern ist ebenfalls auf die behördliche Situation anzuwenden. Methodische Hinweise hierzu finden sich insbesondere in den Kapiteln 6.5 (Prozessorientierung) und 6.6 (Führung).

6.8 Kompetenzen bündeln

Begrenzte Personalkapazitäten erfordern eine behördliche Strategie, die eine regelmäßige und bedarfsgerechte Präsenz der Aufsichtspersonen vor Ort gewährleistet. Diese Präsenz hängt u. a. von den betrieblichen Risikopotenzialen, der Betriebsgröße, der Qualität der betrieblichen Organisation und Sachverhalten ab, die auf Arbeits- und Umweltschutzdefizite bzw. einen erhöhten Beratungsbedarf schließen lassen.

Grundverständnis eines zeitgemäßen Aufsichtshandelns ist es, den Arbeits- und Umweltschutz als integrierten Bestandteil betrieblicher Prozesse und Strukturen (d. h. als Organisationsaufgabe) zu betrachten. Demnach liegt eine wesentliche Herausforde-

rung der Gewerbeaufsicht darin, die Unternehmen beim Aufbau von Organisationskonzepten bzw. Managementsystemen zu unterstützen, die den Zielsetzungen des Arbeits- und Umweltschutzes dienlich sind.

Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung wird die Umsetzung des Prinzips »One face to the customer« propagiert. Aufgrund der thematischen Breite des Aufgabenfeldes der Gewerbeaufsicht und des hierdurch erforderlichen umfangreichen Fach- und Erfahrungswissens ist von diesem Prinzip abzuweichen, sofern sich eine funktionelle Arbeitsteilung (d. h. Spezialisierung) wirksamer erweist. Dies schließt eine Bündelung von betriebsspezifischen Vorgängen innerhalb der Behörde unter Federführung eines einheitlichen Ansprechpartners nicht aus.

Schwerpunktaktionen mit strategischer Bedeutung, wie z. B. die Unterstützung der Unternehmen und Verbände bei der Entwicklung, Evaluation und Implementierung von Arbeitsschutzmanagementsystemen, erfordern ausreichende Personalkapazitäten. Es wird empfohlen, derartige Fachkompetenzen aufgabengerecht in (ggf. zeitlich befristeten) Sonderdiensten zu bündeln, die z. B. in einem Regierungspräsidium, bei der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz (LUBW) oder dem Landesgesundheitsamt angesiedelt sind. Bekannte Beispiele für derartige Sonderdienste betreffen den Mutterschutz, den Strahlenschutz und die Heimarbeit.

6.9 Zusammenwirken der Institutionen stärken

6.9.1 Kooperationsformen

Um ein ganzheitliches Arbeits- und Umweltschutzverständnis zu praktizieren, sind neue Formen der Kooperation zu stärken und in der praktischen Zusammenarbeit weiterzuentwickeln. Formen des behördlichen Zusammenwirkens umfassen eine fachliche Kooperation, die Delegation von Aufgaben an befähigte Dritte (z. B. Sachverständige) oder die Weiterleitung von Vorgängen an Zuständige, sofern keine hoheitlichen Kompetenzen tangiert sind.

Behördliches Zusammenwirken ist ein zentraler Bestandteil eines zeitgemäßen Selbstverständnisses der Aufsichtsbehörden. Sie bietet die Möglichkeiten,

- die verfügbaren Ressourcen zu bündeln und hierbei differenziertes Erfahrungswissen nutzbar zu machen,
- Synergieeffekte zu nutzen und somit möglichst sachgerechte Wirkungen der ergriffenen Maßnahmen und Aktivitäten zu erzielen,

- die Akzeptanz von Handlungserfordernissen bei betrieblichen Entscheidungsträgern zu erhöhen,
- die Durch- und Umsetzung von Maßnahmen und Handlungsstrategien – entsprechend den verfügbaren Kompetenzen und Zuständigkeiten – weiter zu verbessern.

6.9.2 Behördliches Zusammenwirken

Grundlegende Formen des Zusammenwirkens betreffen die behördeninterne Arbeitsweise. Wie vorab erwähnt, binden Stellungnahmen zu Baugenehmigungsverfahren im Rahmen der Amtshilfe für die Bauaufsichtsbehörden erhebliche Kapazitäten der Unteren Verwaltungsbehörden. Hierdurch leidet die Wahrnehmung anderer gesetzlich vorgeschriebener Aufgaben. Durch Klärung von Zuständigkeiten und Aufbau einschlägiger Kompetenzen in der Bauaufsicht soll der Aufwand der Gewerbeaufsicht in diesem Feld auf ein angemessenes Maß verringert werden. Vergleichbares gilt für das Zusammenwirken mit anderen Ämtern.

Ein fallweises bzw. aufgabenspezifisches, amtsübergreifendes Zusammenwirken der staatlichen Gewerbeaufsicht trägt zum Erfahrungsaustausch bei und stärkt die Identität (vgl. Kapitel 6.1). Für ein behördliches Zusammenwirken sind bestehende Strukturen, Verfahren und Instrumente zu nutzen oder zu reaktivieren.

Eine besondere Form der Kooperation stellt die Delegation von definierten Aufgaben an Sachverständige oder messtechnische Dienste etc. dar (z. B. Abwasserüberwachung, Lärmmessungen). Bei einer Entscheidung zur Aufgabendelegation ist zu berücksichtigen, ob hierdurch Wissens- und Kompetenzfelder der staatlichen Gewerbeaufsicht längerfristig aufgegeben werden.

6.9.3 Zusammenwirken im institutionellen Netzwerk

Eine wirksame Gewerbeaufsicht mit entsprechenden Interventionen auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene setzt eine Arbeitsweise voraus, die auf ein Zusammenwirken der Aufsichtsbehörden mit den Sozialpartnern, den Unfallversicherungsträgern, den Innungen, Kammern und Verbänden sowie der Wissenschaft ausgerichtet ist. Ein Zusammenwirken kann themen- oder branchenbezogen sowie in Netzwerken (z. B. für Beratung, für überbetrieblichen Erfahrungsaustausch) erfolgen.

Voraussetzung hierfür ist die Rollenklärung der jeweiligen Institution. Eine jede Institution soll im Rahmen eines arbeitsteiligen Netzwerks diejenige Position einnehmen, für die sie über die geeignete Kompetenz verfügt (vgl. Kapitel 2.3). So ist einerseits das branchenspezifische Erfahrungswissen der Unfallversicherungsträger für die technische Beratung zur Prävention arbeitsbedingter Gesundheitsrisiken bedeutsam. Durch ihre

hoheitlichen Machtbefugnisse kann andererseits die staatliche Gewerbeaufsicht eine konsequente Durchsetzung rechtlicher Vorgaben in den Betrieben forcieren.

Ferner sind die Informationswege zwischen der staatlichen Gewerbeaufsicht und den Verbänden, Kammern und Innungen sowie den zugelassenen Überwachungsorganisationen (wie z. B. TÜV oder DEKRA) verbindlicher auszugestalten. Diese Institutionen eignen sich als Multiplikatoren zwischen Aufsichtsbehörden und Unternehmen, um so wirksame Kommunikationsformen zu etablieren, die die kapazitiven Möglichkeiten der Gewerbeaufsicht überschreiten. Dies betrifft u. a. Informationen und Instrumente zur Systemorientierung oder zur Gefährdungsbeurteilung als integrierte Bestandteile der betrieblichen Qualitätsstrategien. Ein Beispiel hierfür ist das Anlagenkataster (ANKA) für wiederkehrend prüfpflichtige Arbeitsmittel. Hier stellt die zugelassene Überwachungsstelle die Prüfergebnisse ein, damit die Behörde auf die Prüfergebnisse zugreifen und ggf. agieren kann.

Ziel derartiger Informationsnetzwerke ist es, dass der Auftrag der Gewerbeaufsicht zur Beratung von Unternehmen weniger durch Einzelberatungen als vielmehr durch die Initiierung und Steuerung von überbetrieblichen Informationskampagnen erbracht wird.

6.9.4 Betriebliche Um- und Durchsetzung des Vollzugs von Rechtsvorschriften

Wesentliche Aufgaben der Gewerbeaufsicht sind die Beratung und Kontrolle der Gewerbebetriebe, um den Vollzug der einschlägigen gesetzlichen Vorgaben um- und durchzusetzen. Verstöße gegen die Rechtsvorschriften können im Einzelfall Sanktionen nach sich ziehen. Hier gilt das Prinzip der Angemessenheit. Im Idealfall erkennt die zu sanktionierende Person (bzw. Organisation), inwiefern sie die Rechtsvorschriften überschritten hat, und lernt aus ihren Verfehlungen.

Zu wirklichen Sanktionen kommt es, wenn das Arbeits- und Umweltschutzrecht mit Stufen von Anordnungen angewandt wird. Dieses Instrument ist situationsgerecht anzuwenden:

- Gesetze und Vorschriften beschreiben allgemeingültige Sachverhalte. Ihre Um- und Durchsetzung verlangt die Fähigkeit, mit dem situationsspezifischen Ermessensspielraum umzugehen, ohne in Willkür zu verfallen.
- Andauernde Nachlässigkeiten, fehlende Transparenz oder falsche Schwerpunktsetzung mindern das Vertrauen in die wirksame Umsetzung der Rechtsvorgaben.
- Wer sich in seiner Machtposition allzu eng an die Buchstaben des Gesetzes hält, schränkt den Handlungswillen der Menschen ein und lähmt ihr Engagement. Wer indes Sanktionen androht und diese dann nicht durchsetzt, verspielt den Respekt.

Bei der Um- und Durchsetzung der Rechtsvorschriften kommt es darauf an, die rechtlichen Spielräume erlebbar zu machen, so dass diese sachgemäß und verantwortungsbewusst verwirklicht werden. Zudem gilt es, allen Beteiligten ein Empfinden der Rechtssicherheit zu vermitteln, sofern keine offenkundigen Verstöße gegen die Rechtsvorschriften vorliegen.

Bei gravierenden und wiederholten Verstößen von Unternehmen gegen das Arbeits- und Umweltschutzrecht ist im Rahmen einer Eskalationsstrategie sicherzustellen, dass derartige Fälle verfahrensmäßig in die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft gelangen, um ggf. das Strafrecht in Anwendung zu bringen. Durch eine solche Form des Zusammenwirkens lässt sich die staatliche Durchsetzungskraft steigern.

6.10 Qualifikation der Mitarbeiter fördern

6.10.1 Ausgangssituation

Wesentliches Kriterium für ein sachgerechtes Wirken der Mitarbeiter der Gewerbeaufsicht ist deren Qualifikation. Nur jene Themenfelder des gesetzlichen Auftrags zur Beratung, Überwachung und Durchsetzung von Vorschriften, die die Mitarbeiter fachlich beherrschen, können de facto kompetent bearbeitet werden.

Angesichts eines drohenden Kompetenzverlusts infolge einer strukturellen Überalterung der Beschäftigten und einer Personalfluktuation liegt eine wesentliche behördliche Aufgabe darin, dieser Entwicklung mittels breit angelegter Qualifikationsmaßnahmen und der Pflege von Wissensbeständen entgegenzuwirken.

Ferner ist eine angemessene *Besoldung* der Mitarbeiter entsprechend ihres Qualifikationsniveaus und ihrer Dienstlaufbahn zu gewährleisten, die das Lohnniveau der Privatwirtschaft nicht außer Acht lässt. Eine angemessene Besoldung und die Eröffnung von Karrierepfaden bzw. Entwicklungsmöglichkeiten schaffen günstige Voraussetzungen für die Nachwuchsgewinnung und -sicherung.

Unter Qualifikation wird nicht nur die Summe von Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnissen verstanden, die das Fachwissen ausmachen. Der zeitgemäße Qualifikationsbegriff umfasst auch methodische und soziale Kompetenzen sowie Selbstkompetenzen, die sich in Einstellungen, Werthaltungen, Bedürfnissen und Motiven äußern. Kompetenzen beruhen auf einer beruflichen Ausgangsqualifikation und einer praktischen Berufserfahrung, die durch regelmäßige Weiterbildungen erweitert und gefestigt wird.

6.10.2 Anforderungen aus dem Tätigkeitsprofil

Die Aufsichtstätigkeiten umfassen Grund-, Fach- und Querschnittsaufgaben. Diese sind von einem breiten Grundlagenwissen auf allen Gebieten des Arbeits- und Umweltschutzes sowie von Spezialkenntnissen geprägt. Sie befähigen zu einer qualifizierten Behandlung folgender Aufgaben:

- Erkennen und Bewerten von arbeitsbezogenen Gefährdungen bei der Überprüfung und Untersuchung von Betrieben, Arbeitsstätten, Einrichtungen, Arbeitsstoffen und Arbeitsmitteln,
- Systematische Durchführung von Betriebskontrollen und Bewertung von Managementsystemen mit integriertem Arbeits- und Umweltschutz, Überwachung der betrieblichen Organisation sowie der Gefährdungsbeurteilung und anderen aufgabenspezifischen Dokumentationen,
- Überprüfung und Untersuchung von Arbeitsmethoden und deren Auswirkungen auf die Beschäftigten,
- Beratung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bzw. deren Vertretungen sowie von Dritten zu rechtssicheren Lösungen für den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz,
- Durchsetzung der relevanten Vorschriften im Aufgabengebiet in Betrieben und auf Baustellen,
- Durchführung von Verfahren im Verwaltungs- und Ordnungswidrigkeitenrecht,
- Steuerung und Umsetzung von Projekten im Rahmen von Schwerpunktaktionen,
- Kooperation mit den Unfallversicherungsträgern und weiteren Partnern im Arbeits- und Umweltschutz,
- Referententätigkeit in Aus- und Fortbildungsveranstaltungen.

Aus diesem umfangreichen Tätigkeitsbild ergeben sich Anforderungen hinsichtlich Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz. Diese sind als eine Einheit zu betrachten, wobei die Fachkompetenz im Mittelpunkt der Anforderungen steht. Diese Qualifikationen sind vor allem auch bei der Einstellung und Einarbeitung neuer Mitarbeiter zu berücksichtigen.

6.10.3 Formale Anforderungen an die Qualifikation

Eine grundlegende Anforderung an die Aufsichtstätigkeit ist die Fähigkeit zu analytischem und konzeptionellem Denken, um komplexe Sachverhalte und Problemstellungen in verschiedenen Fachgebieten rasch zu erfassen und diese präzise und verständlich zu dokumentieren. Aufgrund des hohen Anforderungsniveaus hat es sich bewährt, dass die Mitarbeiter der Gewerbeaufsicht über ein ingenieur- oder naturwissenschaftliches Studium oder – je nach Laufbahn – eine ähnlich qualifizierte Berufsausbildung verfügen. Mitarbeiter müssen uneingeschränkt für den Außendienst tauglich sein, was eine hohe Einsatzbereitschaft und Flexibilität erfordert. Ferner erweist sich für eine Einstellung eine mindestens zwei Jahre dauernde vorherige praktische Tätigkeit in gewerblichen Betrieben als günstig.

Es versteht sich von selbst, dass Rolle und Aufgabe einer Aufsichtsperson nur von Personen wirkungsvoll ausgefüllt werden können, die ein Interesse an dieser Tätigkeit haben und sich mit dieser identifizieren.

6.10.4 Anforderungen an die fachliche Qualifikation

Neue Technologien, neue Arbeitsformen und daraus resultierende neue Risiken für Mensch und Umwelt erfordern eine Weiterentwicklung des fachlichen Wissens der Mitarbeiter der Gewerbeaufsicht. Um ihre Aufgaben zu beherrschen, müssen die Mitarbeiter der Gewerbeaufsicht über qualifizierte und systematische Fachkenntnisse verfügen. Fachkenntnisse betreffen u. a.

- technisch-stoffliche, organisatorische und personelle Faktoren – sowie deren Verknüpfung – im Feld des Arbeits- und Umweltschutzes,
- die grundsätzlichen Betriebsabläufe und Verfahrensparameter,
- die Grundlagen zur Ermittlung, Analyse und Bewertung von Gefahren- und Risikosituationen, um etwa die Gleichwertigkeit von technischen Lösungen zu bewerten,
- die Prinzipien der Aufbau- und Ablauforganisation und betrieblichen Managementkonzepte bzw. -systeme, sowie der Integration des Arbeits- und Umweltschutzes darin,
- die Rechtsgrundlagen, einschließlich Vorschriftenwerk und Spannungsfeld von Rechtsordnung und Wirtschaftlichkeit.

Bei der Fülle des Fachwissens geht es nicht um spezielles Detailwissen. Dieses ist im Einzelfall erforderlich, sofern es die betriebliche Situation im Betrieb erfordert. Erfolgsentscheidend ist vielmehr Überblickswissen, d. h. ein Wissen über mögliche Informati-

onsquellen und die Kenntnisse darüber, wer für den jeweiligen Bedarf als Experte hinzugezogen werden kann. Ergänzt wird das Überblickswissen um die Fähigkeit, relevantes Fachwissen zu nutzen, zu kombinieren und zu ergänzen. Dies erfordert Lernbereitschaft sowie Problemlösungs- und Entscheidungsfähigkeit.

6.10.5 Anforderungen an die methodische Qualifikation

Der Arbeits- und Umweltschutz wird immer stärker als Organisationsaufgabe wahrgenommen, und ist damit weit mehr als die Kontrolle technischer Systeme hinsichtlich ihrer Vorschriftenkonformität. Dies hat Auswirkungen auf das methodische Kompetenzprofil der Mitarbeiter.

Zu den methodischen Kompetenzen der Mitarbeiter der Gewerbeaufsicht gehören die fachbezogenen Vorgehensweisen

- zur Ermittlung und Beurteilung von Arbeitsgefährdungen bzw. Umweltrisiken,
- zur schrittweisen Entwicklung von Zielen und Lösungen, Methoden und
- zur Kontrolle der Wirksamkeit von Maßnahmen.

Hierbei gewinnen Organisations- und Planungsmethoden an Bedeutung. Eine kooperative Arbeitsweise erfordert ferner Wissen zu Zielsetzungs- und Entscheidungsmethoden, Projektmanagementmethoden, Moderations- und Präsentationsmethoden sowie Erfahrungswissen, wie kooperative Netzwerke zu organisieren sind. Der Umgang mit Informations- und Kommunikationstechnik wird vorausgesetzt.

Handlungsunterstützende Methoden und Instrumente werden im Intranet des Umweltministeriums sowie über die Informationsangebote der ›Zentralen Stelle für die Vollzugsunterstützung (ZSV)‹ bereitgestellt und ausgetauscht. Der ZSV obliegt zudem die Federführung für »Standardtexte im Schriftverkehr«. Diese standardisierten Stichsätze dienen bei der Erstellung von Revisionschreiben und Stellungnahmen z. B. im Baugenehmigungsverfahren.

6.10.6 Anforderungen an die soziale Qualifikation

Aufsichtspersonen erörtern Aspekte des Arbeits- und Umweltschutzes häufig auch auf Ebene der Geschäftsführer und leitenden Führungskräfte. Eine derartige Tätigkeitsausübung erfordert soziale Kompetenzen und Selbstkompetenzen, wie etwa

- Fähigkeiten, um die eigenen Handlungsmöglichkeiten realistisch zu beurteilen und den Bedarf an einer situationsbezogenen Einbeziehung weiterer Experten einschätzen zu können,

- Erwartungen, die an die eigene Tätigkeit gerichtet sind, wahrzunehmen und für die eigene Arbeit nutzen zu können,
- eigene Positionen vorstellen und argumentativ vertreten zu können (einschließlich Verhandlungsgeschick, Durchsetzungsvermögen und Belastbarkeit bei Konflikten),
- sich in die Rolle anderer hineinversetzen, deren Interessen- und Motivlage erkennen und sich darauf beziehen zu können (einschließlich Solidarität und Toleranz),
- bereit zu sein, Verantwortung für das eigene Handeln und dessen Konsequenzen zu übernehmen.

6.10.7 Schlüsselqualifikationen

Um die vielfältigen Anforderungen des vorab umrissenen Tätigkeitsbildes zu beherrschen, sind Schlüsselqualifikationen erforderlich. Schlüsselqualifikationen sind solche Kenntnisse, Fertigkeiten und Fähigkeiten, die befähigen, mit der Fülle von Einzelaufgaben zielorientiert und wirksam umzugehen. Sie weisen zunächst keinen direkten Bezug zu konkreten Einzelaufgaben auf. Zu den Schlüsselqualifikationen für die Aufsichtstätigkeit gehören insbesondere

- Fähigkeiten, das Fachwissen zu abstrahieren (d. h. Denkmodelle entwickeln) und auf konkrete Problemfelder anzuwenden. Denkmodelle ermöglichen, das Fachwissen in einer problemadäquaten Weise auszuschöpfen und anzuwenden. Sie beinhalten Leitvorstellungen, wie Probleme erkannt, bewertet und gelöst werden,
- Kompetenzen zur Beschaffung von Informationen, deren Bewertung und Auswertung, einschließlich Fundstellen für Vorschriften und Regeln,
- Kompetenzen zu Handlungsstrategien, um Probleme, Chancen und Veränderungen erkennen und hinsichtlich ihrer Bedeutung einschätzen zu können,
- Fähigkeiten zur Gesprächsführung (z. B. Ebenen der Kommunikation, Gesprächsverlauf, Argumentationstechniken) zu beherrschen, auf andere zugehen und positive Ansatzpunkte eines Zusammenwirkens aufzeigen zu können,
- Methoden des Konfliktmanagements, um unsachliche Konflikte zu vermeiden oder diese konstruktiv zu lösen (einschließlich Wertschätzung und Taktgefühl),
- Fähigkeiten, den jeweiligen Handlungsbedarf, die Gestaltungsfelder und die Gestaltungserfordernisse einzuschätzen, auch vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Notwendigkeiten und sozialer (Macht-) Strukturen im Unternehmen,

- Transferkompetenz, um Gelerntes auf andere Unternehmen zu übertragen,
- Fähigkeiten, innovative Ansätze zur Verbesserung des Arbeits- und Umweltschutzes zu erkennen, aufzugreifen und weiterzuentwickeln.

6.10.8 Praktischer Lernprozess

Die staatliche Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg sieht kein Referendariat zur Ausbildung des berufsständischen Nachwuchses vor. Dennoch ist erwiesen, dass Fach-, Methoden- und Sozialkompetenzen einschließlich einer gereiften Urteils- und Entscheidungsfähigkeit ausschließlich im praktischen Tätigkeitsvollzug erworben werden. Daher kommen einer fundierten Einführung für Berufseinsteiger und regelmäßigen Vor-Ort-Begehungen zur fachlichen Vertiefung der betrieblichen Problemstellungen ein hoher Stellenwert zu.

Der Lernprozess kann ferner durch einen Erfahrungsaustausch im Rahmen von Fachgesprächen, Hospitationen und Fortbildungsmaßnahmen gefördert werden. Zu diesem Zweck eignen sich auch Formen eines behördenübergreifenden Zusammenwirkens. Eine aktuelle Übersicht der umfangreichen Fortbildungsangebote findet sich im Informationsangebot der ZSV.

Offenkundig können die Mitarbeiter der Gewerbeaufsicht kein umfassendes Fach- und Spezialwissen für eine branchenübergreifende Kontrolle und Beratung von Unternehmen erwerben. Insbesondere bei außergewöhnlichen Aufgabenstellungen wird von betrieblicher Seite durchaus akzeptiert, wenn weitere, externe Experten (z. B. der Unfallversicherungsträger) zu einer fachlich fundierten Prüfung oder zu einer qualifizierten Messung einbezogen werden. Dadurch wird vermieden, dass sich Aufsichtspersonen in die Rolle eines Spezialisten drängen lassen, die sie auf grundsätzlichen Erwägungen nicht bewältigen können. Dies würde einen Vertrauensverlust seitens der Betriebe begünstigen – oder gar zur Häme führen.

6.11 Eigenverantwortung der Betriebe respektieren

6.11.1 Perspektivwechsel

Das staatliche Arbeits- und Umweltschutzrecht repräsentiert Facetten des gesellschaftlichen Rechtsverständnisses, das auch innerhalb der Unternehmen verbindliche Gültigkeit besitzt. Ein mehr oder weniger willkürliches Einwirken der staatlichen Gewerbeaufsicht in das betriebliche Geschehen würde die betrieblichen Abläufe jedoch über Gebühr stören. Daher fokussiert sich der gesetzliche Auftrag der staatlichen Gewerbeaufsicht auf die betriebliche Beratung und Kontrolle. Der Gesetzgeber respektiert die be-

triebliche Eigenständigkeit als unabdingbare Grundlage für ein wirtschaftliches Unternehmenshandeln und appelliert an das Verantwortungsbewusstsein der Arbeitgeber und die Mündigkeit der Beschäftigten. Im Zuge der europäischen Integration werden verstärkt Forderungen laut, die finanziellen Konsequenzen schädigenden Verhaltens (d. h. Unfälle, Umweltverschmutzung) den Unternehmen aufzubürden, anstelle die staatliche Gemeinschaft bzw. die sozialen Sicherungssysteme über Gebühr zu belasten.

Das traditionelle Rollen- und Aufgabenverständnis der Gewerbeaufsicht berücksichtigt die Potenziale eines eigenständigen, Unternehmenshandelns im Arbeits- und Umweltschutz nur unzureichend. Dabei können viele Mängel durch ein mündiges und fachkundiges Handeln der operativen Entscheider vor Ort wirksam gelöst werden.

Zur eigenständigen Umsetzung des Arbeits- und Umweltschutzes kommt es darauf an, ihre Bedeutung und Notwendigkeit zu veranschaulichen sowie betriebliche Gestaltungsoptionen erlebbar zu machen. Zur Umsetzung von Arbeitsschutzmaßnahmen räumt das Schutzzielkonzept dem Arbeitgeber erhebliche Ermessensspielräume ein. Indem der Arbeitgeber eigenverantwortlich Sicherheitsstandards setzt, wird eine Überregulierung vermieden. Zudem erkennt der Arbeitgeber den Nutzen der umgesetzten Maßnahmen unmittelbar.

6.11.2 Voraussetzungen

Eigenständigkeit erfordert Urteilsvermögen und Ermessensspielräume – aber auch Freiräume, um praktische Erfahrungen zu sammeln. Eigenverantwortung verpflichtet den Arbeitgeber, sich der (Rechts-) Folgen seines eigenen Handelns oder Nicht-Handelns im Feld des gesetzlichen Arbeits- und Umweltschutzes bewusst zu werden. Sofern es an betrieblicher Einsicht mangelt, kann diese Bewusstseinsbildung durch die Gewerbeaufsicht – u. a. durch die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten – mit erzieherischem Charakter unterstützt werden.

Erfahrungsgemäß wird das Zusammenwirken von Aufsichtsbehörden und (Klein-) Unternehmen durch ein gesundes Vertrauensverhältnis gefördert. Vertrauen entsteht durch Verbindlichkeit im persönlichen Kontakt und durch Einsicht in Entscheidungswege. Die Pflege des Vertrauensverhältnisses schließt eine rasche Durchsetzung von hoheitlichen Machtbefugnissen aus, bevor ein beiderseits tragfähiger Kompromiss erreicht wurde. Ein Vertrauensvorschuss der Aufsichtsperson darf jedoch nicht zur Nachlässigkeit oder gar zu wirtschaftlichen Fehlentscheidungen (z. B. kurzfristige Kosteneinsparungen oder Korruption) führen. Ein nachlässiges Unternehmenshandeln, das den übergeordneten Zielen des gesetzlichen Arbeits- und Umweltschutzes zuwiderläuft,

zerstört die Vertrauensbasis und legitimiert die Aufsichtsbehörden zur Sanktionierung (die ihrerseits mit einem erheblichen verwaltungstechnischen Aufwand verbunden ist).

Es ist im Einzelfall zu entscheiden, ob betriebliche Umsetzungsdefizite im Arbeits- und Umweltschutz auf unzureichende *Kenntnisse* oder unzureichenden *Willen* der Verantwortlichen zurückzuführen sind. Daraus sind geeignete Konsequenzen zu ziehen:

- In erstem Fall ist die Implementierung von betrieblichen Arbeits- und Umweltschutzsystemen mit angemessenem Zeithorizont zu unterstützen. Zudem sind Handlungsanleitungen zu entwickeln und deren betriebliche Anwendung zu unterstützen. Dieser betriebliche Lernprozess ist durch fachlich-methodische Beratungsangebote der Gewerbeaufsicht zu unterstützen.
- Bei Rechtsverstößen sind die Möglichkeiten zur Kontrolle und Sanktionierung zu nutzen (insbesondere bei Gefahr in Verzug). Vorsätzliche Verstöße gegen das Arbeits- und Umweltschutzrecht beschränken sich nicht auf Branchen mit hohem Gefährdungspotenzial, sondern werden auch durch spezifische Markteinflüsse (z. B. Kostendruck) begünstigt.

6.11.3 Betriebs- und branchenspezifische Eigenarten

Bei der Beratung und Kontrolle sind betriebs- und branchenspezifische Eigenarten zu berücksichtigen, die u. a. Größe, Struktur, Kultur, Branche und Gefährdungs- bzw. Risikopotenzial betreffen. Formalisierte Managementkonzepte beziehen sich im Allgemeinen auf die Belange der Großbetriebe und werden der Situation der Kleinbetriebe nur bedingt gerecht. In Kleinstbetrieben wird daher treffender von einer *Kultur-* statt *Systemorientierung* gesprochen.

Kleinunternehmen fühlen sich durch die behördliche Aufsichtstätigkeit in ihrer Autonomie tendenziell eher bedroht als Großbetriebe, die einen fachlichen Austausch zuweilen als Impuls für Verbesserungsprozesse betrachten.

Die gelebte Unternehmenskultur in Kleinbetrieben betrifft Aspekte der Kommunikation, der sozialen Stellung des Einzelnen, der Zusammenarbeit sowie der Fürsorge und Loyalität. Die Verwirklichung dieser Aspekte lässt sich im persönlichen Gespräch ergründen. Häufig verfügen Kleinbetriebe über keine ausreichenden zeitlichen und fachlichen Kapazitäten, um den Anforderungen hinsichtlich Gefährdungsanalyse und Dokumentation gerecht zu werden. Andererseits verlieren formelle Aspekte der Organisation an Bedeutung, da die kleinbetrieblichen Strukturen überschaubar sind und mögliche Probleme im persönlichen Kontakt angegangen werden.

Gemäß Arbeitsschutzgesetz (§ 21 Abs. 1) berät die staatliche Gewerbeaufsicht sowohl den Arbeitgeber als auch den Betriebsrat. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Interessen und Erfahrungen kann die Verbindung dieser beiden Perspektiven eine motivierende Eigendynamik fördern, die einem eigenständigen Handeln zu Gute kommt. Die behördliche Aufsichtsperson kann hierbei lenkend wirken.

6.12 Umfassende Informationspolitik

Einschlägige Gespräche mit Unternehmensvertretern offenbaren, dass in den Betrieben weit verbreitete Unkenntnis darüber besteht, was zeitgemäße staatliche Gewerbeaufsicht, ihr Selbstverständnis, ihre Aufgaben und ihre Praxis sind. Es gilt daher, durch zeitgemäße Mittel und Methoden der Öffentlichkeitsarbeit das Verständnis für die Institutionen der staatlichen Gewerbeaufsicht, ihre Aufgaben und ihre Bedeutung für den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz zielgruppenspezifisch zu fördern. Ebenso wurden Informationsdefizite innerhalb der Verwaltungsstrukturen der Gewerbeaufsicht identifiziert, wo diese orientierende Anleitung für Entscheidung und Handlung geben sollen.

6.12.1 Interne Informationsangebote

Eine intensiviertere, interne Informationspolitik kann beitragen, die vorab ausgeführten Eckpunkte für ein sachgerechtes und effizientes Aufsichtshandeln mit Leben zu erfüllen (vgl. Kapitel 6.13). Sie unterstützt zudem Berufseinsteiger bei der Ausübung ihrer Tätigkeit. Dies betrifft insbesondere die Bereitstellung von Informationen zum anzuwendenden Vorschriftenwerk und seiner praktischen Umsetzbarkeit, über methodische Handlungshilfen sowie »Beispiele guten Aufsichtshandelns«.

6.12.2 Öffentliche Informationsangebote

Öffentliche Informationsangebote betreffen den Wissensaustausch und die Kommunikation zwischen Aufsichtsbehörde, Unternehmen und weiteren Institutionen und Akteuren im weiten Feld des Arbeits- und Umweltschutzes. Sie können Bestandteil von überbetrieblichen Netzwerken sein. Durch eine informative Präsentation der Themenfelder des Arbeits- und Umweltschutzes sollen die Verantwortlichen in den Unternehmen sensibilisiert werden, sich aktiv mit eigenen Handlungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten auseinander zu setzen. Ferner werden das Aufgabenprofil und die Kompetenzen bzw. Befugnisse der Gewerbeaufsicht veranschaulicht.

Im Projektbericht »Erstellung eines Anforderungsprofils für die Aufgabenwahrnehmung der Arbeitsschutzbehörden und Information von KMU« des Fraunhofer IAO fin-

den sich detaillierte Hinweise für die Gestaltung eines öffentlichen Informationsangebotes. Abbild 6.2 veranschaulicht dessen Struktur.

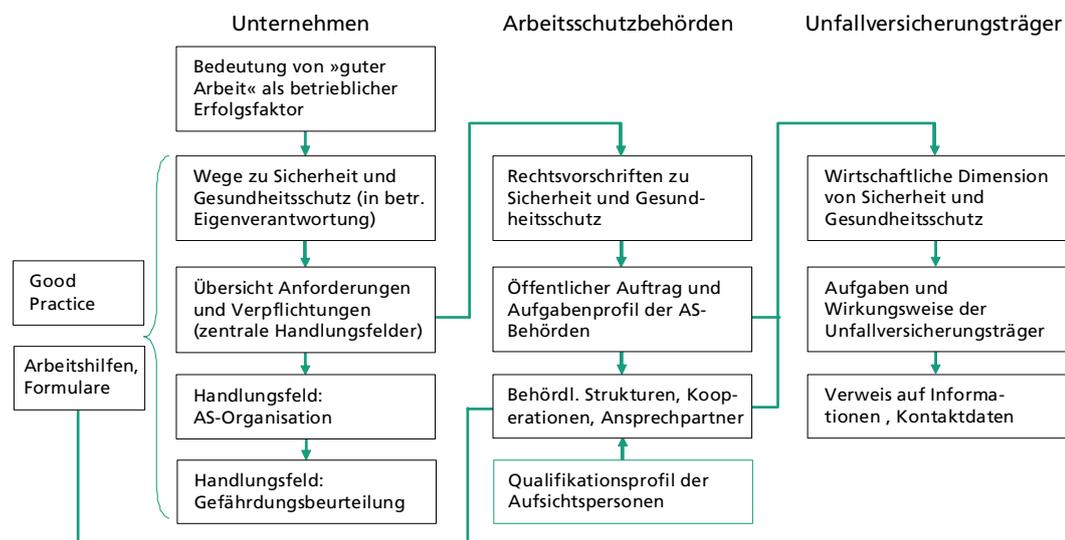


Abb. 6.2 Struktur eines öffentlichen Informationsangebotes

Eine umfassende Informationspolitik dient nicht nur der Informationsvermittlung, sondern prägt auch wesentlich das Bild, das sich die Öffentlichkeit von der Gewerbeaufsicht macht. Eine Informationspolitik, die nach innen wie nach außen wirkt, ist daher eine unabdingbare Daueraufgabe. Bestehende Angebote, Instrumente und Infrastrukturen, wie die öffentlichen Informationsportale der Landesregierung oder des Umwelt- bzw. Sozialministeriums, aber auch interne Systeme des Umweltministeriums und der »Zentralen Stelle für die Vollzugsunterstützung der Gewerbeaufsicht« schaffen eine Grundlage für die Information, die es konsequent und zielgruppenspezifisch auszubauen gilt. Dabei ist die Informationspolitik kein Selbstzweck. Sie trägt vielmehr zu einem sachgerechten, effizienten und rechtskonformen Vorgehen der Gewerbeaufsicht bei. Damit leistet sie einen substanziellen Beitrag zur Modernisierung der Verwaltung.

6.12.3 Kommunikation mit Einzelbetrieben

Das unmittelbare Zusammenwirken von Aufsichtsbehörden und Unternehmen erfordert verbindliche Formen der Kommunikation und Dokumentation. Dies gilt insbesondere für den Verwaltungsvollzug. Unternehmen sind im Allgemeinen an verbindlichen und handlungsleitenden Aussagen von behördlicher Seite interessiert. Eine diesbezügliche Kommunikation kann mündlich oder schriftlich erfolgen. Dabei orientiert sich die Art der Dokumentation an den Möglichkeiten und Anforderungen des Betriebes.

Protokollierte Absprachen erfüllen oft wirksam ihren Zweck. In anderen Fällen, wie etwa Anordnungen oder Verboten, ist ein behördliches Revisionsschreiben aus formalen Gründen und aufgrund der Nachvollziehbarkeit behördlichen Handelns zwingend erforderlich.

6.13 Informationstechnische Rationalisierungspotenziale nutzen

Bei der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung wird eine informationstechnische Unterstützung der Geschäftsprozesse angestrebt, um Effizienz- und Rationalisierungspotenziale zu erschließen (vgl. Kapitel 6.7).

Die Nutzung vernetzter Informationstechnik ermöglicht – über eine grundlegende Informationsdarbietung hinaus – eine wechselseitige Kommunikation mit Unternehmen und Einrichtungen bis hin zur Erbringung von Verwaltungsleistungen. Zudem können die in der Besichtigungstätigkeit gewonnenen Erfahrungen, Beispiele guter Praxis und verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse zentral dokumentiert und ausgetauscht werden. Die informationstechnische Verfügbarkeit von einschlägigen Statistiken, Rechtskommentaren oder Forschungsergebnissen kann eine zügige Entscheidung im Rahmen der Maßnahmendurchführung unterstützen.

Im Bereich des Umweltschutzes kann etwa ein informationstechnischer Datenabgleich über Abfallströme und Entsorgungsanlagen beitragen, nicht ordnungsgemäß arbeitende Abfallentsorgungsanlagen zu identifizieren und bei Mängeln einzuschreiten.

Für den Aufbau eines umfassenden Informationssystems für die Gewerbeaufsicht in Baden-Württemberg eignen sich bevorzugt die Informationsdienste der »Zentralen Stelle für die Vollzugsunterstützung (ZSV)«, die eine allgemeine Zugänglichkeit gewährleisten sowie Basisdienste wie Suchfunktion und Aktualisierung bereitstellen.

Beim Einsatz vernetzter Informations- und Kommunikationstechnik sind die Belange des Datenschutzes zu respektieren. Folgende Hinweise leiten an:

- Werden personen- oder betriebsbezogene Daten ausgetauscht, so ist deren Vertraulichkeit im Netz sicherzustellen. Dies schließt das Angebot von Verschlüsselungstechniken ein.
- Personen- oder betriebsbezogene Daten müssen den Adressaten tatsächlich erreichen. Es muss auf beiden Seiten Klarheit herrschen, wer mit wem kommuniziert, ob der Kommunikationsinhalt unterwegs verändert wurde, oder ob Informationen an Dritte weitergeleitet werden. Hierzu eignet sich eine digitale Signatur.
- Um eine Vollständigkeit von Informationseingaben zu erreichen, lassen sich Eingabemasken mit Pflichtfeldern definieren.

- Die Datenverarbeitung hat Kriterien des Systemdatenschutzes, der Datensparsamkeit und der Datenvermeidung, aber auch der Anonymisierung von Informationen zu berücksichtigen. Datenschutz wird nur akzeptiert, wenn er die Nutzer nicht behindert.
- Beim Einsatz von Informationssystemen sind Grundsätze des Verwaltungsverfahrensrechts – wie Anspruch auf rechtliches Gehör, Ausschluss persönlich befangener Verwaltungsmitarbeiter, Recht auf Akteneinsicht und gerichtlicher Rechtsschutz – nach wie vor zu berücksichtigen.

Eine Verteilung und Delegation von umfangreichen Aufgaben – z. B. bei Genehmigungsverfahren – auf mehrere Fachbereiche bzw. Ämter setzt ein einheitliches Datenschutzniveau voraus.

7 Anhang: Rechtliche Rahmenbedingungen

Bei der Ausübung ihrer Tätigkeit müssen sich die Aufsichtspersonen objektiv nachvollziehbaren Rechtsvorgaben unterwerfen, um mögliche Schäden von den Unternehmen abzuwenden und einen Verdacht möglicher Manipulation oder Korruption zu vermeiden. Wesentliche Rechtsvorgaben betreffen die Geheimhaltungspflicht bei Betriebskontrollen.

7.1 Einzubeziehende Rechtsgebiete

Die Zuständigkeiten Gewerbeaufsicht wird durch verschiedene Rechtsgebiete festgelegt. Tabelle 7.1 gibt einen Überblick der relevanten Gesetze und Verordnungen.

Arbeitsschutz-/Arbeitsstätten-/Betriebssicherheitsrecht	
ArbSchG + Verordnungen	Arbeitsschutzgesetz
ArbStättV	Arbeitsstättenverordnung
LärmVibrationsArbSchV	Lärm-Vibrations-Arbeitsschutzverordnung
BaustellV	Baustellenverordnung
BioStoffV	Biostoffverordnung
ArbMedVV	Arbeitsmedizinische Vorsorgeverordnung
BildscharbV	Bildschirmarbeitsverordnung
PSA-BV	PSA-Benutzungsverordnung
LastenhandhabV	Lastenhandhabungsverordnung
OStrV	Arbeitsschutzverord. zu künstlicher optischer Strahlung
BetrSichV	Betriebssicherheitsverordnung
ASiG	Arbeitssicherheitsgesetz
MuSchG	Mutterschutzgesetz
GewO	Gewerbeordnung
DruckluftVO	Druckluftverordnung
ProdSG + Verordnungen	Produktsicherheitsgesetz + Verordnungen
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
FPersG	Fahrpersonalgesetz
JArbSchG	Jugendarbeitsschutzgesetz
HAG	Heimarbeitsgesetz

NiSG	Gesetz zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung
StrlSchV	Strahlenschutzverordnung
RöV	Röntgenverordnung

Chemikalien-/Sprengstoff-/Gefahrgutrecht	
ChemG + Verordnungen	Chemikaliengesetz
GefStoffV	Gefahrstoffverordnung
ChemVerbotsV	Chemikalienverbotsverordnung
ChemOzonschichtV	Chemikalien-Ozonschicht-Verordnung
ChemKlimaschutzV	Chemikalien-Klimaschutz-Verordnung
ChemVOCFarbV	Chemikalien-VOC-Farben-Verordnung
GGBefG + Verordnungen	Gefahrgutbeförderungsgesetz
GbV	Gefahrgutbeauftragten-Verordnung
GGVSEB	GefahrgutV Straße, Eisenbahn und Binnenschifffahrt
SprengG + Verordnungen	Sprengstoffgesetz + Verordnungen

Immissionsschutzrecht	
BImSchG + Verordnungen	Bundesimmissionsschutzgesetz + Verordnungen
BiomasseV	Biomasseverordnung
UVPG	Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung
UIG	Umwelteinformationsgesetz
IVU	Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung

Abfallrecht	
KrW/AbfG + Verordnungen	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
AltöV	Altölverordnung
GewAbfV	Gewerbeabfallverordnung
DepV	Deponieverordnung
AbfKlärV	Klärschlammverordnung
AltfahrzeugV	Altfahrzeugverordnung
BioAbfV	Bioabfallverordnung
AltholzV	Altholzverordnung
ElektroG	Elektro- u. Elektronikgerätegesetz
BattG	Batteriegelgesetz

Wasserrecht	
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WG + Verordnungen	Wassergesetz Baden-Württemberg
AbwV + Anhänge	Abwasserverordnung + Anhänge
IndVO	Indirekteinleiterverordnung
EKVO	Eigenkontrollverordnung
VAwS	Verordnung für Anlagen mit wassergefährd. Stoffen

Tab. 7.1 Übersicht der Rechtsgebiete zur Zuständigkeit der Gewerbeaufsicht

7.2 Geheimhaltungspflicht bei Betriebskontrollen

Die Mitarbeiter der Gewerbeaufsicht unterliegen Geheimhaltungspflichten, die im »Erlass des Ministeriums für Umwelt und Verkehr über Grundsätze zur Geheimhaltungspflicht der Bediensteten der Gewerbeaufsicht, vom 8. Juni 1999« festgehalten sind. Dieser Erlass berücksichtigt die einschlägigen Anforderungen des Arbeitsschutzgesetzes, der Gewerbeordnung und des Umweltinformationsgesetzes. Er bezieht Geheimhaltungspflichten im Rahmen der immissionsschutzrechtlichen Überwachungstätigkeit sowie bei der Wahrnehmung von wasser- und abfallrechtlichen Aufgaben ein.

7.2.1 Grundsätze zur Geheimhaltungspflicht

Das Arbeitsschutzgesetz enthält gesetzliche Regelungen der Geheimhaltungspflicht:

Nach § 23 Arbeitsschutzgesetz dürfen die geheim zu haltenden »Geschäfts- und Betriebsverhältnisse« – von Ausnahmefällen abgesehen – nicht offenbart werden. Der Begriff der »Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse« umfasst solche Tatsachen, die ihrer Natur nach nur einem begrenzten Personenkreis bekannt sind, nach dem Willen des Rechtsträgers geheim gehalten werden sollen und an deren Geheimhaltung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse können z. B. Angaben über Ertrag, Bilanzen, Umsatz, bestimmte Produktionsverfahren, Geschäftsverbindungen, geschäftliche Pläne und Absichten sein.

Die strafrechtliche Bewehrung der beruflichen Schweigepflicht nach § 203 StGB knüpft an die Verletzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen strafrechtliche Folgen.

7.2.2 Geltungsbereich

Die Geheimhaltungspflicht des § 23 ArbSchG gilt unmittelbar für Verordnungen nach dem Arbeitsschutzgesetz. In den anderen Aufgabenbereichen, in denen die Gewerbeaufsicht zuständig ist und keine Verweisung auf § 23 ArbSchG erfolgt ist, gelten die allgemeinen Bestimmungen über die Verschwiegenheit: § 3 a Landesverwaltungsver-

fahrengesetz, § 30 Bundesverwaltungsverfahrensgesetz, die §§ 203 ff, 353 b Strafgesetzbuch (d. h. Verletzung von Privatgeheimnissen, Verwertung fremder Geheimnisse, Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht) und die dienstrechtlichen Geheimhaltungsvorschriften (§ 39 Beamtenrechtsrahmengesetz, §§ 79 ff Landesbeamtengesetz). Diese allgemeinen Vorschriften gelten beispielsweise im Anwendungsbereich des Jugendarbeitsschutzgesetzes, des Fahrpersonalrechts, des Rechts der Beförderung gefährlicher Güter, des Produktsicherheitsgesetzes für den Bereich des Inverkehrbringens von technischen Arbeitsmitteln, des Chemikaliengesetzes mit der Gefahrstoffverordnung und des Sprengstoffrechts.

7.2.3 Ausnahmen von der Verschwiegenheitspflicht

Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse dürfen dem Träger der gesetzlichen Unfallversicherung zur Erfüllung gesetzlich geregelter Aufgaben zum Schutz der Versicherten offenbart werden (vgl. § 23 Abs. 2 Satz 1 ArbSchG). Durch diese Ausnahmeregelung soll dem Interesse an einer effektiven Zusammenarbeit zwischen staatlichen Behörden und Unfallversicherungsträger Rechnung getragen werden.

7.2.4 Geheimhaltungspflicht im Immissionsschutz-, Wasser- und Abfallrecht

Die vorab dargestellten spezialgesetzlichen Geheimhaltungsvorschriften finden im Rahmen der immissionsschutzrechtlichen Überwachungstätigkeit keine Anwendung.

Hier richtet sich die Weitergabe von Informationen nach § 3 a Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG). Dies bedeutet, dass die Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens Anspruch darauf haben, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht unbefugt offenbart werden. Gleichzeitig besteht eine Pflicht der Behörde zur Geheimhaltung.

Im Bereich des Wasserrechts (einschließlich der Abwasserabgabe) und bei der abfallrechtlichen Überwachungstätigkeit bestehen keine speziellen Regelungen. Somit richtet sich auch in diesen Bereichen die Frage der Geheimhaltung nach § 3 a LVwVfG.

7.2.5 Verhältnis der Vorschriften

Die o. g. arbeitsschutzrechtlichen Geheimhaltungsvorschriften sind auch bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten anzuwenden. Sie gehen - entsprechend der Subsidiaritätsregelung des § 2 Abs. 4 Landesdatenschutzgesetz - diesem Gesetz grundsätzlich vor. Daher finden die einschlägigen datenschutzrechtlichen Vorschriften insoweit keine Anwendung, als der Geltungsbereich des § 23 Abs. 2 ArbSchG reicht.

Die arbeitsschutzrechtlichen Spezialregelungen gelten weiterhin auch gegenüber dem Auskunftsrecht der Presse. Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 2 Landespressegesetz (LPresseG) darf

die Auskunft verweigert werden, soweit Vorschriften über die Geheimhaltung entgegenstehen.

Soweit es sich bei den Geschäfts- und Betriebsverhältnissen um Informationen über die Umwelt im Sinne des Umweltinformationsgesetzes (UIG) handelt, richtet sich die Offenbarungsbefugnis nicht nach § 139 b GewO bzw. § 23 Abs. 2 ArbSchG, sondern nach dem UIG. Nach § 4 Abs. 1 UIG hat jeder Anspruch auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, die bei einer Behörde oder einer Person des Privatrechts vorhanden sind. Dieser Anspruch ist hinsichtlich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ausgeschlossen: Diese dürfen nicht unbefugt zugänglich gemacht werden. Informationen über die Umwelt sind nach § 3 Abs. 2 UIG alle Daten über den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume. Darüber hinaus werden Informationen über Tätigkeiten oder Maßnahmen erfasst, die den Zustand der Umwelt beeinträchtigen können. Dazu gehören insbesondere Daten über Immissionen.

Ebenfalls erfasst sind Informationen über Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz der Umwelt einschließlich verwaltungstechnischer Maßnahmen (z.B. Nebenbestimmungen zu Genehmigungen, nachträgliche Anordnungen, Verwaltungsgesetze und sonstige Akte im Rahmen der behördlichen Überwachung).