

Nr.: 114/2017

■ Dezernat	IV - Ländlicher Raum	26.06.2017
■ Fachbereich		
■ Verfasser/-in	Kauffmann, Michael	
■ Telefon	07621 410-4000	

Beratungsfolge	Status	Datum
Umweltausschuss und Betriebsausschuss Abfallwirtschaft Landkreis Lörrach	öffentlich	12.07.2017
Kreistag	öffentlich	26.07.2017

Tagesordnungspunkt

Organisationsuntersuchung des Sachgebiets Naturschutz und Landschaftspflege

Beschlussvorschlag

1. Der schrittweisen Umsetzung der gutachterlichen Handlungsempfehlungen sowie der Bereitstellung der benötigten Ressourcen wird zugestimmt. Dieses beinhaltet einen zusätzlichen Personalmittelbedarf ab 2018 in Höhe von 147.810 Euro (1,25 VZÄ EG 11, und 1,0 VZÄ EG 9) sowie Sachmittel in Höhe von 30.000 Euro für fachgutachterlichen Sachverstand.
2. Die Frage der strategischen Ausrichtung der Naturschutzverwaltung wird im Zuge der Diskussion um die Fortschreibung der Kreisstrategie durch den neu zu wählenden Kreistag ab 2019 aufgegriffen.

Bezug zum Haushalt

Teilhaushalt	5	Ländlicher Raum
Produktgruppe	55.40	Naturschutz und Landschaftspflege
Produkt(e)	55.40.02	Naturschutzrechtliche Maßnahmen
	55.40.03	Erstellung und Umsetzung von Konzeptionen zum Naturschutz
	55.40.04	Landschaftserhaltungsverband (LEV)
Wirkungsziel / beabsichtigte Wirkung (Was soll erreicht werden?)	55.40	Landschaft und Natur sind wirkungsvoll geschützt und gefährdete landkreisspezifische Tier- und Pflanzenarten sind in ihrem Bestand gesichert. Natur und Landschaft werden in ihrer standorttypischen Ausprägung erhalten.
Leistungsziel / angestrebtes Ergebnis (Was müssen wir dafür tun?)		Die Umsetzung des Artenschutzgutachtens zu ausgewählten prioritär zu schützenden Arten wird auf die Bereiche Feuchtwiesen (Amphibien und Libellen) und Obstwiesen (Neuntöter, Insekten) ausgeweitet und entsprechende Maßnahmen sind ergriffen. Offenhaltung, Pflege von Natura 2000-Flächen und Biotoppflege (Artenschutz). Umsetzung der Management- und Entwicklungspläne der Natura 2000-Gebiete.
Zielerreichungskriterium (Indikator, Kennzahl, Leistungsmenge):		Diverse Kennzahlen

■ **Personelle Auswirkungen:** nein X ja, ggf. Erläuterung

■ **Finanzielle Auswirkungen:** nein X ja,

im Ergebnishaushalt

Aufwand	Ertrag	einmalig in	wiederkehrend
	€	€	

im Finanzhaushalt

Investitions- kosten brutto	Zuschüsse u. ä.	Investitions- kosten LK netto	zeitliche Umsetzung
€	€	€	€

Mittelbereitstellung - in EUR -

ErgebnisHH		Zeilen-Nr.	2015	2016	2017	2018	ab 2019
Bedarf	Erträge						
	Personalaufwand					147.810	147.810
	Sachaufwand					30.000	30.000
	Kalk. Aufwand						
Plan	Erträge						
	Personalaufwand						
	Sachaufwand						
	Kalk. Aufwand						

FinanzHH investiv		Zeilen-Nr.	2015	2016	2017	2018	ab 2019
Bedarf	Einzahlung						
	Auszahlung						
Plan	Einzahlung						
	Auszahlung						

■ **Deckungsvorschlag** (wenn Mittelbedarf größer als Plan)

Begründung

■ Sachverhalt

Anlass für die Organisationsuntersuchung (OU) im Sachgebiet Naturschutz und Landschaftspflege

Die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege als Untere Naturschutzbehörde (UNB) werden beim Landkreis Lörrach durch das Sachgebiet 443 Naturschutz und Landschaftspflege wahrgenommen. Im Zuge der verwaltungsinternen Restrukturierung wurde das Sachgebiet zum 01.04.2015 dem Fachbereich Landwirtschaft und Naturschutz zugeordnet. Die Reorganisation begründete sich insbesondere mit möglichen Effizienzsteigerungen vor allem im Bereich Landschaftspflege und –erhalt in Zusammenarbeit mit dem 2012 gegründeten Landschaftserhaltungsverband Landkreis Lörrach e.V. (LEV). Zusätzlich zu den Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde wird vom Sachgebiet Naturschutz und Landschaftspflege der strategische Schwerpunkt des Landkreises Lörrach zur Sicherung gefährdeter landkreisspezifischer Tier- und Pflanzenarten wahrgenommen.

Analog zu den landesweiten Entwicklungen ist das Sachgebiet Naturschutz und Landschaftspflege des Landkreises Lörrach in den letzten Jahren mit massiven Aufgabenzuwächsen konfrontiert. Hintergrund sind die zunehmende Ausdifferenzierung gesetzlicher Grundlagen und die daraus resultierenden Aufgabenzuordnungen an die UNB durch das Land. Beispielhaft erfolgten Aufgabenzuwächse in folgenden Bereichen:

- FFH-Vorprüfungen, FFH-Verträglichkeitsprüfungen im Rahmen von Anträgen und Verfahren
- artenschutzrechtliche Prüfungen (Anhang 4 FFH-Richtlinie)
- Zunahme spezieller Artenschutzthemen
- Ökokontenverordnung und Kompensationsverzeichnis
- Rückhol-/Wiederherstellungsverträge für FFH-Lebensraumtyp Mähwiesen
- InVeKoS-Kontrollen zusammen mit der Landwirtschaft
- Vertiefte Vorgaben für die Inanspruchnahme von Fördermitteln (LPR)
- Begleitung von Großprojekten insbesondere im Bereich der Windkraft

Die Aufgabenzuwächse und in deren Folge Mängel in der Aufgabenwahrnehmung bei unveränderter Personalausstattung bildeten zusammen mit der erfolgten Neuorganisation Ausgangspunkt und Anlass für die Organisationsuntersuchung.

Projektstruktur und Methodik der OU

Die OU wurde im Zeitraum Oktober 2016 bis März 2017 von der Firma Allevo Kommunalberatung im Auftrag des Landkreises Lörrach durchgeführt. Im Rahmen einer umfassenden Aufgabenanalyse und –kritik wurden Interviews mit allen Mitarbeitenden und übergeordneten Führungskräften geführt. Darüber hinaus fanden themenbezogene Workshops statt und wurden umfassende Geschäftsprozessuntersuchungen vorgenommen. Die analytische Stellenbemessung erfolgte anhand einer Aufgaben-Stellen-Matrix. Die Ergebnisse wurden regelmäßig zwischen dem Projektteam (Fachbereichsleiterin Landwirtschaft & Naturschutz, Sachgebietsleiterin Naturschutz und Landschaftspflege, stellvertretender Sachgebietsleiter Naturschutz und Landschaftspflege, Projektbegleitung Fachbereich Personal & Organisation, Personalrätin) und dem Steuerungsgremium (Dezernenten I und IV, Fachbereichsleiter Personal & Organisation, Fachbereichsleiterin Landwirtschaft & Naturschutz, Sachgebietsleitung Organisation, Personalrätin) abgestimmt.

Eine Besonderheit hatte sich in der Bearbeitung dadurch ergeben, dass im Sommer 2016 das Gutachten "Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung", Prof. Dr. Jörg Bogumil et al., veröffentlicht wurde, welches in einem Ergänzungsgutachten zur Naturschutzverwaltung Baden-Württemberg auch Aussagen zum Zustand der Unteren Naturschutzbehörden in Baden-Württemberg enthält. So finden sich auch zentrale Bestandteile und Erkenntnisse des Gutachtens von Prof. Bogumil im Abschlussbericht der Firma Allevo wieder. Da zum Zeitpunkt der Ergebnisabstimmung der Organisationsuntersuchung auf Kreisebene (02/2017) das Ergänzungsgutachten noch nicht vorlag, sind die Ergebnisse weitgehend unabhängig voneinander zustande gekommen, auch wenn sie in vielen Punkten vergleichbar sind. Im Nachgang zur Ergebnisfeststellung wurde ein umfassender Abgleich der gutachterlichen Einschätzung vorgenommen.

Ergebnisse der OU und Handlungsempfehlungen der Gutachter

Insgesamt wurden 22 Handlungsempfehlungen von den Gutachtern ausgesprochen. Drei Empfehlungen zielen dabei auf die strategische Zukunftsausrichtung des Sachgebietes, insbesondere auch im Hinblick auf die Reduzierung von Vollzugsdefiziten. Aspekte der Führung und Steuerung werden in drei weiteren Empfehlungen aufgegriffen. Zwei Vorschläge werden zur Optimierung der Aufbauorganisation gemacht. Hinsichtlich der Ablauforganisation werden 13 Vorschläge unterbreitet. Einen Schwerpunkt der Empfehlungen bilden Aussagen zur Personalbedarfsbemessung.

Handlungsempfehlungen - Strategie und Zukunftsausrichtung, Reduzierung der Aufgabendefizite

1. Festlegung einer Strategie, aus der sich eindeutige Zielvorgaben/Zielklarheit für die Untere Naturschutzbehörde ableiten und Prioritäten setzen lassen. Der Fokus sollte dabei auf die Reduzierung der defizitär wahrgenommenen Aufgabenbereiche (NATURA 2000, Schutzgebiete, LSG, Artenschutz, Biotop, konzeptionelle Naturschutzarbeit, Öffentlichkeitsarbeit, Kontroll- und Überwachungstätigkeiten) gelegt werden. Hierzu Herbeiführen einer politischen Richtungsentscheidung zur künftigen Ausrichtung des SG. Aufstellung eines mehrjährigen fortzuschreibenden Arbeitsprogramms (oder Maßnahmenplans). Ergänzung der Zielvereinbarungen um eine mittel- bis langfristige Perspektive sowie um eine verbindliche Zeitschiene.
2. Entwicklung einer Kontrollstrategie, um in der Außendienstwahrnehmung stärker zu agieren.
3. Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit bzgl. des Ehrenamtes nach dem Motto „Tue Gutes und sprich darüber“. Präsentation erfolgreich umgesetzter Maßnahmen, z. B. in einem Auftritt im social media-Bereich. Gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den Naturschutzverbänden die Auslobung von Preisen, Angebot von Schulexkursionen o. Ä..

Handlungsempfehlungen - Führung und Steuerung

4. Besprechungsrhythmus verkürzen (wöchentlich), Informationsketten schaffen, „Besprechungsmanifest“ aufstellen.
5. Aufbau eines führungsorientierten Controllings mit Berichtswesen auf Grundlage führungsrelevanter „Betriebsdaten“.
6. Fortbildungsplanung intensivieren, regelmäßige gegenseitige Hospitationen der von der Landschaftspflege im weitesten Sinne betroffenen Bereiche (Mitarbeitende des

LEV, LPR-SachbearbeiterInnen der UNB sowie die Verwaltungskräfte Landwirtschaft im SG).

Handlungsempfehlungen - Aufbauorganisation / Binnenstruktur

7. Verlagerung der NATURA 2000–Stelle und der Arbeiten im Zusammenhang mit der LPR zum Sachgebiet 441 (Verwaltungsbereich), um Anforderungen an eine EU-zahlstellenkonforme Organisation zu erfüllen.
8. Klare Aufgabenabgrenzung zwischen den Fachkräften Naturschutz nach fachlicher Spezifizierung. Daraus resultierend wären die Stellenbeschreibungen ggf. anzupassen und die Eingruppierungen zu überprüfen. Eindeutige Vertretungsregelungen bestenfalls in Form der 1:1-Vertretung schaffen.

Handlungsempfehlungen – Ablauforganisation und Schnittstellenanalyse

Hinsichtlich der Ablauforganisation wird festgestellt, dass das SG Naturschutz und Landschaftspflege ablauforganisatorisch gut aufgestellt ist. In einigen Teilbereichen werden noch Optimierungsmöglichkeiten gesehen, zu denen 13 Handlungsempfehlungen gegeben wurden:

9. Kontrollen der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch die Naturschutzbeauftragten erledigen lassen.
10. Entwicklung von Antragsformularen.
11. Optimierung der Außendienstwahrnehmung.
12. Regelung der Anwesenheitszeiten im Innendienst.
13. Vereinfachung der Postläufe.
14. Aufbau einer Artenschutz-Datenbank.
15. Intensivierung des Einkaufs externen Sachverständes.
16. Wiederaufnahme von Antragskonferenzen.
17. Erarbeitung von Prozessdokumentationen und Standardfestlegung im Rahmen eines Qualitätsmanagementprozesses.

Die verwaltungsinternen Schnittstellen zu Umweltverwaltung, Bauverwaltung, Vermessung & Geoinformation, Flurneuordnung, Waldwirtschaft und innerhalb des Fachbereichs Landwirtschaft & Naturschutz waren nach Aussagen der Gutachter unauffällig, strukturelle Probleme nicht erkennbar. Diese wurde in der Zusammenarbeit mit dem LEV identifiziert:

18. Zusammenarbeit mit dem Landschaftserhaltungsverband verbessern: Klare Aufgabenabgrenzung, Standardisierung, Qualitätszirkel, Handlungsanweisung Modifizierung Fachdatenblatt, Einzelaufträge LEV.
19. Gemeinsam mit dem LEV eine Strategie für den Umgang mit Verlustflächen entwickeln.

Aussagen zu einer Verbesserung der programmtechnischen Unterstützung wurden in zwei Empfehlungen ausgesprochen:

20. Einführung einer verfahrenstechnisch unterstützten Softwarelösung (proUmwelt).
21. IALS-Anwenderschulungen umsetzen.

Handlungsempfehlungen - Personalausstattung

Das Sachgebiet Naturschutz und Landschaftspflege verfügt aktuell über 6,75 Vollzeitstellen (VZÄ). Eine Stelle ist eine Landesstelle für eine Naturschutzfachkraft. Eine weitere Stelle mit dem Aufgabenfeld NATURA 2000 wird vom Land über LPR-Mittel finanziert. Analog der Feststellungen im Gutachten des Landes zur Personalsituation der Umwelt- und Naturschutzverwaltung in Baden-Württemberg, bei der ein Personalmangel auf den drei Verwaltungsebenen im „dreistelligen“ Bereich identifiziert wird, konnten auch die Gutachter der Firma Allevo einen Personalmangel für die Naturschutzverwaltung beim Landkreis Lörrach identifizieren. Nach Stellenbemessung, beim jetzigen (und in Ansätzen prospektiv betrachteten) Aufgabenbestand/Reduzierung der Defizite wird ein Personalbedarf von 10,18 VZÄ gesehen. Es errechnet sich demnach ein Mehrbedarf von rd. 3,40 VZÄ. Dieser setzt sich qualitativ zusammen aus

- rd. 2,20 VZÄ Fachkraft Naturschutz
- rd. 1,20 VZÄ Verwaltungskraft gehobener Dienst (analog Tarifbeschäftigte)

Sofern sich der Landkreis Lörrach für eine strategische Ausrichtung der UNB als agierende Behörde entscheidet, wird von den Gutachtern ein weitere notwendige Erhöhung der Personalausstattung konstatiert, Gleiches gilt bei einer empfohlenen Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit (zusätzl. 0,25 VZÄ). Die nachfolgende Empfehlung zur Umsetzung des Personalmehrbedarfs berücksichtigt diesen Aspekt ausdrücklich nicht:

22. Es wird empfohlen, den Personalmehrbedarf durch Schaffung jeweils einer zusätzlichen Stelle für eine Fachkraft Naturschutz und eine Verwaltungsfachkraft (gD) zu decken. Zusätzlich wird eine Stellenaufstockung im Bereich Fachkraft Naturschutz von 0,5 auf 1,0 empfohlen. Der verbleibende Bedarf sollte durch Sachmittel (70.000 Euro) für den Einkauf externen Sachverständigen (juristisch und naturschutzfachlich) gedeckt werden.

Empfehlungen der Verwaltung zum weiteren Vorgehen

Die Handlungsempfehlungen der Gutachter sind plausibel, ihre Umsetzung wird schrittweise unter folgenden Maßgaben empfohlen:

Hinsichtlich der strategischen Zielsetzung der Naturschutzverwaltung ist festzustellen, dass sich diese aufgrund des Charakters als eine staatliche Aufgabe weitgehend eigenen Zielsetzungen des Landkreises entzieht. Die vorhandenen Spielräume wurden im Zuge der Kreisstrategie mit der Festlegung eines eigenen Strategiezieles im Bereich des Schutzes seltener Arten im Landkreis genutzt. Eine Neujustierung sollte erst im Zuge der Diskussion einer neuen strategischen Ausrichtung durch den kommenden Kreistag ab 2018 erfolgen.

Die differenzierten Empfehlungen zur Umsetzung des Personalbedarfs durch die Gutachter sind dem Umstand geschuldet, dass derzeit nicht geklärt ist, inwieweit das Land den gutachterlich festgestellten landesweiten Personalmangel aufgreifen wird. Politisch ist für die Naturschutzverwaltung ein Aufwuchspfad der Mittel bekundet, die ihren Niederschlag möglicherweise auch in der Schaffung zusätzlicher Landesstellen finden könnte. Die

haushaltswirksame Umsetzung des – reduzierten – Stellenmehrbedarfs in 2018 wird von der Verwaltung aufgrund der Handlungsdringlichkeit befürwortet. Für die Ausbringung der zusätzlichen Stelle einer Verwaltungsfachkraft (1,0 VZÄ gD) wird kompensatorisch der Abbau der Stelle einer Verwaltungsfachkraft (mD) im Sachgebiet erfolgen, die haushaltswirksam voraussichtlich in 2020 umgesetzt wird.

Hinsichtlich der Sachmittel kann der Ansatz der Gutachter nach Einschätzung der Verwaltung auf 30.000 Euro reduziert werden. Die Gutachter gingen von einer stark projektiven Ausrichtung des Sachgebietes aus, welche kurzfristig nicht umsetzbar ist und den Bedarf an fachgutachterlicher Begleitung reduziert. Weitere Mittel für neue LuK-Lösungen (proUmwelt) sind in ihrem Umfang derzeit nicht ermittelbar. Hier haben zunächst weitere konzeptionelle Vorarbeiten zu erfolgen.

Marion Dammann
Landrätin

Michael Kauffmann
Dezernent