

„1. Betriebsstätten und sonstige ortsfeste Einrichtungen, 2. Maschinen, Geräte und sonstige ortsveränderliche technische Einrichtungen sowie Fahrzeuge, soweit sie nicht der Vorschrift des § 38 unterliegen, und 3. Grundstücke, auf denen Stoffe gelagert oder abgelagert oder Arbeiten durchgeführt werden, die Emissionen verursachen können, ausgenommen öffentliche Verkehrswege.“

Die Zahl solcher Anlagen ist in der Bundesrepublik unüberschaubar und nicht statistisch erfasst.¹⁰⁶ Der Schwerpunkt der Arbeit der Vollzugsbehörden liegt in der Genehmigung und Überwachung *genehmigungsbedürftiger Anlagen*. Zwar müssen auch nichtgenehmigungsbedürftige Anlagen dem BImSchG entsprechen – also bspw. auf dem neuesten Stand hinsichtlich ihrer immissionsmindernden Technik sein – allerdings wird die Einhaltung der Vorschrift für diese Anlagentypen nach einhelliger Aussage aller befragten Vollzugsmitarbeiter aufgrund fehlender Ressourcen de facto nicht überwacht. Der Schwerpunkt der Arbeit der Immissionsschutzbehörden liegt auf den (bekannten) genehmigungsbedürftigen Anlagen, da diese

„[...] in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen [...]“ (§ 4 Abs. 1 BImSchG).

Definiert wird dieser Status abhängig von Anlagenart und Produktionsmenge durch die *Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes* (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen, 4. BImSchV).

Den Immissionsschutzbehörden fällt die Aufgabe zu, das Genehmigungsverfahren (im Zusammenspiel mit anderen zuständigen Behörden insbesondere aus dem Umweltbereich) durchzuführen, die zulassungskonformen Errichtung zu prüfen und den Betrieb hinsichtlich der Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Vorschriften zu überwachen (§§ 6, 13, 52 BImSchG). Bei der Überwachung verfügen sie über analoge Rechte und Möglichkeiten wie im vorausgehenden Abschnitt (vgl. Kapitel 5.2.2) für den Arbeitsschutz beschrieben. Kommt ein Betreiber seinen Pflichten nicht nach, so kann der Betrieb zeitweilig untersagt (§ 20 BImSchG) und ein Bußgeld verhängt werden (§ 62 BImSchG).

5.3 Datengrundlage

Empirische Forschung hängt von Daten- und Feldzugängen ab. Durch die Entscheidung für einen subnationalen Institutionenvergleich gelingt zwar die Kon-

106 Die genaue Zahl dieser Anlagen lässt sich nur schätzen, der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) ermittelte in einer 2006 durchgeführten Erhebung in der Bundesrepublik über 25.000 Anlagen, die nach der 11. BImSchV *emissionserklärungspflichtig* sind. Da die Adressaten der beiden Verordnungen nur leicht abweichen, wird diese Zahl als grober Anhaltspunkt für die nach der 4. BImSchV genehmigungspflichtigen Anlagen genutzt.

trolle wesentlicher Rahmenbedingungen, diese enthebt jedoch nicht von der Notwendigkeit, vergleichbare Daten in bestehenden Datenbeständen ausfindig zu machen oder zu generieren. Die quantitative Organisationsforschung greift auf ein breites Spektrum an Datenquellen zurück (vgl. Lynn et al. 2000: 252ff.): Makroökonomische Strukturdaten, Dokumentenanalysen, die Ergebnisse staatlicher *Performance Measurement* Programme, standardisierte Befragungen unterschiedlicher Akteursgruppen sowie die Kodierung von offenen Interviews oder Fallstudien. Häufig kombinieren Forscher Daten aus verschiedenen Quellen, um die Datenbasis zu erhöhen (vgl. Lynn et al. 2000: 256). Alle diese Datenquellen bringen eigene Erhebungsprobleme mit sich und sind hinsichtlich ihrer Interpretierbarkeit begrenzt (vgl. Pollitt 2000: 187). Darüber hinaus machte die Diskussion des theoretischen Modells deutlich, dass eine verhältnismäßig große Zahl an unterschiedlichsten Konstrukten berücksichtigt werden muss (vgl. Kapitel 4). Aufgrund dieser Erhebungsprobleme und -grenzen werden in den folgenden Abschnitten diverse Datenquellen vorgestellt und deren Vor- sowie Nachteile für die Forschungsfragen diskutiert. Darauf aufbauend wird die Auswahl der hier verwendeten der Datenquelle begründet.

5.3.1. Verfügbare Datenbestände

Die im Vorfeld dieser Forschung durchgeführten Fallstudien im Umweltbereich zeigen, dass keine für den Test der im Kausalmodell postulierten Zusammenhänge adäquaten Datenbestände über die Tätigkeit der Arbeitsschutz- und Immissionsschutzverwaltung vorliegen. Zwar wird in beiden Bereichen flächendeckend ein breiter Kanon von *Output*-Daten statistisch erfasst.¹⁰⁷ Allerdings sind diese Daten nur für den Bereich des Arbeitsschutzes öffentlich zugänglich. Hier schreibt die *Labour Inspection Convention* No. 81 der *International Labour Organization* (ILO) von 1947 vor, dass in einem Jahresbericht eine umfangreiche Statistik über in den Zuständigkeitsbereich fallende Betriebe einerseits sowie über die Ausstattung und die Dienstgeschäfte der Arbeitsschutzverwaltungen andererseits veröffentlicht werden muss.¹⁰⁸ Der Versuch, analoge Daten für den Bereich der Immissionsschutzverwaltung direkt von den Landesministerien zu erhalten, scheiterte zum einen an den individuellen Organisationsmodellen in-

107 Bearbeitete Anfragen und Beschwerden, Genehmigungen einschließlich Anlagentyp und Bearbeitungsdauer, Außendiensttätigkeiten und Revisionen, Beanstandungen, Revisions-schreiben und sogar verhängte Strafen werden dokumentiert.

108 Vgl. die nationale Umsetzung in § 23 Abs. 4 ArbSchG und die entsprechenden Tabellen-anhänge der jährlich erscheinenden Arbeitsschutzberichte der Länder.

nerhalb der einzelnen Länder.¹⁰⁹ Zum anderen zeigte sich, dass in den Ländern nur geringes Interesse besteht, leistungsbezogene Informationen jenseits der gesetzlichen Anforderungen zu veröffentlichen oder auch nur zu sammeln, vermutlich da dieses Anhaltspunkte für – von Behörden und Landesregierungen nicht kontrollierbare Vergleiche – bieten könnte.

Aber auch der auf den ersten Blick vielversprechende Datenbestand im Bereich des Arbeitsschutzes weist Probleme auf, die seine Nutzbarkeit stark einengen: Erstens erwiesen sich die berichteten Mitarbeiterzahlen der Verwaltungen als nicht vergleichbar, da keine klare Zuordnung der Mitarbeiter in jenen Ländern möglich ist, in denen eine integrierte – d.h. Arbeits- und Immissionsschutz unter einem Dach vereinende *Gewerbeaufsicht* – existiert. In Tabelle 1 des Tabellenanhangs der Arbeitsschutzberichte wird dann i.d.R. der gesamte Bestand an *Gewerbeaufsichtsbeamten* angeführt.¹¹⁰ Diese Zahlen unterscheiden sich in ihrer Bedeutung damit stark von jenen, die aus Ländern mit eigenständiger Arbeitsschutzverwaltung berichtet werden. Zweitens weicht Baden-Württemberg bei der für eine Leistungsbewertung zentralen Darstellung der geleisteten *Dienstgeschäfte in Betriebsstätten* (Tabelle 3.1 im Tabellenanhang der Berichte) von der einheitlichen, in allen anderen Ländern angewandten Systematik ab. Neben modifizierten Formulierungen und Kategorisierungen werden in Baden-Württemberg auch einzelne, potenziell als Leistungsindikatoren geeignete Daten nicht berichtet. So fehlt etwa die differenzierte Auflistung der *auf Eigeninitiative* und der *auf Anlass* vollzogenen Außendiensttätigkeiten. Begründet wird dieses Abweichen vom bundeseinheitlichen Standard mit der Reduzierung von *bürokratischem Aufwand*. Für Baden-Württemberg ist damit jedoch nicht mehr nachvollziehbar, in welchem Grad die Gewerbeaufsichtsverwaltung ihrer zentralen Aufgabe der Prävention und Sensibilisierung durch Aufsichtstätigkeit in Betriebsstätten nachkommt.¹¹¹ Drittens zeichnen sich nach Einschätzung von im Zuge der Instrumentenentwicklung befragten Vollzugsmitarbeitern und Vertretern der einschlägigen berufsständischen Organisationen die über eine derartige verpflichtende Statistik gewonnenen Daten durch eine geringe Validität und

109 So teilten Ministerien verschiedener Länder als Antwort auf die Datenanfrage mit, dass man aus politischen Gründen keine Zahlen nennen wolle, dass aufgrund kommunaler (Teil-) Zuständigkeit derartige Zahlen nicht existierten oder dass aufgrund der umfassenden Zuständigkeit der Umweltschutzingenieure eine Zuordnung nicht möglich sei.

110 Vgl. bspw. Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz sowie Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz (2010: 120); Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren Baden-Württemberg (2010: 70)

111 Gerade im Kontext der in Baden-Württemberg im Jahr 2005 durchgeführten Kommunalisierung der Gewerbeaufsichtsverwaltung (vgl. Bogumil/Ebinger 2005; Ebinger/Bogumil 2008) ist eine derartige Verschleierung von Vollzugsleistung – und damit ggf. von Kapazitäts- oder Steuerungsproblemen – kritisch zu hinterfragen.

Vergleichbarkeit aus. Je nach Organisationsform wird selbst innerhalb eines Landes und bei vergleichbaren Zuständigkeitsgebieten von extremen Varianzen in den *dokumentierten* Tätigkeiten berichtet, etwa zu nicht-anlassbezogenen Kontrollen im Außendienst. Teilweise wären hier nach Aussage der befragten Experten Abweichungen um „bis zu Faktor zehn“ zu beobachten gewesen. Diese Differenzen seien zwar nicht auf Falschaussagen zurückzuführen, wohl aber auf bewusst oder unbewusst unterschiedliche Interpretationen der Erfordernisse der Statistik. Sie können zumindest zum Teil auch mit dem auf den Verwaltungen lastenden Leistungs- und Vergleichsdruck erklärt werden und entsprechen so den bekannten Reaktion der Bürokratie (und aller anderen Organisationen mit schwer zu erfassenden Leistungen) auf Versuche der Leistungsmessung (vgl. Hood 2006; Jann/Jantz 2008). Schließlich geben die berichteten *Output*-Daten weder Auskunft über den mit einzelnen Verfahren verbundenen Aufwand noch über verwaltungsinterne Prozesse.

Zusammenfassend betrachtend erweisen sich die über verfügbare offizielle Statistiken sowie über im Rahmen der Untersuchung durchgeführte offizielle Anfragen zu beschaffenden Daten für die hier verfolgten deskriptiven und analytischen Forschungsfragen und die gewählten Untersuchungseinheiten als nur sehr begrenzt verwendbar. Deshalb wird zur Generierung einer nutzbaren Datengrundlage auf (a) eigene Dokumentenanalysen, (b) die Befragung der Mitarbeiter in einem standardisierten Survey sowie (c) ergänzende Einzelinterviews zurückgegriffen. Dabei dient die Dokumentenanalyse insbesondere zum Zusammentragen von Informationen zu Merkmalen der inneren und äußeren Organisationsstrukturen der Arbeits- und Immissionsschutzverwaltungen der Länder. Hierzu wurden auf den Internetportalen der Landesministerien sowie der einschlägigen Berufsverbände und Fachgewerkschaften die Dokumentationen der grundlegenden Aufbauorganisationen analysiert und kategorisiert. Die Einzelinterviews waren notwendig, um über die Erfahrungen der früheren Fallstudien und die Erkenntnisse der Dokumentenanalyse hinaus länderspezifische Fragen zu beantworten. Zudem ermöglichen die Interviews, Informationen zugrundeliegender Prozesse und Mechanismen zu erheben.

5.3.2. Umfrage

Den Kern der Datengenerierung stellt eine fragebogenbasierte Umfrage dar, welche hier kurz skizziert wird.

5.3.2.1 Zielgruppe der Erhebung

Zielgruppe der Untersuchung ist entsprechend des oben (vgl. Kapitel 5.2) erläuterten Ansatzes die Fachebene des Technischen Arbeitsschutzes und des Anlagenbezogenen Immissionsschutzes. Als Grundgesamtheit sind alle Mitarbeiter definiert, die *voll ausgebildet* und *unmittelbar im Vollzug* des Technischen Arbeitsschutzes und/oder des Anlagenbezogenen Immissionsschutzes (Genehmigung und Überwachung) von genehmigungspflichtigen Anlagen entsprechend 4. BImSchV tätig sind.¹¹² Die Zuständigkeitsverteilung stellt sich in den Flächenländern für die beiden betrachteten Arbeitsbereiche – stark vereinfacht und auf die wesentlichen Aufgaben verkürzt folgendermaßen dar (vgl. Tabelle 5):¹¹³

- *Baden-Württemberg*: Hier wurde auch nach der Verwaltungsreform 2005 und der damit einhergehenden Auflösung der Gewerbeaufsichtsämter das Prinzip des gemeinsamen Vollzugs von Technischem Arbeitsschutz und Anlagenbezogenem Immissionsschutz beibehalten. Dabei sind die vier Regierungspräsidien als höhere Immissionsschutzbehörden entsprechend eines „Zaunprinzips“ (vgl. Kiebele 2005) grundsätzlich für Betriebsgelände mit „mindestens eine[r] Anlage nach Anhang I der Richtlinie 96/61/EG“ oder „mindestens ein Betriebsbereich nach § 3 Abs. 5a BImSchG“ sowie für Strahlen- und Mutterschutz zuständig. Die unteren Verwaltungsbehörden in den Stadt- und Landkreisen verantworten die weiteren Betriebsgelände (§ 2 Abs. 2, 3 ImSchZuVO Baden-Württemberg).

112 Nicht berücksichtigt werden Mitarbeiter, die (1) in Ausbildung, dauerhaft freigestellt, entliehen oder erkrankt, oder (2) in politisch-strategisch führenden oder ausschließlich fachlich beratenden Einheiten (Ministerien, Obere Fachbehörden der Ressortforschung), oder (3) führenden oder administrativen Positionen jenseits der operativen Ebene, oder (4) überwiegend in anderen, auch wenn angrenzenden oder verflochtenen Tätigkeitsbereichen wie sozialer Arbeitsschutz, Abfallwirtschaft, Altlasten, Strahlenschutz, kleiner Immissionsschutz, Gewässerschutz, Produktsicherheit etc., oder (4) in ausschließlich administrativ-zuarbeitender Funktion (Sekretariats-/Registrierdienste) tätig sind.

113 Für eine detaillierte Beschreibung der Reformmaßnahmen und Entwicklungen im Bereich der Umweltverwaltungen der Länder vgl. Ebinger (2009).