TECHNISCHE UNIVERSITÄT DRESDEN

Dresdner Beiträge zur Lehre der Betrieblichen Umweltökonomie

UMWELTMANAGEMENT

Nr. 03/2000

Günther, E. / Schill, O. (Hrsg.)

Kommunales Umweltmanagement
Theoretische Anforderungen und Einordnung vorhandener Ansätze

Klauke, I.

Herausgeber:

Professur für Betriebswirtschaftslehre Betriebliche Umweltökonomie

Fakultät Wirtschaftswissenschaften

ISSN 1611-9185

Prof. Dr. Edeltraud Günther
Dipl.-Kfm. Oliver Schill
Dipl.-Kffr. Ines Klauke

Technische Universität Dresden
Fakultät Wirtschaftswissenschaften
Professur für Betriebswirtschaftslehre,
insbes. Betriebliche Umweltökonomie
01062 Dresden

Telefon: (0351) 463-3 4313
Telefax: (0351) 463-3 7764

E-Mail: bu@mailbox.tu-dresden.de
www.tu-dresden.de/wwbwlbu

Als wissenschaftliches elektronisches Dokument veröffentlicht auf dem Hochschulschriftenserver der Sächsischen Landesbibliothek – Staats- und Universitätsbibliothek Dresden (SLUB) unter:

http://hsss.slub-dresden.de/hsss/servlet/hsss.urlmapping.MappingServlet?id=1056033201500-1175

Diplomarbeit eingereicht: 2000
Veröffentlicht: 2003

Vorwort

Die Bedeutung der natürlichen Umwelt in den Wirtschaftswissenschaften hat in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen: Durch die zunehmende ökologische Knappheit entwickelt sie sich zu einem ökonomisch knappen und somit entscheidungsrelevanten Parameter. Das Forschungsprogramm der Professur für Betriebswirtschaftslehre, insb. Betriebliche Umweltökonomie an der Technischen Universität Dresden spiegelt sich auch im Aufbau der Lehre wider. So fließen die gewonnenen Erkenntnisse aus theoretischer und praktischer Forschung direkt in die einzelnen Lehrveranstaltungen ein. Die vorliegenden „Dresdner Beiträge zur Lehre der Betrieblichen Umweltökonomie“ sollen diesen Prozess der Verzahnung unterstützen. Inhalt der Schriftenreihe sind in erster Linie ausgewählte Diplomarbeiten der Professur für Betriebliche Umweltökonomie, durch die der Leser Einblick in die Arbeitsschwerpunkte gewinnen und Transparenz über die Arbeitsinhalte erzeugt werden soll.
Die Gestaltung der Schriftenreihe ist Frau Dipl.-Kffr. Susann Kaulich zu verdanken, in deren Hand die redaktionelle Arbeit, die Koordination der Autoren bzw. Herausgeber und das Layout der vorliegenden Schriftenreihe lag.

Diese Ausgabe beschäftigt sich mit dem Thema Kommunales Umweltmanagement. Die Umweltpolitik hat in den bundesdeutschen Kommunen im Laufe der letzten 20 Jahre eine große Bedeutung erlangt. Die meisten Umweltbelastungen treten auf lokaler Ebene besonders nachdrücklich in Erscheinung, weil hier Verursacher und Betroffene von Umweltbelastungen auf engem Raum konzentriert sind. Gerade diese räumliche Nähe bietet Chancen für innovative Problemlösungen vor Ort. Umweltschutz soll deshalb als integrierte Aufgabe aufgegriffen werden.
Eine Chance bietet hier das kommunale Umweltmanagement. Es wird deutlich, welche theoretischen Anforderungen sich aus Struktur und Entscheidungsprozeß der Kommune für ein kommunales Umweltmanagement ergeben. Kommunales Umweltmanagement soll bei Planung, Durchsetzung und Kontrolle der kommunalen Aktivitäten in allen Bereichen Umweltschutzziele zur Vermeidung und Verminderung der Umweltbelastungen und zur Sicherung der Daseinsvorsorge einbeziehen. Dabei zeigt sich, dass einem kommunalen Umweltmanagement aufgrund der Struktur der Kommune unterschiedliche Betrachtungsweisen und damit auch unterschiedliche Zielsetzungen zugrunde gelegt werden. Des Weiteren wird festgelegt, dass sich ein kommunales Umweltmanagement gerade wegen seines strukturellen Anspruchs an Modernisierungsbestrebungen in der Verwaltung orientieren soll. Hierbei wird deutlich, dass Elemente aus dem Neuen Steuerungsmodell durchaus helfen können, den Umweltschutz als Querschnittsaufgabe in das Zielsystem der Kommune zu integrieren.
Anhand der festgelegten Anforderungen werden zwei in der Praxis bereits angewandte bzw. untersuchte Ansätze für kommunales Umweltmanagement dargestellt und bewertet. Schließlich wird der Vorschlag aufgegriffen, beide Ansätze zu verknüpfen, um sich der Forderung eines ganzheitlichen kommunalen Umweltmanagements anzunähern.

Edeltraud Günther

Die wissenschaftliche Fundierung der Arbeit basiert auf den Ergebnissen der gleichnamigen Diplomarbeit von Frau Dipl.-Kffr. I. Klauke an der TU Dresden, Professur für Betriebliche Umweltökonomie. Hochschullehrer: Prof. Dr. Edeltraud Günther / Betreuer: Dipl.-Kfm. Oliver Schill.
Für den Inhalt dieses Beitrages ist selbstverständlich allein der Autor verantwortlich.

Kommunales Umweltmanagement: Theoretische Anforderungen und Einordnung vorhandener Ansätze

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis III

Abkürzungsverzeichnis IV

1 Einleitung 1

1.1 Zielstellung und Struktur der Arbeit 1

1.2 Der Begriff „Umweltmanagement“ 2

2 Institutioneller Rahmen der Kommune 4

2.1 Die Kommune und ihre Einordnung in den Staatsaufbau 4

2.2 Die Aufgaben der Kommune 5

2.3 Die Struktur der Kommune 6

2.3.1 Die Organe der Kommune und ihre Zuständigkeiten 6

2.3.2 Der Entscheidungsprozeß in der Kommune 9

2.4 Kommune und kommunale Verwaltungsmodernisierung 12

2.4.1 Vorbemerkungen 12

2.4.2 Gründe für Modernisierungsbestrebungen 12

2.4.3 Das Neue Steuerungsmodell der KGSt 14

2.5 Zwischenfazit 15

3 Die Rolle der Kommune im Umweltschutz 17

3.1 Umweltschutz und Umweltpolitik 17

3.2 Entwicklung der kommunalen Umweltpolitik 17

3.3 Kommunale Aufgaben im Umweltschutz 19

3.4 Organisatorische Einbindung des kommunalen Umweltschutzes 22

3.5 Kommune und Lokale Agenda 21 23

3.6 Schlußfolgerungen für das Kommunale Umweltmanagement 25

4 Kommunales Umweltmanagement 26

4.1 Der Begriff „kommunales Umweltmanagement“ 26

4.1.1 Eingrenzung des Betrachtungsobjektes und Ableitung der Zielstellung 26
4.1.2 Kommunales Umweltmanagement und Verwaltungsmodernisierung 29
4.1.3 Einbindung des kommunalen Umweltmanagements in eine Lokale Agenda 21 31
4.1.4 Zusammenfassung: Anforderungen an ein kommunales Umweltmanagement 32
4.2 Öko-Audit für die Kommune 33
4.2.1 Ausgangslage 33
4.2.2 Zielstellung und Betrachtungsobjekt des Kommunalen Öko-Audits 34
4.2.3 Wesentliche Inhalte, Aufbau und Ablauf des Öko-Audits 35
4.2.4 Kommunales Öko-Audit und Verwaltungsmodernisierung 38
4.2.5 Kommunales Öko-Audit und Lokale Agenda 21 40
4.2.6 Praktische Beispiele für Kommunales Öko-Audit 41
4.2.7 Bewertung des Kommunalen Öko-Audit 42
4.3 Kommunale Naturhaushaltswirtschaft 43
4.3.1 Ausgangslage 43
4.3.2 Zielstellung und Betrachtungsobjekt in der Kommunalen NHHW 43
4.3.3 Wesentliche Inhalte, Aufbau und Ablauf der Kommunalen NHHW 45
4.3.4 Kommunale Naturhaushaltswirtschaft und Verwaltungsmodernisierung 48
4.3.5 Kommunale Naturhaushaltswirtschaft und Lokale Agenda 21 49
4.3.6 Praktische Beispiele – Das Demonstrationsvorhaben des ICLEI 50
4.3.7 Bewertung der Kommunalen Naturhaushaltswirtschaft 52
4.4 Zusammenfassende Gegenüberstellung von Kommunaler NHHW und Kommunalem Öko-Audit 53
5 Schlußfolgerungen und Ausblick 57
6 Anhang 59
7 Literaturverzeichnis 72
8 Gesetzes- und Normverzeichnis 81

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufgaben der Kommune 6

Abbildung 2: Entscheidungsprozess in der Kommune 11

Abbildung 3: Umweltschutzaufgaben 21

Abbildung 4: Schritte zur Lokalen Agenda 21 23

Abbildung 5: Teilbereiche der Kommune für ein kommunales Umweltmanagement 27

Abbildung 6: Gegenüberstellung der vier Teilbereiche für ein Kommunales Umweltmanagement 28

Abbildung 7: Der Öko-Audit-Zyklus 37

Abbildung 8: Produkte und Dienstleistungen einer Kommunalverwaltung 39

Abbildung 9: Die wichtigsten Parallelen zwischen Finanz- und Naturhaushaltswirtschaft 44

Abbildung 10: Der Haushaltszyklus der Kommunalen Naturhaushaltswirtschaft 48

Abbildung 11: Vergleich Kommunales Öko-Audit und Kommunale NHHW 55

Abbildung 12: Zusammenspiel von kommunaler NHHW und Kommunalem Öko-Audit 56

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
CAF	Clearing – House for Applied Future
EG-Öko-Audit-VO	EG-Öko-Audit-Verordnung
EIPOS	Europäisches Institut für postgraduale Bildung an der TU Dresden e.V.
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GG	Grundgesetz
GIS	Geographisches Informationssystem
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
i. e. S.	im engeren Sinne
IFEU	Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH
i. w. S.	im weiteren Sinne
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
LA-EMAS	The Voluntary Eco-Management and Audit Scheme for Local Government
LfU	Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg
NHHW	Naturhaushaltswirtschaft
SächsGemO	Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen
UAG	Umweltauditgesetz
UAG ErwV	Umweltauditgesetz-Erweiterungsverordnung
UBA	Umweltbundesamt
UIS	Umweltinformationssystem
UNCED	United Nations Conference on Environments and Development – Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung

1 Einleitung

1.1 Zielstellung und Struktur der Arbeit

Die Umweltpolitik hat in den bundesdeutschen Kommunen im Laufe der letzten 20 Jahre eine große Bedeutung erlangt. Die meisten Umweltbelastungen - wie z. B. Luftverschmutzung, Lärmbelästigung, Abfälle und Abwasser, Grundwassergefährdung, Bodenverseuchung, Landschaftszerstörung, Artenschwund oder Klimabelastung - treten auf lokaler Ebene besonders nachdrücklich in Erscheinung, weil hier Verursacher und Betroffene von Umweltbelastungen auf engem Raum konzentriert sind. Gerade diese räumliche Nähe bietet Chancen für innovative Problemlösungen vor Ort.[1]

Dies ist auch eine wichtige Erkenntnis der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro, die einen Wandel von Politik und Gesellschaft in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung[2] fordert und die kommunale Ebene aufgrund der Problemrelevanz vor Ort als Zentrum für eine Beeinflussung ökologischer, ökonomischer und sozialer Fragestellungen in Richtung Nachhaltigkeit ansieht.

Gerade Umweltschutz soll deshalb in der Kommune verstärkt als integrierte Aufgabe aufgegriffen werden. In dieser Arbeit wird deutlich werden, daß ein kommunales Umweltmanagement diese Integration ermöglichen kann. Um eine konzeptionelle Betrachtung des Umweltbereiches der Kommune vornehmen zu können, müssen zuerst die institutionellen Rahmenbedingungen der Kommune geklärt werden. Damit befaßt sich das Kapitel 2. Die Rolle der Kommune im Umweltschutz wird im Kapitel 3 dargestellt. Aus diesen beiden Grundlagenkapiteln wird „kommunales Umweltmanagement“ für diese Arbeit definiert. Es werden Anforderungen festgelegt, die dieses kommunale Umweltmanagement zu erfüllen hat, um daran anschließend bereits angewandte Ansätze für ein kommunales Umweltmanagement darzustellen und auf die im definierten Begriff festgelegten Anforderungen hin zu überprüfen (Kapitel 4). Die zwei Ansätze „Kommunales Öko-Audit“ und „Kommunale Naturhaushaltswirtschaft“ wurden ausgewählt, weil sie den Begriff des „Kommunalen Umweltmanagements“ - allerdings ohne einen Definitionsversuch - in ihren Zielstellungen aufführen. Das Ziel dieser Arbeit soll es nicht sein, eine Wertung zwischen beiden vorzunehmen, sondern sie vielmehr einzuordnen nach ihrer Erfüllung der Anforderungen an die hier definierte Sichtweise.

Bevor im nächsten Kapitel auf die institutionellen Rahmenbedingungen der Kommune eingegangen wird, soll für das Verständnis kurz der Begriff „Umweltmanagement“, so wie er in der Betrieblichen Umweltökonomie diskutiert wird, erläutert werden.

---

[1] Vgl. HUCKE, J. (1999), S. 645; RITTER, E.-H. (1995), S. 281.

[2] Der Begriff “Nachhaltige Entwicklung” (Sustainable Development) wird folgendermaßen definiert: “Nachhaltige Entwicklung ermöglicht die Befriedigung von Bedürfnissen der heutigen Generationen ohne die Bedürfnisse zukünftiger Generationen einzuschränken.” Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) (Hrsg.) (1987), S. 43.

1.2 Der Begriff „Umweltmanagement“

Gegenstand und Begriff des Umweltmanagements sind innerhalb der betriebswirtschaftlichen Diskussion noch sehr jung. Trotzdem gibt es bereits eine Vielzahl konzeptioneller Ansätze. Seit Ende der 70er Jahre finden sich erste umfassende betriebswirtschaftliche Ansätze, die das Umweltmanagement einer vertiefenden Betrachtung unterziehen. Sie weisen jedoch stark voneinander abweichende Schwerpunktsetzungen auf und spiegeln damit die Unsicherheit der Betriebswirtschaftslehre wider, wie die Auseinandersetzung mit diesem Problembereich generell geführt werden soll.[3]

Am Anfang standen eher technokratisch geprägte Ansätze, die den Umweltschutz als zusätzliche Restriktion des unternehmerischen Handelns vorrangig in einzelne Funktionsbereiche (hauptsächlich Produktion) einbezogen haben.[4] Zu Beginn der 80er Jahre wurden diese erweitert durch vermehrt integrative funktionsübergreifende Ansätze des Umweltschutzes. Die funktionsübergreifenden Ansätze betonen den Umweltschutz als Unternehmenschancen, „… die durch die Verfolgung eines offensiven, marktorientierten Umweltmanagements ausgenutzt werden können.“[5] Sie beziehen den Umweltschutz in das unternehmerische Zielsystem ein und betrachten verstärkt die Außenperspektive, also das Umfeld des Unternehmens. Bei neueren Ausrichtungen im Rahmen der funktionsübergreifenden Ansätze findet zunehmend die Systemtheorie Anwendung, in der Umweltmanagement integriert ist in das existierende ganzheitliche Managementsystem einer Organisation.[6] Andere Betrachtungen in der betrieblichen Umweltökonomie greifen den evolutionstheoretischen Managementbegriff auf. Umwelt ist dabei Bestandteil des sozioökonomischen Betrachtungsumfeldes (z. B. Modell des lebensfähigen Systems, Konzeption der Selbstorganisation komplexer Systeme).[7]

Da für diese Arbeit der funktionsübergreifende Ansatz zugrunde gelegt wird, sind zur Verdeutlichung einige Definitionen dieses Ansatzes angeführt:

TISCHLER 1998: „Umweltmanagement umfasst alle unternehmerischen Ziele, Entscheidungen und Handlungen, die im Rahmen ökonomischer Tätigkeit geeignet sind, eine Minimierung der Umweltbelastungen aus den Folgen betrieblicher Leistungserstellung als eigenständige Ziele anzustreben.“ [8]

[3] Vgl. MEFFERT, H.; KIRCHGEORG, M. (1998), S. 37.
[4] Vgl. BECKER, C. (1998), S. 114; MEFFERT, H.; KIRCHGEORG, M. (1998), S. 38; TISCHLER, K. (1998), S. 50.
[5] Vgl. BECKER, C. (1998), S. 116 f.
[6] Vgl. PLÖTZ, A.; SPEERLI, F. (1995), S. 53.; MEFFERT, H.; KIRCHGEORG, M. (1998), S. 38.
[7] Vgl. BECKER, C. (1998), S. 116.
[8] TISCHLER, K. (1998), S. 51.

BECKER 1998: „Umwelt-Management stellt die Integration der Umwelt in die normative, strategische und operative Ebene der Unternehmung zur Vermeidung oder Verminderung von Umweltbelastungen durch betriebliche Maßnahmen bei der Gestaltung, Lenkung und Weiterentwicklung der Unternehmenstätigkeit zur langfristigen Sicherung der wirtschaftlichen Unternehmensziele unter dem sinnvollen Einbezug von Bezugsgruppeninteressen dar.“ [9]

MEFFERT 1998: „Das Umweltmanagement berücksichtigt bei der Planung, Durchsetzung und Kontrolle der Unternehmensaktivitäten in allen Bereichen Umweltschutzziele zur Vermeidung und Verminderung der Umweltbelastungen und zur langfristigen Sicherung der Unternehmensziele.“ [10]

Die Definitionsvielfalt zum Begriff „Umweltmanagement“ in der betrieblichen Umweltökonomie macht bereits deutlich, daß die Eingrenzung des Betrachtungsbereichs wichtig ist, um Zielstellung und Anforderungen eines **kommunalen** Umweltmanagements darlegen zu können. Deshalb wird mit dem nächsten Kapitel eine Grundlage zur späteren Eingrenzung des Betrachtungsbereichs geschaffen. Die Sichtweise auf den Begriff „Umweltmanagement“, wie sie in den funktionsübergreifenden Ansätzen vorgenommen wird, findet im Kapitel 4 ihre Anwendung.

[9] BECKER, C. (1998), S. 42.
[10] MEFFERT, H.; KIRCHGEORG, M. (1998), S. 42.

2 Institutioneller Rahmen der Kommune

Für die weitere Darstellung ist es notwendig, zuerst zu klären, was der Begriff Kommune[11] bedeutet, wie die Kommune in den Staatsaufbau eingeordnet werden kann und welche Aufgaben sie wahrnimmt, um daran anschließend ihre Struktur darstellen zu können.

2.1 Die Kommune und ihre Einordnung in den Staatsaufbau

„Die Gemeinde ist Grundlage und Glied des demokratischen Rechtsstaates."[12]

So lautet der erste Satz der Gemeindeordnung des Freistaates Sachsen und ähnlich ist es in den Gemeindeordnungen aller Länder der Bundesrepublik Deutschland formuliert.[13]

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland ist föderalistisch organisiert und besteht aus dem Bund, den Ländern und den Gemeinden (Kommunen). Als ideelle Grundlage des Systems gilt das Subsidiaritätsprinzip[14], welches besagt, daß die nächst höhere Einheit des politischen Systems nur solche Aufgaben übernehmen darf, die die untere Ebene nicht aus eigener Kraft zu lösen vermag oder die im übergeordneten Interesse weiträumiger zu regeln sind.[15] Staatsrechtlich gesehen gehören die Kommunen somit zur Ebene der Länder. Das äußert sich darin, daß die Länder gegenüber den Kommunen ein Regelungsrecht (z. B. für den Erlaß der Gemeindeordnung), ein Aufsichtsrecht und einen Genehmigungsvorbehalt besitzen.[16] Dabei muß den Kommunen jedoch „…das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln."[17] Dieser **Grundsatz der Kommunalen Selbstverwaltung** ist eine Besonderheit des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland[18] und findet seinen Ausdruck vor allem in der Aufgabenverteilung zwischen den einzelnen Systemebenen. Dies wird näher in Abschnitt 2.2 erläutert.

Die Begriffe aus der Rechtsordnung, wie „Grundlage und Glied des demokratischen Rechtsstaates " oder „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" sagen wenig über den Begriff Kommune aus. Für die Begriffsbestimmung von „Kommune" bzw. „Gemeinde" bieten sich drei Sichtweisen an:[19]

- ***Staatsrechtlicher Gemeindebegriff,*** wonach Gemeinden verwaltungsmäßig abgegrenzte und staatsrechtlich fixierte Gebietseinheiten sind,

[11] In dieser Arbeit wird anstelle des Begriffes "Gemeinde" soweit möglich der Begriff "Kommune" verwendet.
[12] Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) §1 (1).
[13] Vgl. BEER, R. (1970), S. 9.
[14] Das Subsidiaritätsprinzip findet seinen Ausdruck im Grundgesetz (GG) Art. 28.
[15] Vgl. WEHLING, H. G. (1994), S. 2.
[16] Vgl. EBENDA. Über die politische und staatsrechtliche Einordnung besteht nicht immer Einigkeit in der Literatur. Zu diesem Streitpunkt vgl. z. B. auch WOLLMANN, H. (1998).
[17] Art. 28 Satz 1 GG.
[18] Zur geschichtlichen Entwicklung der Kommunalen Selbstverwaltung vgl. z. B. SCHÄFER, T. (1998).
[19] Vgl. NAßMACHER, H.; NAßMACHER, K.-H. (1979), S. 9f.

- ***Politikwissenschaftlicher Gemeindebegriff,*** demzufolge Gemeinden den sinnvollen Rahmen für Planung und politische Entscheidungen auf der untersten Ebene eines politischen Systems darstellen sollen, und
- ***Soziologischer Gemeindebegriff,*** für den genaue bewußtseinsmäßige Abgrenzungen (Wir-Bewußtsein) und soziale Beziehungen (z. B. Nachbarschaftszusammenhang) kennzeichnend sind.

Es ist erkennbar, daß diese Begriffsbestimmungen für die Aufgabenstellung dieser Arbeit nur begrenzt aussagefähig sind. Der staatsrechtliche Gemeindebegriff ist eher formaler Natur, wohingegen die anderen beiden Inhalte bezeichnen und somit auf die Struktur in der Kommune eingehen. In der Arbeit wird dieser strukturelle Aspekt im Mittelpunkt stehen, der sich aus den Aufgaben der Kommune ergibt und aus dem sich der Entscheidungsprozeß für die Kommune ableitet.

2.2 Die Aufgaben der Kommune

„Die Gemeinden erfüllen in ihrem Gebiet im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit alle öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung und schaffen die für das soziale, kulturelle und wirtschaftliche Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen.“[20]

Dabei werden unter öffentlichen Aufgaben „… Sachbereiche (verstanden, Anm. d. V.), deren Wahrnehmung im Allgemeininteresse liegt, d. h. der unmittelbaren Förderung des Gemeinwohls durch Befriedigung kollektiver Bedürfnisse dient.“ [21]

Die Bedeutung der kommunalen Ebene bei der Aufgabenerfüllung zeigt sich darin, daß nahezu 80% aller Gesetze, Rechtsverordnungen und sonstigen normativ verbindlichen überbehördlichen Richtsätze des Bundes und der Länder, also der unmittelbaren Staatsverwaltung, vor Ort umgesetzt werden.[22] Der überwiegende Teil der kommunalen Aufgaben wird von Bund und Ländern durch Gesetze konkret umrissen. So können die Aufgaben im kommunalen Bereich folgendermaßen untergliedert werden:[23]

[20] Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGO) § 2 (1).
[21] ERHARDT, M. (1989), SP. 1004.
[22] Vgl. MUTIUS, A. VON (1989), SP. 454; WEHLING, G. (1994), S. 5.
[23] Vgl. RUDOLF, C. (1994), S. 2 f.

Kommunale Aufgaben		
Selbstverwaltungsaufgaben		**Weisungsaufgaben**
Freiwillige Aufgaben	Pflichtaufgaben	Übertragener Wirkungskreis
Altenheime Bäder Bibliotheken Kinder- und Jugendheime Sport- und Grünanlagen Theater Versorgungsbetriebe	Abwasserbeseitigung Feuerwehr Straßenbau Unterhaltung von Grund- und Hauptschulen Wasserversorgung	Bauaufsicht Gesundheitsaufsicht Lastenausgleich Meldewesen Ziviler Bevölkerungsschutz

Abbildung 1: Aufgaben der Kommune

(Quelle: RUDOLF, C. (1994), S. 2)

Freiwillige Aufgaben sind hierbei solche, über deren Ausführung die Kommune selbst bestimmen kann, also z. B. der Bau eines Theaters.

Pflichtaufgaben müssen von der Gemeinde geregelt werden. Jedoch können die Gemeinden über die Art der Ausführung selbst bestimmen.

Weisungsaufgaben sind mit direkten Vorgaben des Landes und des Bundes verknüpft. Die Gemeinde muß die Aufgaben in der durch Gesetz geforderten Art umsetzen.

Die kommunale Selbstverwaltung kommt in der Aufteilung der Aufgaben zum Ausdruck und bestimmt somit die Struktur der Kommune. Das wird im folgenden deutlich.

2.3 Die Struktur der Kommune

Um die Struktur der Kommune begreifen zu können, werden die Organe der Kommune und ihre Beziehung zueinander dargestellt. Am Ende dieses Abschnittes wird das Modell des kommunalen Entscheidungsprozesses aufgestellt.

2.3.1 Die Organe der Kommune und ihre Zuständigkeiten

Zur Ausübung ihrer Aufgaben müssen die Kommunen Organe haben. Dazu muß nach Gesetz eine Volksvertretung gehören, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.[24] Jedoch muß hierbei die Beziehung zum Gesamtaufbau des Staates geregelt sein. Das geschieht mit den Gemeindeordnungen. Diese Gemeindeordnungen, auch Kommunalverfassungen genannt, werden von den Parlamenten der Länder erlassen und können von Bundesland zu Bundesland variieren[25]. In weiten Teilen des Verwaltungsablaufes sowie in wirtschaftlichen und finanziellen Regelungen stimmen die Gemeindeordnungen sinngemäß überein. Der entschei-

[24] Vgl. BEER, R. (1970), S. 50 f.

[25] Durch die unterschiedliche Entwicklung der Kommunalverfassungssysteme in den einzelnen Besatzungszonen haben sich, unter Einfluß der jeweiligen Besatzungsmacht, vier Grundtypen von Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern herausgebildet. Teilweise orientieren sie sich an älteren Traditionen, teilweise haben sich neue Typen herausgebildet. Die fünf neuen Bundesländer konnten in ihrer Wahl der Kommunalverfassung auf kommunalpolitische Erfahrungen und Ergebnisse in der Gesetzgebung aus den alten Bundesländern zurückgreifen.

dende Unterschied liegt in politischen Überlegungen, nämlich bei der sogenannten „inneren Verfassung“, die das Verhältnis der verschiedenen kommunalen Organe untereinander regelt. Hierbei geht es vor allem um das Verhältnis zwischen dem gewählten Rat, der Verwaltung und ihrem Verwaltungsleiter.[26]

Die Unterschiede wirken sich nur minimal auf den Entscheidungsprozeß in der Kommune aus. Welche Kommunalverfassung als Grundlage für die Gemeindeordnung des Landes gewählt wird, hängt von der politischen Betrachtungsweise ab.[27] In der vorliegenden Arbeit sollen diese Unterschiede nicht einbezogen werden. Hier wird von der Sächsischen Gemeindeordnung ausgegangen. Sachsen hat als eines der ersten neuen Bundesländer mit der Arbeit an einer neuen Kommunalverfassung begonnen. Nach der vom Sächsischen Landtag beschlossenen Gemeindeordnung ist der direkt gewählte Bürgermeister auch Vorsitzender des Gemeinderates.[28] Das bedeutet, daß er Oberhaupt des Gemeinderates ist und gleichzeitig Leiter der Verwaltung.

Die wichtigsten Organe der Kommune sind die Kommunalvertretung und die Kommunalverwaltung. Sie sind in erster Linie mit dem kommunalen Entscheidungsprozeß befaßt. Die Kommunalvertretung, also der **Rat**[29], setzt sich aus Parteien und Gruppierungen zusammen. Sie ist, wie oben erwähnt, die Vertretung des Volkes.[30] Der Rat besitzt die Zuständigkeit für die kommunalen Aufgaben, d. h. er trifft die Entscheidung, welche Aufgaben die Kommune im Rahmen ihrer Selbstverwaltung wahrnehmen soll und kontrolliert ihre Durchführung. Dafür werden Fachausschüsse gebildet, die sich mit den jeweiligen Aufgabenbereichen auseinandersetzen, z. B. Umweltausschuß, Bauausschuß.[31]

Eines der wichtigsten Instrumente der Kommunalvertretung zur Überwachung und Überprüfung der Verwaltung ist der Finanzhaushaltsplan.[32] Für die Aufstellung des Haushaltsplanes ermittelt die Verwaltung anhand der Einnahmen und Ausgaben des letzten Haushaltsjahres die Voranschläge für das kommende Haushaltsjahr und faßt sie in einem Haushaltsplanentwurf zusammen.[33] Dieser Entwurf wird dem Rat über den Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister) vorgelegt. Nach Auseinandersetzung der Fachaus-

[26] Zu unterscheiden sind hierbei monistische Kommunalverfassungen, bei denen grundsätzlich alle Zuständigkeiten bei einem Organ liegen, und dualistische, bei denen zwei Organe originäre Zuständigkeiten haben. Vgl. BEER, R. (1970), S. 51 F.; KLEINFELD, R. (1996), S.75. Bei den 4 Kommunalverfassungstypen wird zwischen Norddeutscher Ratsverfassung, Süddeutscher Ratsverfassung, Magistratsverfassung (in Städten) und Bürgermeisterverfassung (in Landgemeinden) unterschieden. Vgl. zu den Unterschieden im Detail z. B. RUDOLF, C. (1994A), FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (HRSG.) (1978), S. 99 ff.; WOLLMANN, H. (1998), S. 7 ff.

[27] Vgl. NAßMACHER, H.; NAßMACHER, K.-H. (1979), S. 128.

[28] Allerdings ist er hier nicht Vorsitzender der beschließenden Fachausschüsse des Rates. VGL. KLEINFELD, R. (1996), S. 118 f.

[29] Der Rat wird auch in einigen Gemeindeordnungen “Gemeinderat”, “Stadtrat” oder “Magistrat” genannt.

[30] Vgl. ZUNDEL, R.; WAGNER, W. (1989), Sp. 446.

[31] Vgl. RUDOLF, C. (1994), S.3.

[32] Unter dem Haushaltsplan wird “… die zusammengefaßte Darstellung ihrer für das Haushaltsjahr errechneten oder geschätzten Einnahmen und Ausgaben“ verstanden. „Er hat den Zweck, den Ausgleich zwischen den zu leistenden Ausgaben und den zu erzielenden Einnahmen sicherzustellen und damit die geordnete Finanzwirtschaft einer Gemeinde zu gewährleisten.” BOTHE, K. (1996), S.10.

[33] Der Haushaltsplan muß bestimmte Haushaltsgrundsätze erfüllen: Haushaltswahrheit und -klarheit, Vorherigkeit, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Vollständigkeit und Jährlichkeit. Vgl. EBENDA, S. 19 ff.

schüsse mit dem Entwurf wird dieser in die Haushaltsplanberatung eingebracht, diskutiert und bei positivem Entscheid in einer Haushaltsatzung verabschiedet.[34]

Die **Kommunal- oder Gemeindeverwaltung** kann aus verschiedenen fachwissenschaftlichen Zusammenhängen heraus betrachten werden: [35]

Juristisch-institutionell bezeichnet der Begriff die Verwaltungsbehörde, also die kleinste landesunmittelbare öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft.

Im ***funktionellen Sinne*** meint „Gemeindeverwaltung" den Verwaltungsapparat, der zur Erledigung der kommunalen Aufgaben bereitsteht – also bürokratische Organisationen und Dienstleistungsbetriebe.

Im ***politischen Sinne*** wird unter „Gemeindeverwaltung" das Organ verstanden, welches die Beschlüsse (Satzungen, Gesetze) der Kommunalvertretung umsetzt. Die Kommunalvertretung trifft also die Programmauswahl und die weisungsgebundene Verwaltung ist für den Programmvollzug zuständig.[36]

Für den hier darzustellenden Entscheidungsprozeß innerhalb der Kommune sind die letzten beiden Auffassungen von Bedeutung.

Wird die **Gemeindeverwaltung im funktionellen Sinne** betrachtet, also der administrative Bereich, so differiert die Organisation sehr stark nach Gemeindegröße und Aufgabenstellung im einzelnen. Im Bereich der Aufbauorganisation, vor allem in großen Städten, orientiert sie sich am Modell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachungen (KGSt)[37], „… welches von folgenden Grundannahmen ausgeht: Aufgabenformulierung und Verwaltungsgliederung sind grundsätzlich vom Amtsinhaber unabhängig; es gilt Linienorganisation, ein Gliederungsprinzip, das alle Stellen in einem einheitlichen Dienstweg einordnet und maximal drei Ebenen vorsieht, nämlich die Chefebene, Dezernate und Ämter… Typisch sind im Verwaltungsgliederungsplan folgende acht Aufgabengliederungsgruppen: Allgemeine Verwaltung; Finanzen; Recht; Sicherheit und Ordnung; Schule und Kultur; Soziales, Jugend und Gesundheit; Bauwesen; öffentliche Einrichtungen sowie Wirtschaft und Verkehr."[38] Im Anhang befindet sich zur Veranschaulichung der Geschäftsverteilungsplan der Stadt Dresden.

Die Ablauforganisation wird über allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisungen geregelt, die sich auf Arbeitsabläufe aber auch auf die Aktionsträger, die Sachmittel und die Informationsprozesse beziehen.[39]

Kommunen können im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie zur Erfüllung ihrer Aufgaben **kommunale Unternehmen** errichten und betreiben. Rahmen und Ausmaß der

[34] Vgl. EBENDA, S. 14 ff. Dieses Werk beschäftigt sich ausführlich mit dem Haushaltsplan.
[35] Vgl. ZUNDEL, R.; WAGNER, W. (1989), Sp. 453.
[36] Vgl. NAßMACHER, H.; NAßMACHER, K.-H. (1979), S. 113.
[37] Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) koordiniert seit 1949 die überörtlichen Bemühungen um eine Vereinheitlichung und Verbesserung der kommunalen Verwaltungsorganisation und Verwaltungsarbeit. Die KGSt berät die Kommunen dabei durch die Erarbeitung und Weiterentwicklung eines an den kommunalen Aufgaben orientierten Organisationsmodells der Verwaltungsgliederung. Vgl. JANN, W. (1998), S. 73.
[38] ZUNDEL, R.; WAGNER, W. (1989), Sp. 457 f.
[39] Vgl. EBENDA, Sp. 458.

wirtschaftlichen Tätigkeit ist in den Gemeindeordnungen der Länder geregelt. Danach darf eine Gemeinde ein wirtschaftliches Unternehmen nur dann errichten, übernehmen oder erweitern, wenn der öffentliche Zweck des Unternehmens dies rechtfertigt und der Umfang des Unternehmens in angemessenem Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune steht.[40]

Welche Form für ein kommunales Unternehmen[41] gewählt wird, hängt von der rechtlichen Zulässigkeit und der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit ab. Beurteilungskriterien dafür sind z. B. die Art der öffentlichen Aufgabe, die Überwachung der Geschäftsleitung, die Mitbestimmung, die Selbstfinanzierung, die Finanzierung mit Eigen- oder Fremdkapital und die Steuerbelastung.[42] Darauf soll hier nicht im einzelnen eingegangen werden. Als kommunale Unternehmen werden in dieser Arbeit die wirtschaftlich selbständigen Unternehmen angesehen. Sie sind ein Schnittstellenbereich der Kommune, der der Überwachung und Steuerung durch die Gemeindevertretung unterliegt.[43]

2.3.2 Der Entscheidungsprozeß in der Kommune

In der *politikwissenschaftlichen Literatur* umfaßt das Entscheidungssystem „die unterschiedlich organisierten und mit bestimmten (teil-)autonomen Kompetenzen versehenen Institutionen von politischer Beratung, Entscheidung, Planung und Umsetzung – also Bürgermeister, Räte, kommunale Verwaltung und Dienstleistungsapparate, neuerdings auch vermehrt die paraprivaten … Eigenbetriebe…“.[44] Dieses politisch- administrative System hat Organisationscharakter und fungiert als Akteur, kann also intentional und zielorientiert handeln.[45]

Das politische Entscheidungssystem oder die „lokale Politikarena“ kann aber im weiteren Sinne auch alle anderen politischen Akteure in der Stadt, also Bürger, Bürgergruppen, Parteiorganisationen, Unternehmen, Verbände, staatliche Behörden etc. einbeziehen. Die Summe dieser Akteure ist keine komplexe Organisation und somit kein einheitlicher lokaler, strategiefähiger Akteur. Ihre Aufgaben und Interessen sind sehr verschiedenartig, ihre Handlungsräume überlagern sich jedoch beträchtlich, so daß auf diese Weise ein ortsspezifisches Interessenfeld entsteht.[46] Die Betrachtung der Kommu-ne als „politischer Akteur“ wird an anderer Stelle noch einmal aufgegriffen.

Die *öffentliche Betriebswirtschaftslehre* ist ein Teil in der Betriebswirtschaftslehre, der sich mit dem öffentlichen Sektor beschäftigt.[47] Darin werden die beiden oben erwähnten Sichtweisen – institutionell und funktional – untersucht. Der funktionale Ansatz stellt dabei eine Integration in die übrige Betriebswirtschaftslehre dar und weist auf die, für das Management des Verwaltungsbetriebes, wichtigen Managementfunktionen wie Pla-

[40] Vgl. MOSS, T. (1995), S. 162.
[41] Zu den einzelnen Formen der kommunalen Unternehmen (Regiebetrieb, Eigenbetrieb, wirtschaftlich und rechtlich selbständige Unternehmen) vgl. RAU, T. (1994), S. 25ff.; MOSS, T. (1995), 162 ff.
[42] Vgl. RAU, T. (1994), S. 29.
[43] Vgl. FLIEGER, H. (1989), Sp. 438 f.
[44] Vgl. KEIM, K.-D.; GRYMER, H. (1995), S. 15.
[45] Vgl. EBENDA.
[46] Vgl. EBENDA S. 16.
[47] Vgl. dazu z. B. GORNAS, J.; BEYER, W. (1991); RAU, T. (1994).

nung, Entscheidung, Organisation, Kontrolle, Rechnungs- und Informationsfunktion hin.[48]

Bei der betriebswirtschaftlichen Betrachtung der (schwerpunktmäßig) administrativen Ebene müssen zwei wichtige Punkte beachtet werden:

„Betriebswirtschaftlich" bedeutet eine einzelwirtschaftliche Betrachtung. Im Vordergrund des Interesses stehen einzelne Teileinheiten eines organisatorischen Gebildes „Verwaltung" (öffentliche Einrichtungen, Behörden, Ämter etc.) mit ihren internen Strukturen und Prozessen sowie ihren Umweltbeziehungen als informations- und leistungsempfangende bzw. -abgebende Systeme.

Eine betriebswirtschaftliche Betrachtung sieht die Teileinheiten vorrangig unter dem Aspekt ökonomischer Rationalität, „…d. h. der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns im Sinne einer Optimierung von Kosten-/Leistungs- bzw. Ergebnisrelationen."[49]

Jedoch müssen hierbei auch die vielfältigen Beziehungen zwischen den politischen Gremien (z. B. Rat) und den Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt werden. Denn erst die Gesamtbetrachtung von Politik und Verwaltung ergibt ein zutreffendes Bild des Entscheidungsprozesses. GORNAS & BEYER (1991) betonen, daß die politischen Leitungsgremien und die Ämter, Behörden und Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung (wie oben bereits dargestellt) „… auf vielfältige Weise in ihrem dispositiven und operativen Handeln miteinander verwoben (sind, Anm. d. V.), so daß sie strukturell und prozessual eine Einheit bilden, was durch die Bezeichnung dieses Komplexes als politisch-administratives System zum Ausdruck gebracht wird." [50]

Zur Veranschaulichung des kommunalen Entscheidungsprozesses dient Abbildung 2.

[48] Vgl. BRAUN, G. E. (1988), S. 38 f.
[49] Vgl. EBENDA, S. 1.
[50] Vgl. GORNAS, J.; BEYER, W. (1991), S. 1.

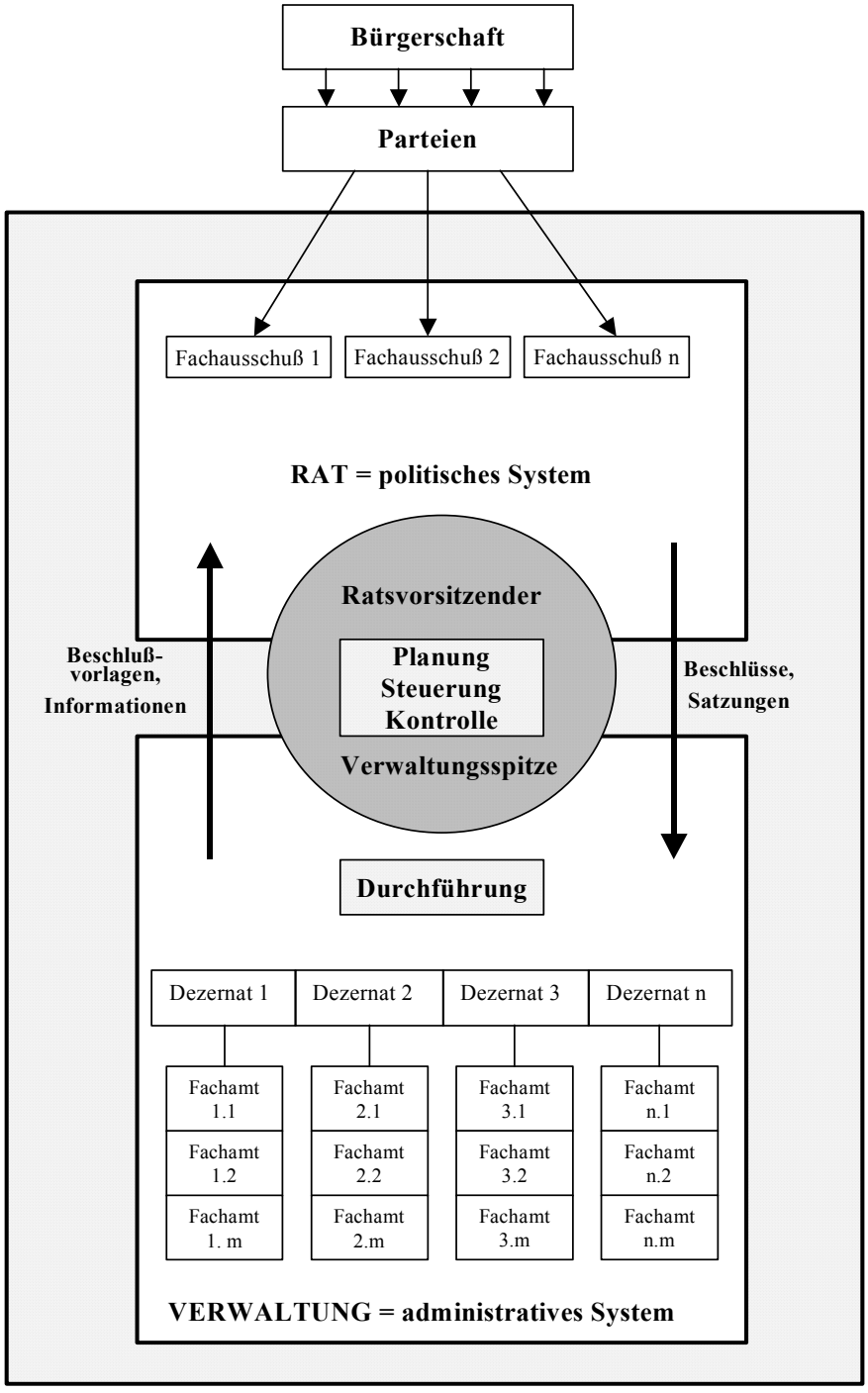


Abbildung 2: Entscheidungsprozess in der Kommune
(Eigene Darstellung, in Anlehnung an RAU, T. (1994), S. 20;
NAßMACHER, H., NAßMACHER, K.-H. (1979), S. 127.)

2.4 Kommune und kommunale Verwaltungsmodernisierung

In dieser Arbeit soll ein Konzept dargestellt werden, welches in die Strukturen der Kommune und insbesondere der Kommunalverwaltung eingreift. Gerade deshalb ist es notwendig, die Modernisierungsbestrebungen in der Kommune kurz darzustellen. Denn ein modernes Managementkonzept für die Kommune muß sich mit diesen Reformbestrebungen im Einklang befinden. Die Bedeutung und Notwendigkeit der Debatte zeigt sich allein schon an der Vielfalt der Beiträge in der Literatur.[51]

2.4.1 Vorbemerkungen

Seit Beginn der 80er Jahre kann die Modernisierungsbewegungen in verschiedenen Industriestaaten wahrgenommen werden. Herausragende Modernisierungsleistungen wurden vor allem in Neuseeland, Großbritannien, Skandinavien und den Niederlanden ausgemacht.[52] Das internationale Schlagwort für diese neue Form von Verwaltungsmanagement ist der Begriff „New Public Management“. Seinem grundsätzlichen Anspruch nach zielt das New Public Management darauf ab, das öffentliche Verwaltungshandeln unter ein neues Leitbild zu stellen: Im Vordergrund steht die effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung.[53] Gemeinsam ist den Reformländern das Ziel, die Verwaltung wirtschaftlicher und zugleich bürgernaher zu machen. Wenn Deutschland von der internationalen Bewegung am Anfang noch unberührt geblieben ist, so liegt das an der damals vergleichsweise günstigen Situation der öffentlichen Finanzen.[54]

In Deutschland ist die Reformbewegung Anfang der neunziger Jahre vor allem auf kommunaler Ebene ausgebrochen.[55] Schlagwörter wie Dienstleistungsunternehmen Stadt, Konzern Stadt, dezentrale Ressourcenverantwortung, Budgetierung, Controlling etc. tauchten auf und die KGSt initiierte und propagierte die kommunale Reformbewegung mit der Entwicklung ihres Konzeptes „Neues Steuerungsmodell“, welches im Abschnitt 2.4.3 mit seinen wichtigsten Elementen dargestellt wird.

2.4.2 Gründe für Modernisierungsbestrebungen

Das Aufkommen von Reformbewegungen in der Verwaltung in Deutschland und auch den anderen westlichen Industriestaaten fällt vor allem mit Änderungen der ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zusammen. Sie lassen sich folgendermaßen beschreiben:

---

[51] Da dieser Bereich hier nur soweit untersucht wird, wie es Einfluß auf die Thematik der Arbeit haben wird, sei an dieser Stelle auf die wichtigste Literatur zu diesem Thema verwiesen: BANDEMER, S. VON; BLANKE, B.; WEWER, G. (HRSG.) (1998); KÖNIG, K.; SIEDENTOPF, H. (HRSG.) (1997); NASCHOLD, F.; BOGUMIL, J. (HRSG.) (1998).

[52] Vgl. BANNER, G. (1998), S. 34.

[53] Hierbei werden hohe Anforderungen an die Eigenverantwortung aller Beteiligten gestellt und gleichermaßen hohe Erwartungen in die Steuerungskompetenz des Marktes und wettbewerblicher Strukturen gesetzt, ohne jedoch die reale Bedeutung des öffentlichen Sektors für moderne Gesellschaften grundsätzlich in Abrede zu stellen. Vgl. SCHRÖTER, E.; WOLLMANN, H. (1998), S. 59.

[54] Vgl. BANNER, G. (1998), S. 34.

[55] Innerhalb der internationalen Reformbewegung lassen sich zwei Dimensionen erkennen. Zum einen die ordnungspolitische Dimension, in der es um die Neukonzeption des öffentlichen Sektors an sich geht. Zum anderen die binnenstrukturelle Dimension, die Konzepte für die innere Verwaltung entwickeln möchte. Hierzu gehört die deutsche Reformentwicklung. Vgl. dazu REICHARD, C. (1996), S. 250; SCHRÖTER, E.; WOLLMANN, H. (1998), S. 59.

finanzwirtschaftliche Krise

In den 80er Jahren machte sich die Strukturkrise der Wirtschaft in Deutschland und in anderen Industriestaaten auch in der Verwaltung bemerkbar. Es kam zu Finanzierungsengpässen öffentlicher Haushalte. Bis Ende der 80er Jahre konnte die Finanzkrise vor allem in Deutschland noch durch die Strategie des sogenannten „additiven Ressourcenmanagements", d. h. durch ständige Erhöhung von Personal- und Finanzmitteln zur Lösung von Aufgaben und Problemen, verdeckt werden.[56]

Defizite in der politischen und organisatorischen Steuerung

Ein weiterer reformauslösender Faktor, v. a. in Deutschland, war die abnehmende Steuerbarkeit der Verwaltungseinheiten. Hier wurde der Begriff des „Systems organisierter Unverantwortlichkeit" geprägt, wonach nicht die optimale Lösung, sondern der maximale Ressourcenverbrauch belohnt werden. Dies wird zurückgeführt auf die starke Zentralisierung einzelner verwaltungsinterner Serviceeinheiten und auf das daraus resultierende Auseinanderklaffen von Fach- und Ressourcenverantwortung.[57]

Aber auch die zunehmende Ausgliederung und Verselbständigung kommunaler Betriebe wird als ein Faktor angeführt, der vor allem politische Steuerungsdefizite nach sich zieht.[58] Das Problem hierbei ist, daß die kommunale Aufgabenerfüllung durch diese zunehmende Selbständigkeit der kommunalen Unternehmungen der politischen Steuerung entzogen und somit die Überprüfbarkeit der Erfüllung der öffentlichen Daseinsvorsorge, vor allem in den Bereichen Abfall, Abwasser und Energie für die Kommunen immer schwieriger wird.[59]

gesellschaftlicher Wandel

Hier werden vor allem zwei Richtungen angeführt. Zum einen hat das klassische Modell des Wohlfahrtsstaates in den 80er Jahren in den Augen der Bürger an Glaubwürdigkeit verloren und ist außerdem an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gestoßen.[60] Die Verwaltung sieht sich insgesamt einer anspruchsvolleren Bürgerschaft gegenüber, die die Verwaltung nicht mehr nur als Erfüller öffentlicher Aufgaben sieht, sondern als Dienstleister.

Zum anderen ist auch innerhalb der Verwaltung selbst ein Trend in diese Richtung zu erkennen, der sich darin äußert, daß sich ein Großteil der Beschäftigten nicht mehr mit der Aussicht auf ein gesichertes berufliches Auskommen und einen geregelten Arbeitstag zufrieden gibt, sondern verstärkt eigenverantwortliches Arbeiten und vor allem auch interessantere Arbeitsinhalte als motivierend betrachtet.[61]

In Deutschland ist die Reformbewegung in den Kommunen eindeutig dominiert von dem schon erwähnten „Neuen Steuerungsmodell" der KGSt.

---

[56] Vgl. REICHARD, C. (1997), S. 645; SCHRÖTER, E.; WOLLMANN, H. (1998), S. 60.
[57] Vgl. REICHARD, C. (1997), S. 646.
[58] EBENDA.
[59] Vgl. MOSS, T. (1995), S. 175 ff.
[60] Vgl. REICHARD, C. (1997), S. 645.
[61] Vgl. SCHRÖTER, E.; WOLLMANN, H. (1998), S. 60.

2.4.3 Das Neue Steuerungsmodell der KGSt

Vorbild für dieses Modell war das Managementkonzept der Stadt Tilburg (Niederlande). Diese hatte Anfang der 80er Jahre einen an privatwirtschaftliche Konzernmodelle angelehnten Organisations- und Steuerungsansatz entwickelt, welcher in Deutschland als „Tilburger Modell“ innerhalb kurzer Zeit einen hohen Bekanntheitsgrad erlangte.[62] Die KGSt hat anhand einzelner Berichte immer wieder Elemente des Neuen Steuerungsmodells entwickelt und näher untersucht, on den die wichtigsten im folgenden kurz dargestellt werden.[63]

Kontraktmanagement bedeutet, daß den einzelnen Fachbereichen neben der Fachverantwortung auch verstärkt organisatorische, personalwirtschaftliche und finanzielle Kompetenzen übertragen werden (***dezentrale Ressourcenverantwortung***). Die Verwaltungsspitze trifft mit den Fachämtern Vereinbarungen über die von ihnen erwarteten Leistungen („Produkte“) sowie über die Ressourcen („Budgets“), die ihnen zur Erzeugung der Leistungen zur Verfügung gestellt werden.[64] Um Fehlleistungen rechtzeitig erkennen zu können, ist ein ständiger Soll-Ist-Abgleich notwendig. Bei Problemen muß die Verwaltungsspitze durch Maßnahmen steuernd eingreifen. Somit soll bei den Ämtern eine stärkere ***Ergebnisorientierung*** erreicht werden.[65]

Ein ***zentraler Steuerungs- und Controllingbereich*** unterstützt die Führung bei der Überwachung der einzelnen Fachbereiche mit einem entsprechenden Instrumentarium (Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen, Beteiligungscontrolling etc.).[66]

Es soll eine Orientierung zum ***Dienstleistungsunternehmen Kommune*** hin stattfinden, d. h. in der Kommunalverwaltung nicht mehr aufgabenorientiert, sondern produktorientiert zu arbeiten. Produkte sind hierbei „… konsequent abnehmerorientierte Leistungen, die die Kommune nach politisch inhaltlichen Vorgaben der Volksvertretungen im Rahmen der Gesetze so wirtschaftlich wie möglich erbringt.“[67]

Im Neuen Steuerungsmodell wird also eine ***„Neubestimmung“ des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung*** angestrebt.[68] Zum einen wurde bisher bemängelt, daß sich die Mitglieder der Kommunalvertretung zu sehr in das „Alltagsgeschäft“ einmischen und zum anderen, daß innerhalb der Verwaltung eine starke Politisierung stattgefunden hat. Im Neuen Steuerungsmodell soll sich nun die Politik auf das „Was“ konzentrieren, während die Verwaltung das „Wie“ übernimmt.[69] Dies bedeutet im einzelnen, daß die Kommunalvertretung politische Programme entwickeln, Grundsatzentscheidungen treffen und Rahmenbedingungen setzen soll. Die Ausführung der politi-

[62] Vgl. REICHARD, C. (1997), S. 647. Eine tiefergehende Darstellung zum “Tilburger Modell” bietet der Artikel von KRÄHMER, R. (1993).
[63] Vgl. KGSt (1993), Bericht Nr. 5/1993. Vgl. BANNER, G. (1998), S. 34 ff.; KLEINFELD, R. (1996), S. 182 ff.
[64] Vgl. BANNER, G. (1998), S. 36.
[65] Vgl. KLEINFELD, R. (1996), S. 183.
[66] Vgl. JANN, W. (1998), S. 73 f.
[67] BANNER, G. (1997), S. 25.
[68] Es ist keine Neubestimmung im eigentlichen Sinne, denn wie in der Abbildung 2 dargestellt, ist das Verhältnis genau so geregelt. Daß der Punkt im Neuen Steuerungsmodell angesprochen wird, ist auf die dargestellten Defizite in diesem Verhältnis zurückzuführen.
[69] Vgl. JANN, W. (1998), S. 77.; KGSt (1996), Bericht 10/1996.

schen Vorgaben durch die Verwaltung soll mit dem erwähnten Kontraktmanagement sichergestellt werden. Dadurch kann die Verwaltung ohne Einmischung der Politik die Art der Aufgabenerledigung eigenverantwortlich regeln.

Die Transparenz der Aufgabendurchführung im administrativen Bereich wird mit dem Controlling erreicht, so daß die Politik erkennen, überprüfen und bewerten kann, ob und in welchem Maße die festgelegten Ziele erfüllt wurden.[70] Der Controlling – Kreislauf kann hierbei folgendermaßen skizziert werden[71]:

1. Festlegung des zu erreichenden Zieles und der für die Erreichung verantwortlichen Stellen durch die Leitungsebene;
2. Umsetzungsplanung durch die verantwortlichen Stellen (Prozeß-, Personal-, Mittel-, und Zeitplanung) und Entwurf eines Maßnahmenprogramms;
3. Festlegung diese Programms durch die Leitungsebene und Aushandeln der bereitzustellenden Ressourcen und Zeiträume mit der verantwortlichen Stelle;
4. Bereitstellung des ausgehandelten Budgets und Feststellung des Zeitplanes durch die Leitungsebene;
5. Selbstverpflichtung der verantwortlichen Stelle, das Ziel zu erreichen;
6. Abarbeiten des Programms bei ständiger Überwachung anhand von Kennzahlen durch die verantwortliche Stelle und regelmäßige Berichterstattung an die Leitungsebene;
7. Fortschrittsverfolgung und ggf. Einleitung von Korrekturmaßnahmen bei Abweichungen von der Vorgabe auf Grundlage der Berichte durch die Leitungsebene.

Mit dieser Darstellung sollte vor allem deutlich werden, welche Elemente mit dem Neuen Steuerungsmodell auf kommunaler Ebene erprobt werden und für das kommunale Umweltmanagement nützlich sein könnten. [72] Darauf wird in Abschnitt 4.1.2 zurückgegriffen.

2.5 Zwischenfazit

Das Kapitel 2 war notwendig, um die Kommune einzuordnen, ihre Struktur zu erkennen und den Entscheidungsprozeß zwischen den einzelnen Organen der Kommune nachvollziehen zu können. Daß durch den Abschnitt 2.4 „Kommune und Verwaltungsmodernisierung“ ein starker Schwerpunkt auf die Kommunalverwaltung gelegt wurde, liegt vor allem daran, daß diese (mit den kommunalen Betrieben) die ausführende Einheit der Kommune ist. Letztendlich liegen jedoch Planung, Steuerung und Kontrolle bei Rat und Verwaltungsführung. Das Neue Steuerungsmodell verlangt eben, daß die Kompetenzenaufteilung zwischen Rat und Verwaltung bewußter wahrgenommen wird und sich beide Bereiche auf ihr Gebiet beschränken.

---

[70] Vgl. KGSt (1996), Bericht 10/1996, S. 10. Als Instrumente zur Überprüfung werden Indikatoren oder Kennzahlen angeboten.
[71] Vgl. MÜLLER, A. (1996), S. 50; HORVATH, P. (1994), S. 858.
[72] Die Diskussion zur Thematik “Neues Steueurungsmodell” ist sehr vielfältig. Einen guten Überblick bieten: REICHARD, C.; WOLLMANN, H. (HRSG.) (1996); NASCHOLD, F.; BOGUMIL, J. (Hrsg.) (1998).

In der Praxis zeigt sich jedoch, daß der Gegensatz zwischen Theorie und Praxis, was die Neuordnung zwischen Politik und Verwaltung betrifft, sehr groß ist. Trotzdem sollten die Überlegungen des Neuen Steuerungsmodells als Chance gesehen werden, wenn sich die Beteiligten an ihre Rollen halten.[73]

[73] Vgl. GROTE, U. (2000), S.20.

3 Die Rolle der Kommune im Umweltschutz

Um die Rolle der Kommune im Umweltschutz und die Frage, ob kommunales Handeln überhaupt zur Lösung der auftretenden Umweltprobleme beitragen kann, zu untersuchen, ist es notwendig, zuerst die grundlegenden Begriffe „Umweltschutz“ und „Umweltpolitik“ zu klären.

3.1 Umweltschutz und Umweltpolitik

Der für die Umweltpolitik zugrunde gelegte Umweltschutzbegriff ist auf eine medienorientierte Sichtweise ausgerichtet. Als Umweltmedien im engeren Sinne werden Boden, Luft und Wasser bezeichnet. Umweltmedien im weiteren Sinne sind Klima, Natur und Landschaft, Tier- und Pflanzenwelt und auch der Mensch. **Umweltschutz** ist somit die Gesamtheit aller Maßnahmen, die zum Schutz und zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Umweltmedien erforderlich sind. [74]

Umweltpolitik[75] wiederum kann dabei als die Teilmenge des Umweltschutzes gesehen werden, die das Maßnahmenprogramm der staatlichen Akteure - Bund, Länder, Kommunen - darstellt.[76] Kommunale Umweltpolitik wird deshalb folgendermaßen definiert:[77]

Kommunale Umweltpolitik ist die Gesamtheit aller Maßnahmen, „… die notwendig sind, um dem Bürger eine … Umwelt zu sichern, wie er sie für seine Gesundheit und ein menschenwürdiges Dasein braucht, wobei die Umweltmedien (Boden, Wasser, Luft, etc.) sowie die Tier- und Pflanzenwelt im … Siedlungsbereich vor nachhaltigen Wirkungen menschlicher Eingriffe zu schützen und Umweltschäden zu beseitigen sind.“

Die hier dargestellte medienorientierte Ausrichtung des kommunalen Umweltschutzes und damit der kommunalen Umweltpolitik bestimmt die Aufgabenerfüllung in diesem Bereich und seine Organisation. Dies wird in den Abschnitten 3.3 und 3.4 dargestellt. Im folgenden wird kurz die Entwicklung der kommunalen Umweltpolitik erläutert, da sie ebenfalls für diese Ausrichtung des kommunalen Umweltschutzes entscheidend ist.

3.2 Entwicklung der kommunalen Umweltpolitik

Die Umweltpolitik ist noch ein recht junges Politikfeld, was zum Teil daran liegt, daß große Umweltschäden erst Mitte des 20. Jahrhunderts wirklich relevant wurden bzw. erstmals auftraten. Nach dem Ende des 2. Weltkrieges richtete sich die Politik der Bundesregierung zuerst einmal auf die (Re-)Konstruktion des Wirtschaftssystems. Der Aufbau großer Industriegebiete war der Inbegriff deutschen Wirtschaftswachstums und Ga-

[74] Vgl. BAUMHEIER, R. (1992), S. 12.
[75] Umweltpolitik im politischen, nicht im unternehmerischen Sinn. Anm. d. Verf.
[76] Vgl. BAUMHEIER, R. (1992), S. 12.
[77] FIEDLER, K. P. (1991), S. 1. in Anlehnung an das Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971. Wenn also von kommunalem Umweltschutz gesprochen wird, so ist damit oftmals auch die kommunale Umweltpolitik gemeint.

rantie für Wohlstand. Damals gab es nur wenige Vorausschauende, die auf die mit dem Wirtschaftswachstum kommenden Umweltprobleme aufmerksam machten.[78]

Im Jahre 1971 wurde erstmals ein Umweltaktionsprogramm von einer deutschen Bundesregierung vorgelegt, „… das systematisch und gleichzeitig sehr technokratisch an die Umweltprobleme heranging."[79] Das Bundesinnenministerium hatte zur Erstellung dieses Programms 1969 eine Umweltabteilung eingerichtet, was als Beginn einer Institutionalisierung des Umweltschutzes, vorerst auf Bundesebene, anzusehen ist. Ein eigenes Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wurde jedoch erst 1986 aufgebaut.[80]

Die Politisierung von Umweltfragen setzte verstärkt in den 70er Jahren ein. Vorangetrieben wurde die beginnende globale Diskussion durch den 1. Bericht des Club of Rome 1972, der sich mit den „Grenzen des Wachstums" beschäftigte.[81]

Die Kommunen rechneten bis etwa Ende der siebziger Jahre den Umweltschutz nicht zu ihrem eigentlichen Aufgabenbereich. Es herrschte die Auffassung, daß Umweltschutz alleinige Aufgabe des Staates bzw. der Länder ist. Die Kommunen seien nur für den ihnen zugewiesenen Vollzug der staatlichen Umweltpolitik zuständig.[82]

Das Thema „Umwelt" erlebte vor allem in den 80er Jahren eine Aufwertung.[83] Im Gegensatz zu den, von der Konjunkturkrise[84] geprägten, siebziger Jahren waren die achtziger Jahre auch wirtschaftlich sehr erfolgreich. Die guten Umfeldbedingungen, wie geringe Arbeitslosigkeit, hoher Stand der Technik, hohes Umweltbewußtsein der Bevölkerung, ermöglichten die Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen.[85]

In den folgenden Jahren fanden Umweltbelastungen ihren konkreten Niederschlag vor allem im lokalen Bereich. Luftverschmutzung und Abfallprobleme, Verkehrs- und Industrielärm, Schutz und Sicherung des Trinkwassers, Altlastensanierung sind Beispiele für Umweltprobleme, die vor allem im dichter besiedelten städtischen Raum auftraten.[86]

Richtungsweisend für die Entwicklung der kommunalen Umweltpolitik war auch die Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen (UNCED) in Rio de Janeiro 1992, bei der die Agenda 21 verabschiedet wurde. Sie stellt ein gesellschaftspolitisches Handlungsprogramm mit weltweiter Gültigkeit dar. Ihr oberstes Ziel ist eine

[78] Vgl. hierzu MALUNAT, B. M. (1994).
[79] Vgl. KÖSTERS, W. (1997), S.33.
[80] Vgl. MALUNAT, B. M. (1994) S. 9.
[81] MEADOWS, D. u. a. (1972).
[82] Vgl. QUANTE, M.; SCHWARZ, M. (1996), S. 11.
[83] Das ist vor allem darauf zurückzuführen, daß zu der Zeit das Umweltbewußtsein in der Bevölkerung zunahm und sich eine politische Plattform in Form einer Umweltpartei "Die Grünen" formierte. Vgl. KÖSTERS, W. (1997), S. 33.
[84] "Umweltpolitische Debatten konzentrierten sich nach der Energiekrise 1973/74 zunehmend auf die Frage, inwieweit Umweltschutzauflagen Arbeitsplätze gefährden. Der damalige Bundeskanzler Schmidt, Vertreter der Ministerien, Wissenschaftler, Repräsentanten der deutschen Wirtschaft sowie Gewerkschaften einigten sich bei den "Gymnicher Gesprächen" im Juli 1975 darauf, den ökonomischen Notwendigkeiten Vorrang vor den ökologischen einzuräumen." EBENDA.
[85] Vgl. EBENDA; MALUNAT, B. M. (1994) S. 7.
[86] Vgl. BAUMHEIER, R. (1993), S. 51; ENDERLE, M.; ZIMMERMANN, D. (1991), S. 13.

globale Partnerschaft, die – in Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung[87] – die Deckung der Grundbedürfnisse, die Verbesserung des Lebensstandard aller Menschen, einen größeren Schutz, eine bessere Bewirtschaftung der Ökosysteme und eine gesicherte Zukunft für nachfolgende Generationen gewährleistet.[88] In Kapitel 28 der Agenda 21 wird die wichtige Rolle der Kommune bei der Erzielung globaler Erfolge in Richtung einer „nachhaltigen, zukunftsbeständigen Entwicklung betont.[89] Dort wird eine Lokale Agenda 21 auf kommunaler Ebene gefordert. Auf die Rolle, die die Kommune in der Lokalen Agenda 21 spielt, wird in Abschnitt 3.5 gesondert eingegangen.

Hat der Umweltschutz in den 80er Jahren einen Aufschwung erfahren, so zeigte sich die Umweltproblematik Ende der 90er Jahre gerade auf kommunaler Ebene überschattet von wirtschaftlicher Rezession, Massenarbeitslosigkeit und öffentlicher Finanzkrise.[90]

Im folgenden soll auf die Aufgaben der Kommune im Umweltschutz und auf seine organisatorische Einbindung eingegangen werden, um damit auch den überhaupt möglichen Gestaltungsspielraum der Kommunen für neue Konzepte im Umweltbereich aufzeigen zu können.

3.3 Kommunale Aufgaben im Umweltschutz

Kommunen sind, wie schon im Kapitel 2 erläutert, als unterste staatliche Ebene Ausführende des europäischen, nationalen und landesspezifischen Rechts und somit auch des Umweltrechts. Zentrale Umweltgesetze, mit denen sich die Kommunen im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung auseinandersetzen müssen, sind vor allem:[91]

Deutsches Recht:

- das Baugesetzbuch,
- die Abfallgesetzgebung,
- das Wasserrecht des Bundes und Länder,
- das Naturschutzrecht von Bund und Ländern,
- das Bundesimmissionsschutzgesetz und seine Ausführungsverordnungen.

Europäisches Recht:

- Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung,
- Richtlinie zum Zugang zu Informationen über die Umwelt,
- mit den jeweiligen deutschen Umsetzungsgesetzen.

---

[87] Zur Erinnerung hier noch einmal die Definition: “Nachhaltige Entwicklung ermöglicht die Befriedigung von Bedürfnissen der heutigen Generationen ohne die Bedürfnisse zukünftiger Generationen einzuschränken.” Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) (Hrsg.) (1987), S. 43.
[88] Vgl. Präambel der Agenda 21, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.) (1992).
[89] Vgl. ZIMMERMANN, M. (1997), S. 25.
[90] Vgl. MÜLLER, A. (1996), S. 50.
[91] Vgl. HAMMERBACHER, R. (1994), S. 5f.

Auch die traditionellen Aufgabenbereiche der Kommune werden zunehmend unter umweltpolitischen Gesichtspunkten bedeutsam. So ist die KGSt anhand einer darauf ausgerichteten Untersuchung ihres Aufgabengliederungsplans zu dem Ergebnis gelangt, daß mehr als 2/3 aller Aufgabenbereiche umweltrelevant sind und daß Umweltschutz somit ein aufgabenübergreifendes „Zielfeld kommunaler Tätigkeit“ sein muß.[92] Wird die Art der Aufgabenerfüllung in den Vordergrund gestellt, so können drei umweltrelevante Handlungsfelder unterschieden werden.[93]

Umweltschutz im engeren Sinne umfaßt hierbei die ordnungsbehördliche Überwachung und Gefahrenabwehr, bei der die Kommunen überwiegend an bundes- und landesgesetzliche Vorgaben und an Ortsrecht gebunden sind (z. B. Bauaufsicht, Verkehrsregelungen und -beschränkungen, Lärmbekämpfung, allgemeine ordnungsbehördliche Tätigkeiten in den Bereichen Abfall, Energie, Wasser, Landschaftspflege und Gesundheitswesen).

Umweltschutz im weiteren Sinne stellt die entsprechende Ausgestaltung kommunaler Einrichtungen und Dienstleistungen dar. Hierbei handelt es sich um betriebliche Durchführungs- und Vollzugsaufgaben (z. B. Abwasserbehandlung, Abfallbeseitigung, kommunaler Hoch- und Tiefbau, Grünflächen- und Forstwesen, Naherholungsbereich, öffentlicher Personennahverkehr, Versorgung mit leitungsgebundener Energie).

Ein umfassender Umweltschutz strebt eine **kommunale Umweltvorsorge und Umweltplanung** an. Hier wären insbesondere querschnitthafte kommunale Aufgabenfelder, wie die kommunale Bauleitplanung, örtliche Landschaftsplanung, fachliche Entwicklungsplanung (z. B. Verkehr, Energie) und informelle Maßnahmen der Freiraumsicherung (z. B. Liegenschaftspolitik), einzuordnen.

HUCKE[94] differenziert die wichtigsten kommunalen Umweltaufgaben wiederum nach „kommunalen Dienstleistungsaufgaben“ für die Bürger und „räumlichen Entwicklungsaufgaben“ (vgl. Abbildung 3).

[92] Vgl. BAUMHEIER, R. (1993), S. 53 ff. Eine Auflistung der umweltrelevanten kommunalen Aufgaben würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, deshalb sei auf die entsprechenden Berichte der KGSt in diesem Zusammenhang verwiesen: KGSt Bericht 26/1973; KGSt Bericht 5/1985; KGSt Bericht 11/1986; KGSt Bericht 10/1987; KGSt Bericht 9/1988; KGSt Bericht 5/1991; KGSt Bericht 18/1992.
[93] Vgl. DEUTSCHER STÄDTETAG (1985); FIEDLER, K. P. (1991).
[94] Vgl. HUCKE, J. (1999), S. 646.

Umweltmedien, Schutzgüter	**Dienstleistungsaufgaben**	**räumliche Entwicklungs-aufgaben**
Schutz von Natur und Landschaft	Anlage, Pflege öffentliches Grün (F) kommunale Wälder (F) Nutzflächen (Q)	Stadtentwicklungsplanung (Q) Bauleitplanung (Q) Landschafts- und Grünordnungsplanung (F)
Bodenschutz	sparsamer und schonender Umgang mit Boden bei Erschließung und Baumaßnahmen (Q) Entsiegelung öffentlicher Flächen (Q)	Altlastenuntersuchung und Bodensanierungsprogramme (F) Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung (Q)
Wasserversorgung, Abwasserentsorgung	kommunale und kommunalbeauftragte Ver- und Entsorgungsbetriebe (F)	Fachpläne zur Sanierung, Freihaltung und Standortsicherung von Grundwasserschutzgebieten, Infrastrukturstandorten (F) Stadtentwicklungs- und Bauleitplanungseinrichtungen (Q)
Abfallentsorgung	kommunale und kommunalbeauftragte Entsorgungsbetriebe (F)	Fachpläne (F) Standortsicherung für Entsorgungseinrichtungen (Q)
Immissionsschutz (Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung)	Energieeinsparung, Immissionsschutz bei kommunalen Gebäuden, Anlagen, Fahrzeugen (Q) Öffentlicher Personennahverkehr (Q) Energieversorgungsunternehmen (Q)	Verkehrs(beruhigungs)-konzepte (Q) Energieversorgungskonzepte (Q) Lärmminderungspläne (Q) Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung (Q)
Förderung umweltschonender Technologien und Verhaltensweisen	Umweltberater (F) Umweltaktionen, Umweltaufklärung (F) Beschaffung umweltschonender Produkte (Q)	

F = Fachaufgaben
Q = Querschnittsaufgaben

Abbildung 3: Umweltschutzaufgaben

(Quelle: Hucke, J. (1999), S. 646.)

Hierbei ist bereits erkennbar, daß es für den kommunalen Umweltschutz aufgrund seines Querschnittscharakters keine eindeutige Gliederung gibt. Dieses Problem zeigt sich insbesondere in der organisatorischen Einbindung des kommunalen Umweltschutzes, worauf im nächsten Abschnitt eingegangen wird.

3.4 Organisatorische Einbindung des kommunalen Umweltschutzes

Für den Umweltschutz hat sich vor allem als grundsätzliches Problem erwiesen, daß es sich nicht um einen traditionellen, abgrenzbaren und konkret bestimmbaren Verwaltungszweck handelt, sondern um eine nur schlecht abgrenzbare Querschnittsaufgabe. Es besteht keine eindeutige Regelung darüber, welche Aufgaben die einzelnen Fachämter einer Kommune im Umweltschutz wahrzunehmen haben. Bei den meisten Kommunen hatte das zunächst zu einer sehr schwach organisierten Verankerung des Umweltschutzes geführt.[95]

In den größeren Kommunen zeigte sich in den neunziger Jahren ein Trend zur Zentralisierung der wichtigsten umweltrelevanten Aufgaben in einem Umweltamt oder einem Umweltdezernat.[96] Für diese Organisationsform sprach vor allem die Notwendigkeit einer Bündelung von materiellen und personellen Ressourcen und Informationen speziell für Aufgaben des kommunalen Umweltschutzes sowie die damit verbundene Chance einer präventiv orientierten Planung und darauf abgestimmten Koordination von abteilungsspezifischen Entscheidungen und Aktivitäten.[97]

In einigen Städten führt die schon angesprochene Verwaltungsmodernisierung wieder zur Auflösung der zentralen Umweltfachverwaltung (Dezernat, Amt) zugunsten einer neuen Dezentralisierung.[98] QUANTE & SCHWARZ[99] gehen davon aus, daß keine Organisationsform als die richtige für den kommunalen Umweltschutz gesehen werden kann. Vielmehr hängt die Wirkung jeder Organisationsform auf den Umweltschutz primär davon ab, „… wie breit der Konsens unter den Akteuren in Richtung auf die Entwicklung einer aktiven kommunalen Umweltschutzpolitik ist und wie ernsthaft die verantwortlichen Akteure vor Ort ihre auch auf finanziellen Engpässen bestehenden Handlungsspielräume zur Entwicklung einer ökologischen Strukturreform tatsächlich nutzen.“[100]

Eine neue Herausforderung für die Kommunen stellt die Einbindung der Lokalen Agenda 21 dar, die sich zwar an alle Akteure der Kommune richtet, bei der Umsetzung jedoch im großen Maße von der Initiative der Kommune, insbesondere der Kommunalverwaltung, abhängt. Die Lokale Agenda 21 und die Rolle der Kommune im Rahmen dieser Agenda sollen deshalb hier dargestellt werden.

[95] Vgl. BAUMHEIER, R. (1992), S. 16.
[96] Vgl. BAUMHEIER, R. (1991), S. 187; RITTER, E.-H. (1995), S. 291.
[97] Vgl. QUANTE, M.; SCHWARZ, M. (1995), S. 18.
[98] Vgl. EBENDA.
[99] Vgl. EBENDA.
[100] Vgl. EBENDA.

3.5 Kommune und Lokale Agenda 21

Die Agenda 21 gibt den Kommunen im Kapitel 28.3 den direkten Auftrag, mit allen Interessensgruppen ihrer Bürgerschaft in einen Konsultationsprozeß einzutreten mit dem Ziel, einen Konsens über eine Lokale Agenda 21 zu erzielen.[101] Unter Konsultationsprozeß wird dabei „ein gemeinschaftlicher, partnerschaftlicher und organisierter Dialogprozeß zwischen den unterschiedlichen kommunalen Akteuren“ [102] verstanden.

Die Lokale Agenda 21[103] stellt hierbei einen langfristigen Aktionsplan dar, mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung der Kommune im 21. Jahrhundert. Die Erstellung und Umsetzung dieses Aktionsprogramms muß das Ziel jedes Agenda-Prozesses sein.[104] Die Agenda 21 selbst gibt kein Verfahren für den Ablauf des Lokalen Agenda 21-Prozesses vor, jedoch zeigt die Erfahrung, daß bestimmte Probleme und Fragestellungen immer wieder auftauchen.[105] Die Schritte des in Abbildung 4 dargestellten Ablaufes können als Richtschnur für einen Lokalen Agenda 21-Prozeß dienen.

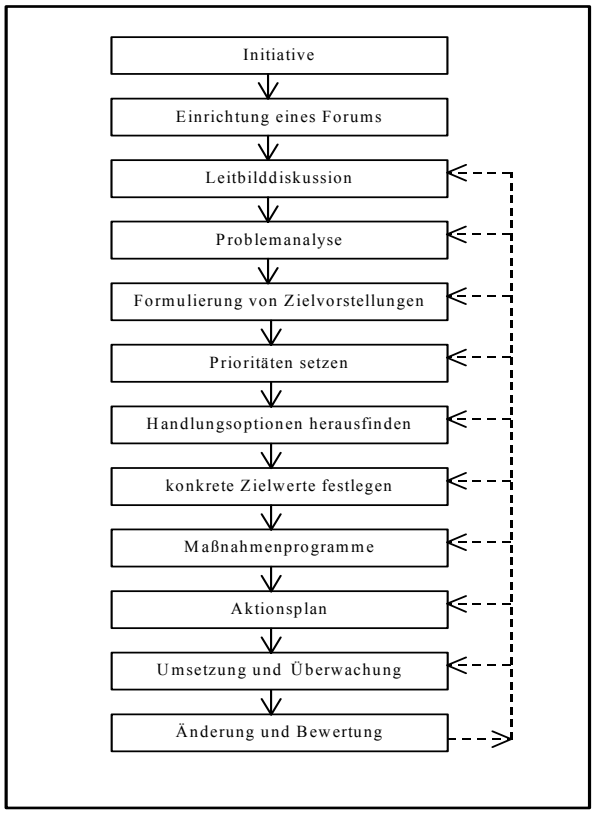


Abbildung 4: Schritte zur Lokalen Agenda 21

(Quelle: ZIMMERMANN, M. (1997), S. 32)

[101] In Kapitel 28.3 der Lokalen Agenda 21 heißt es: “Jede Kommune soll in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine ‚kommunale Agenda 21‘ beschließen. Durch Konsultation und Herstellung eines Konsens würden die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen Organisationen, von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und für die Formulierung der am besten geeigneten Strategien die erforderlichen Informationen erlangen.“ Vgl. BMU (Hrsg.) (1992).

[102] STARK, S. (1997), S. 18.

[103] Auf der Grundlage des erwähnten Kapitels der Agenda 21verpflichteten sich die europäischen Städte und Gemeinden in der 1994 verabschiedeten Charta von Aalborg zur Aufstellung einer „Lokalen Agenda 21“.

[104] Vgl. ZIMMERMANN, M. (1997), S. 32.

[105] Vgl. EBENDA; STARK, S. (1997), S. 43.

Als Ergebnis dieses Prozesses sollte die Lokale Agenda 21 folgende Elemente enthalten:[106]

- das übergeordnete Leitbild mit den festgelegten Zielen der ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklung;
- Programme und Konzepte zur Verwirklichung der festgelegten Ziele;
- Vorschläge zur Umsetzung der Programme und Mechanismen zur Überprüfung der Zielerreichung (Erfolgskontrolle)[107] mit Methoden und Zeitplänen zur Erreichung dieser Ziele und mit Nennung und (Selbst-)Verpflichtung der wesentlichen Akteure;
- eine Dokumentation des gesamten Lokalen Agenda-Prozesses.

Die Lokale Agenda 21 sieht für die Kommune, insbesondere die Kommunalverwaltung eine Schlüsselrolle vor. Dort, wo nicht bereits Impulse von den örtlichen Gruppen ausgehen, soll die Initiative für die Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 von der Kommunalverwaltung initiiert werden. Diese steht dabei unter starkem Handlungsdruck, was dazu führen kann, daß rasch Handlungsfelder festgelegt werden, die sich einerseits gut einpassen in die bestehende Verwaltungsstruktur und die andererseits aus Verwaltungssicht einen schnellen Erfolg versprechen. Somit besteht das Risiko, daß die Verwaltungsstruktur und das aus der Sicht der Verwaltung Umsetzbare den Lokalen Agenda 21-Prozeß bestimmen und der integrative und basisorientierte Ansatz der Lokalen Agenda 21 aus den Augen verloren wird.[108]

Für diese Arbeit soll das Besondere der Lokalen Agenda 21 festgehalten und damit die Rolle der Kommune bei einer nachhaltigen Entwicklung deutlich gemacht werden. So bietet die Lokale Agenda 21 zum einen als inhaltliche Innovation einen „integrierten Ansatz“ für die Bereiche Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Zum anderen ist in den geforderten Konsultationsprozessen eine methodische Innovation zu sehen. Dabei muß die Lokale Agenda 21 als Lernprozeß für alle beteiligten Akteure betrachtet werden.[109]

In Deutschland haben ca. 1.360 Kommunen (rd. 8%) einen Agenda-Beschluß vorgelegt. Anfangs fehlte vor allem die Unterstützung durch die Bundesregierung. Dies ist auch darauf zurückzuführen, daß die Agenda 21 keine direkte Aufforderung an die Nationalstaaten zur Förderung und Unterstützung der Kommunen bei der Erstellung einer Lokalen Agenda 21 formuliert hat.[110] Seit Ende der neunziger Jahre haben einige Bundesländer, wie z. B. Baden-Württemberg, Hessen, Bayern oder auch Nordrhein-Westfalen fi-

[106] Vgl. ZIMMERMANN, M. (1997), S. 32.
[107] Zur Beobachtung der Entwicklung der Zukunftsbeständigkeit der Kommune werden in den meisten Kommunen sog. Nachhaltigkeitsindikatoren entwickelt. Die meisten Indikatoren-Sets gehen jedoch nicht über allgemeine Umweltindikatoren, wie z. B. SO_2 Immissionen pro Flächeneinheit, hinaus. Vgl. KUHN, S.; OTTO-ZIMMERMANN, K.; ZIMMERMANN, M. (1996), S. 53.
[108] Vgl. STARK, S. (1997), S. 20.
[109] Vgl. EBENDA.
[110] vgl. LANZ, G. 1998, S. 102. Weltweit versuchten bis 1997 ca. 1800 Kommunen die Lokale Agenda 21 umzusetzen. vgl. ZIMMERMANN, M. 1997, S. 25.

nanzielle Dauer- und Einzelförderungen initiiert, wodurch die Zahl der Agenda-Beschlüsse in dieser Zeit stark angestiegen ist und weiterhin zunimmt.[111]

3.6 Schlußfolgerungen für das Kommunale Umweltmanagement

Aus der bisherigen Darstellung der Rolle der Kommune im Umweltschutz wird deutlich, daß sich die Probleme im Umweltschutz vor allem durch seine organisatorische Einbindung ergeben. Darin wird der Querschnittsfunktion des Umweltschutzes nicht genügend Rechnung getragen.[112]

Es wird ersichtlich, daß die Rolle der Kommune bei ihrer Aufgabenerfüllung im Umweltschutz unterschiedlich betrachtet werden muß. Zum einen setzt die Kommune die vom Gesetzgeber vorgegebenen Aufgaben um. Hierbei können die Einwirkungsmöglichkeiten der Kommune auf die anderen Akteure in ihrem Umfeld, z. B. Unternehmen, Bürger untersucht werden. Zum anderen beeinflußt sie durch die Gestaltung ihrer Eigenaktivitäten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die Umweltqualität, z. B. im Energie- oder Entsorgungsbereich. Diese unterschiedlichen Betrachtungsmöglichkeiten werden im nächsten Kapitel eine entscheidende Rolle für diese Arbeit einnehmen.

Auch sind die kommunalen Aufgaben im Umweltschutz zum großen Teil durch seine Ziele - Daseinsvorsorge, Schutz vor und Beseitigung von Umweltschäden - vorgegeben.[113] Deshalb ergibt sich eine andere Ausgangslage für ein kommunales Umweltmanagement als im betrieblichen Umweltmanagement, was im ersten Abschnitt des nächsten Kapitels beleuchtet wird.

Die Lokale Agenda 21 kann eine Möglichkeit zur Neuausrichtung der kommunalen (Umwelt-)Politik bieten. Für diese Arbeit sind der innovative Charakter der Lokalen Agenda 21 und ihr stark basisorientierter Ansatz interessant.

Im nächsten Kapitel wird der Begriff „kommunales Umweltmanagement“ für diese Arbeit definiert. Es werden Anforderungen festgelegt, die ein kommunales Umweltmanagement nach Auffassung der Verfasserin ausmachen sollen, um im Anschluß daran die Ansätze des Kommunalen Öko-Audit und der Kommunalen Naturhaushaltswirtschaft auf die Erfüllung dieser Anforderungen zu untersuchen und einzuordnen.

---

[111] Auskunft vom 10.03.00 über CAF / Agenda Transfer, caf-mail-Dienst. Stand Januar 2000: 1.358, Stand Januar 1999: 856; Stand Mai 1998: 353, Stand Februar 1997: 40 kommunale Agenda-Beschlüsse.

[112] Vgl. den schon erwähnten KGSt Bericht Nr. 18/1992.

[113] Im Unterschied zu Unternehmen, deren Formalziele Erfolg, Gewinn und Umsatz von ihrem Bestehen am Markt abhängt, haben die Organe der Kommune Bestandsschutz. Sie sind auf das Allgemeinwohl ausgerichtet.

4 Kommunales Umweltmanagement

4.1 Der Begriff „kommunales Umweltmanagement“

In Abschnitt 1.2 wurde bereits erwähnt, daß für die Betrachtung in dieser Arbeit der funktionsübergreifende Begriff des Umweltmanagement (aus der Betrieblichen Umweltökonomie), insbesondere die Definition von MEFFERT[114], herangezogen werden soll. Nach dieser Definition berücksichtigt das betriebliche Umweltmanagement „… bei der Planung, Durchsetzung und Kontrolle der Unternehmensaktivitäten in allen Bereichen Umweltschutzziele zur Vermeidung und Verminderung der Umweltbelastungen und zur langfristigen Sicherung der Unternehmensziele.“

Abgeleitet aus dieser Definition wird kommunales Umweltmanagement für diese Arbeit folgendermaßen definiert:[115]

Das **kommunale Umweltmanagement** berücksichtigt bei Planung, Durchsetzung und Kontrolle der kommunalen Aktivitäten in allen Bereichen Umweltschutzziele zur Vermeidung und Verminderung der Umweltbelastungen und zur Sicherung der Daseinsvorsorge.

Durch die schon an anderer Stelle dargestellte Struktur der Kommune[116] und dem daraus resultierenden Entscheidungsprozeß wird ersichtlich, daß der betriebswirtschaftliche Begriff nicht uneingeschränkt übertragbar ist. Die Besonderheit für die Bestimmung des Begriffs „kommunales Umweltmanagement“ liegt in der Eingrenzung des Betrachtungsobjekts und den sich daraus ergebenden unterschiedlichen Zielstellungen.[117]

4.1.1 Eingrenzung des Betrachtungsobjektes und Ableitung der Zielstellung

Kommunen sind nicht nur durch ihre Verwaltungstätigkeit und den Betrieb eigener Unternehmen und Gebäude Umweltnutzer, sondern aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung auch wichtige umweltpolitische Akteure: etwa in der Flächennutzungs- und Bauleitplanung mit Vorgaben zur sparsamen Flächenbewirtschaftung und zum intelligenten und rationalen Energieeinsatz, bei der örtlichen Verkehrsplanung oder beim Betrieb kommunaler Einrichtungen im Bereich der Abfallwirtschaft, Wasser- und Energieversorgung.[118] Auch kann unter Kommune der Lebensraum eines jeden Bürgers verstanden werden[119], was eine noch weitreichendere Betrachtung von kommunalem Umweltmanagement nach sich zieht. Deshalb wird die Kommune in dieser Arbeit für die

[114] MEFFERT, H.; KIRCHGEORG, M. (1998), S. 42.
[115] Diese Definition und auch die weiteren Überlegungen in Abschnitt 4.1 werden von der Verfasserin dieser Arbeit aus den bisherigen Darstellungen abgeleitet. Bisher gibt es keine Definition für “kommunales Umweltmanagement”.
[116] Vgl. Abschnitt 2.3.1: Organe der Kommune waren dort die kommunale Vertretungskörperschaft (Rat), die Kommunalverwaltung und kommunale Unternehmen.
[117] Vgl. FOHLER-NOREK, C. (1998), S. 74.; BERBERICH-STIEBER, D.; OELSNER, G. (1996), S. 46.
[118] Vgl. BERBERICH-STIEBER, D.; OELSNER, G. (1996), S. 46.
[119] Vgl. EBENDA, S. 47.

Betrachtung eines kommunalen Umweltmanagements zuerst in vier Teilbereiche eingeteilt:[120]

I Die kommunale Verwaltung als Betrieb;

II Kommunale Unternehmen und Eigenbetriebe;

III Die Kommune als umweltpolitischer Akteur;

IV Einbindung kommunaler Akteure.

Diese Einteilung stellt verschiedene aber gleichermaßen legitime Auffassungen von kommunalem Umweltmanagement und damit unterschiedliche Zielsetzungen und Herangehensweisen dar. Der entscheidende Unterschied liegt in der Tiefe der Betrachtung der Umwelteinwirkungen einer Kommune.[121] Abbildung 5 verdeutlicht dieses „Zwiebelschalenprinzip“ in der Struktur der Kommune noch einmal.

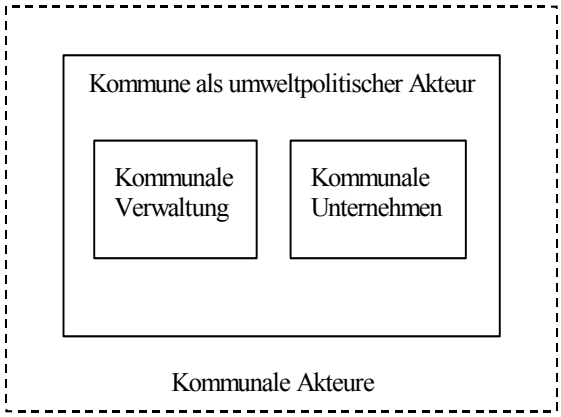


Abbildung 5: Teilbereiche der Kommune für ein kommunales Umweltmanagement
(Eigene Darstellung in Anlehnung an BERBERICH-STIEBER, D.; OELSNER, G. (1996), S. 49)

Abbildung 6 stellt für die vier Teilbereiche die jeweiligen Betrachtungsobjekte, die damit verbundene Betrachtungsgrundlage und die Zielstellung für ein kommunales Umweltmanagement in dem Teilbereich dar.

[120] Vgl. EBENDA, S. 49.
[121] Vgl. FOHLER-NOREK, C. (1998), S. 74.

	I	II	III	IV
	Kommunalverwaltung als Betrieb	**Kommunale Unternehmen und Eigenbetriebe**	**Kommune als umweltpolitischer Akteur**	**Einbindung der kommunalen Akteure**
Betrachtungsobjekte	Fachämter, einzelne Verwaltungseinheiten bzw. Gebäude, Regiebetrieb.	Stadtwerke, Verkehrsunternehmen, Krankenhaus, Kläranlage, etc.	kommunale Handlungsfelder, z. B. Verkehr, Energie, Bauleitplanung	Kommune als Lebensraum verschiedener Anspruchsgruppen.
Betrachtungsgrundlage	Die Kommunalverwaltung erzeugt wie private Unternehmen mit ihren Tätigkeiten Umweltauswirkungen.	Kommunale Unternehmen sind wirtschaftlich eigenständig und können bezüglich eines Umweltmanagements wie privatwirtschaftliche Unternehmen gesehen werden.	Kommunen können durch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben / Eigenaktivitäten mit ihren Vorgaben und Vorhaben Einfluß auf die aktuelle und künftige Umweltsituation nehmen.	Die Kommune ist ein komplexes Gebilde, in dem eine Vielzahl von Akteuren am Entscheidungsprozeß – direkt oder indirekt - beteiligt sind.
Zielsetzung	Bewertung und Verbesserung des Umweltschutzes des Betriebes Kommunalverwaltung	Bewertung und Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes.	Bewertung und Verbesserung des Umweltschutzes der Kommune.	Einbeziehung der kommunalen Interessengruppen in den Entscheidungsprozeß bei umweltpolitischen Belangen.

Abbildung 6: Gegenüberstellung der vier Teilbereiche für ein Kommunales Umweltmanagement (Eigene Darstellung)

Der Bereich I wird von der Verfasserin als **kommunales Umweltmanagement im engeren Sinne (i. e. S.)** gesehen. Der Bereich II wird als eigenständiger Bereich betrachtet, da hier von der Struktur her keine Unterschiede zu privatwirtschaftlichen Unternehmen in Bezug auf die Einführung eines Umweltmanagements nach EG-Öko-Audit-Verordnung oder ISO 14001ff.[122] gesehen werden.[123] Um diesen Bereich dennoch im Sinne eines ganzheitlichen Umweltmanagements mit der Kommune zu verknüpfen, können Instrumente, wie das Kontraktmanagement oder Beteiligungscontrolling aus dem Neuen Steuerungsmodell, angewandt werden.[124] Dieser Bereich wird in dieser Arbeit nicht weiter betrachtet.

Mit der Einbeziehung des Bereich III ergibt sich ein **kommunales Umweltmanagement im weiteren Sinne (i. w. S.)**. Durch ihre Vorgaben und Vorhaben v. a. im freiwilligen Aufgabenbereich kann die Kommune Einfluß auf die aktuelle und künftige Umweltsituation nehmen. Entscheidend ist hierbei das Zusammenspiel zwischen der Verwaltung als planende und ausführende Instanz und dem Rat als politisches Entscheidungsgremium. Hier geht es darum, die Umweltpolitik der Kommune zu beurteilen und ein Managementsystem zu entwerfen, welches auch den politischen Bereich einbezieht. Es muß deutlich werden, wie ökologische Gesichtspunkte noch stärker als bisher in Planungen und Entscheidungen berücksichtigt werden können.[125]

Schon die Betrachtung der Kommune als umweltpolitischer Akteur (Bereich III) stellt eine sehr anspruchsvolle Aufgabe dar, da hierbei nicht, wie beim Dienstleistungsbetrieb,

[122] Diese beiden sind die gängigen Umweltmanagementsysteme im privatwirtschaftlichen Bereich.
[123] Vgl. BERBERICH-STIEBER, D.; OELSNER, G. (1996), S. 56.
[124] Vgl. hierzu Abschnitt 2.4.3.
[125] Vgl. BERBERICH-STIEBER, D.; OELSNER, G. (1996), S. 47.

betriebswirtschaftliche Erfahrungen herangezogen werden können. Wird als Systemgrenze für diese Betrachtung der geographische Raum herangezogen (Bereich IV), so ergeben sich eine Vielzahl von Subsystemen (z. B. Wirtschaft, Gewerkschaft, Bürger, Verbände), die zusätzlich beachtet werden müssen. Für ein kommunales Umweltmanagement mit dieser Ausrichtung wäre eine Analyse der Datenentstehung, der Informations- und Kommunikationswege und der Steuerungsmöglichkeiten notwendig.[126] Dieser vierte Bereich kann hier nicht vollständig betrachtet werden, da die Abgrenzung zu schwierig ist. Eine Möglichkeit diesen Bereich wenigstens ansatzweise in das kommunale Umweltmanagement i. w. S. einzubeziehen, kann die Lokale Agenda 21 bieten. Das Leitbild der Lokalen Agenda 21 kann in die Zielebene des Umweltmanagements aufgenommen werden. Deshalb wird in Abschnitt 4.1.3 das Verhältnis von kommunalem Umweltmanagement und Lokaler Agenda 21 untersucht.

Die Struktur der Kommune war bereits dargestellt. Dort ist deutlich geworden, wie die Planung, Durchführung und Kontrolle der kommunalen Tätigkeiten ablaufen und welche Veränderungen sich durch das neue Steuerungsmodell im Entscheidungsprozeß ergeben. Ziel des kommunalen Umweltmanagements muß es sein, Umweltschutz als Querschnittsaufgabe in den Entscheidungsprozeß zu integrieren. Daher wird hier das Verhältnis von kommunalem Umweltmanagement und Verwaltungsmodernisierung untersucht.

4.1.2 Kommunales Umweltmanagement und Verwaltungsmodernisierung

Kernpunkt des Neuen Steuerungsmodells ist die ergebnisorientierte Steuerung. Das Controlling wird dabei für die Umsetzung dieser Steuerung vorgesehen. Der Controllinggedanke[127], wie er für das Neue Steuerungsmodell angewandt wird, kann eine Möglichkeit für die Übertragung der Reformgedanken auf das kommunale Umweltmanagement bieten.[128]

Querschnittsaufgabe Umweltschutz:

Das kommunale Umweltmanagement verlangt die Überprüfung aller kommunalen Aktivitäten auf die Erfüllung von Umweltschutzzielen hin. Umweltschutz wird dabei als Querschnittsaufgabe gesehen – also als eine Aufgabe, die in allen Bereichen der Verwaltung anfällt und bei der Bearbeitung beachtet werden sollte.[129] Dafür muß eine neue „Architektur“ innerhalb der Verwaltung wahrgenommen werden. Von Rat und Verwaltungsspitze (oberste Leitungsebene) wird eine Führungsperson bestimmt, die ein geschäftsbereichsübergreifendes Managementteam zusammenstellt. Dieses Team erarbeitet ein Maßnahmenprogramm für einen bestimmten Zeitraum. Die Leitungsebene verpflichtet sich zur Erfüllung dieses Maßnahmenprogramms.[130]

---

[126] Vgl. SCHÜPPHAUS, M.; HAMMERBACHER, R. (1997), S. 14 f.
[127] Vgl. Abschnitt 2.4.3: Controlling als Querschnittsaufgabe, Orientierung an einem Leitbild, Aufbau eines Maßnahmenprogramms zur Zielerreichung, Aufbau eines Berichtswesens zur Zielüberprüfung.
[128] Vgl. MÜLLER, A. (1996), S. 50.
[129] Vgl. KAISER, R.; LENZ, T.; NEBOCAT, I. u. a. (1994), S. 58.
[130] Vgl. EBENDA.

Leitbildorientierung:

Bevor es jedoch zur Formulierung des Maßnahmenprogramms kommt, werden die allgemeinen Ziele der Kommune, im Sinne von Leitbildern, durch die oberste Leitungsebene festgelegt, an denen das Maßnahmenprogramm ausgerichtet wird. Als Grundlage für die Zielbildung des kommunalen Umweltmanagements muß eine Bestandsanalyse durchgeführt werden. Das heißt, es wird eine Analyse der Umweltauswirkungen der Verwaltung und eine Ermittlung der aktuellen Umweltsituation der Kommune vorgenommen.[131]

Definition der Produkte der Verwaltung und Formulierung eines Maßnahmenprogramms:

Durch die Leitungsebene müssen, wie bereits dargestellt, die Verantwortlichkeiten geklärt und das Maßnahmenprogramm gebildet werden, welches konkrete Ziele, Maßnahmen, Zeit- und Mittelfestlegungen enthält.[132] Hierbei ist wichtig, daß die „Produkte" der einzelnen Verwaltungseinheiten definiert sind. „Produkte (im Sinne des Neuen Steuerungsmodells, Anm. d. V.) sind Leistungen, die von Stellen außerhalb des jeweils betrachteten Fachbereiches benötigt werden."[133] Diese Outputorientierung im Neuen Steuerungsmodell stellt eine Möglichkeit dar, die Kommune als umweltpolitischen Akteur und somit ihre indirekten Umweltauswirkungen, z. B. Gefährdung eines Biotops durch ein bestimmtes Bauvorhaben, zu betrachten.[134]

Aufbau eines Berichtswesens:

Um überprüfen zu können, ob das festgelegte Maßnahmenprogramm und die damit verbundenen Ziele erreicht werden, ist ein aussagekräftiges Berichtswesen notwendig. Dafür müssen Kennzahlen(-systeme) und Indikatoren geschaffen werden, an denen sich der Zielerreichungsgrad ablesen läßt.[135] Für das oben dargestellte kommunale Umweltmanagement können Kennzahlen für folgende Bereiche aufgestellt werden:

- Kennzahlen zur Bewertung der Umweltsituation des Verwaltungsbetriebes und der Effizienz der Umweltverwaltung (Kommunalverwaltung als Dienstleistungsbetrieb)[136]
- Kennzahlen zur Bewertung der Umweltsituation der Kommune (Kommune als umweltpolitischer Akteur) [137]

In der kommunalen Praxis werden solche „Kennzahlen", v. a. für den zweiten Bereich, gebildet. Hier sind zum Beispiel Umweltqualitätsziele und Umweltstandards zu nennen, die in kommunalen Umweltberichten veröffentlicht werden.[138]

---

[131] Vgl. MÜLLER, A. (1996), S. 52.
[132] Vgl. EBENDA.
[133] STUCKE, N.; SCHÖNEICH, M. (1999), S. 125.
[134] Vgl. MÜLLER, A. (1996), S. 53.
[135] Vgl. REICHARD, C. (1996), S. 60f.
[136] Zum Beispiel Energie- oder Materialverbräuche in den einzelnen Dezernaten.
[137] Zum Beispiel Versiegelungsgrad, Immissionen, Ressourcenverbräuche.
[138] Vgl. z. B. Landeshauptstadt Dresden, Amt für Umweltschutz (Hrsg.) (1998) Umweltbericht 1997, Luftqualität in Dresden.

Für dieses Berichtswesen muß die Ablauf- und Aufbauorganisation mit bestimmten Verfahrensabläufen neu ausgerichtet werden. Hierbei spielt auch die oben angesprochene Dezentralisierung des Umweltschutzes als Querschnittsaufgabe eine Rolle. Das im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells viel besprochene Reengineering der Verwaltung muß auch den Umweltschutz einbeziehen, wenn ein wirkungsvolles kommunales Umweltmanagement erreicht werden soll.[139]

Die Nutzbarmachung des Neuen Steuerungsmodells bietet für das kommunale Umweltmanagement eine Chance zur Implementierung als ein gleichwertiges Managementsystem neben anderen. Das kommunale Umweltmanagement muß einen Rahmen bilden für Instrumente, die innerhalb eines kommunalen Umweltmanagementsystems angewandt werden können. Unter dem Begriff Umweltmanagementsystem wird im folgenden ein umfassendes System zur Feststellung des Umweltverbrauchs, der Organisationsstruktur, Zuständigkeiten, Verhaltensweisen, förmliche Verfahren, Abläufe und Mittel für die Festlegung der allgemeinen Ziele und die Durchführung des Maßnahmenprogramms verstanden.[140] Ein kommunales Umweltmanagementsystem stellt also die Struktur des Umweltmanagements dar.

An dieser Stelle wird auf eine Studie des Umweltbundesamtes hingewiesen, die sich mit Umweltcontrolling in der Verwaltung beschäftigt.[141] Aufgabe des Umweltcontrollings ist es dabei, entscheidungsrelevante Umweltinformationen zusammenzustellen, zu analysieren, zu bewerten und so verdichtete Informationen für Planungs-, Steuerungs- und Kontrollzwecke bereitzustellen. Dafür bedient es sich einer Vielzahl von Instrumenten (kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung, Energie- und Abfallmanagement, Kosten-Nutzen-Analysen etc.).[142] Auf die einzelnen Instrumente wird in dieser Arbeit nicht eingegangen. Jedoch wird deutlich, daß sich das kommunale Umweltmanagement eines Umweltcontrollings bedienen sollte. Umweltcontrolling stellt in diesem Sinne eine Teilmenge des kommunalen Umweltmanagementsystems dar, die letzteres in seinen wichtigsten Funktionen Planung, Durchführung und Kontrolle unterstützt.[143]

Zusammenfassend kann für ein innovatives kommunales Umweltmanagement gesagt werden, daß es sich an den Ideen der Verwaltungsmodernisierung ausrichten sollte. Als eine weitere Anforderung wird nun die Einbindung in die Lokale Agenda 21 untersucht.

4.1.3 Einbindung des kommunalen Umweltmanagements in eine Lokale Agenda 21

Im Abschnitt 3.5 wurden die Lokale Agenda 21 und die Rolle der Kommune, im Besonderen der Kommunalverwaltung, im Lokalen Agenda 21-Prozeß dargestellt.

---

[139] Vgl. das Beispiel Wuppertal. In der Kommune wurde das Umweltdezernat aufgelöst. Umweltschutz wird nun neben Qualitätsmanagement, Controlling, Haushaltssicherung, Personalentwicklung und Frauenförderung als Querschnittsaufgabe bearbeitet. Vgl. KAISER, R.; LENZ, T.; NEBOCAT, I. (1994), S. 58.
[140] Vgl. HOLST-GLÖSS, P.; ERDMENGER, C. (1997), S. 7.
[141] Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (1998), "Umweltcontrolling im Bereich der öffentlichen Hand (Vorstudie)".
[142] Vgl. EBENDA, S. 46.
[143] Vgl. EBENDA, S. 50.

Die Lokale Agenda 21 verlangt, daß sich die gesamte kommunale Politik verstärkt an dem Gedanken der Nachhaltigkeit ausrichtet. Die Umweltdimension steht hier, wie bereits dargestellt, neben der sozialen und der ökonomischen Dimension. Neben den direkten Umweltauswirkungen sollen mit einer stärkeren Gewichtung die indirekten Umweltauswirkungen, aber auch andere Bereiche kommunalen Handelns, also Ökonomie und Soziales erfaßt werden.[144]

Die Kommunalverwaltung soll, wie dargestellt, als Begleiterin in den Konsultations- und Kommunikationsprozessen fungieren und damit eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung einer „nachhaltigen Kommune“ übernehmen. Wenn davon ausgegangen wird, daß sich in einem kommunalen Umweltmanagement im weiteren Sinne die Kommune als umweltpolitischer Akteur neben anderen Interessengruppen durchsetzen muß[145], so sind die in der Lokalen Agenda 21 anwendbaren Kommunikationsinstrumente (Bürgerforum, Runde Tische, offene Arbeitsgruppen etc.) auch für ein kommunales Umweltmanagement i. w. S. hilfreich.[146]

Wird also von Anfang an der Nachhaltigkeitsgedanke in das kommunale Umweltmanagement einbezogen, so können sich für beide Prozesse positive Synergien ergeben. Das kommunale Umweltmanagement kann durch die Ausrichtung auf die Lokale Agenda 21 eine neue Dimension erlangen, während sich der Lokale Agenda 21-Prozeß in seinem Ablauf mit dem Prozeß des kommunalen Umweltmanagements verzahnen kann und somit direkt in die Kommune eingebunden wird.

4.1.4 Zusammenfassung: Anforderungen an ein kommunales Umweltmanagement

Die im nächsten Abschnitt dargestellten Konzepte sollen anhand folgender Fragestellungen analysiert und auf die Anforderungen (Einordnung in den Betrachtungsbereich und Ableitung der Zielstellung, Verhältnis zur Verwaltungsmodernisierung, Verhältnis zur Lokalen Agenda 21) untersucht werden:

- Welche Ausgangslage hat der Ansatz?
- Welche Zielstellung ist mit dem Ansatz verbunden und wie ist diese Zielstellung in die Zielstellung des hier entwickelten kommunalen Umweltmanagements einzuordnen?
- Was sind die wesentlichen Inhalte und wie sehen Ablauf und Aufbau des Ansatzes aus?
- Wie ist das Verhältnis des jeweiligen Ansatzes zur Verwaltungsmodernisierung?

[144] Vgl. LANZ, G. (1998), S. 108.
[145] Hier wird die Verflechtung von Bereich III und IV (Vgl. Abschnitt 4.1.1) erreicht.
[146] Beteiligungsmodellen wird in der Umweltpolitik zur Lösung von Konflikten und zur Einbeziehung der Bürger und ihrer Interessensgruppen eine immer größere Bedeutung zugesprochen. Vgl. FEINDT, P. H. (1997) „Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik – Neue Beteiligungsmodelle”. Hier werden neben den partizipativen Ansätzen (Foren in der Lokalen Agenda, Energie-Tische, Community Advisory Panel) auch konfliktmittelnde (Mediation) und interessensneutralisierende Ansätze (Planungszelle, Bürgergutachten, Mehrstufiges Dialogisches Verfahren) aufgeführt.

- Wie bezieht der Ansatz die Lokale Agenda 21 in seine Zielsetzung ein?
- Wie finden die Ansätze in der Praxis Anwendung?
- Wie kann der Ansatz zusammenfassend bewertet werden?

Anhand dieser Fragestellungen wird eine Gegenüberstellung der Ansätze vorgenommen und damit ihre Möglichkeit zur Erfüllung des oben dargestellten Kommunalen Umweltmanagements überprüft.

4.2 Öko-Audit für die Kommune

In diesem Abschnitt soll das bereits in der Privatwirtschaft genutzte Umweltmanagement nach der EG-Öko-Audit-Verordnung (EG-Öko-Audit-VO)[147] auf seine Anwendbarkeit für die Kommune untersucht werden.

4.2.1 Ausgangslage

Die EG-Öko-Audit-VO richtet sich in erster Linie an Unternehmen, die an einem oder mehreren Standorten eine gewerbliche Tätigkeit ausüben. Im Februar 1998 wurde die Ergänzungsverordnung zum Umweltauditgesetz (UAG ErwV)[148] erlassen. Danach sind nun u. a. Handels- und Dienstleistungsunternehmen, Körperschaften des öffentlichen Rechts und öffentliche Unternehmen teilnahmeberechtigt.

Seit Mitte 1999 wird die Revision der EG-Öko-Audit-VO in der EU-Kommission diskutiert. Der Kreis der potentiellen Teilnehmer soll auch in der neuen EG-Öko-Audit-VO nicht mehr aufgrund der Art der Tätigkeit beschränkt sein. Die Erweiterung auf neue Bereiche zieht eine Ablösung des Standortbegriffs durch den Organisationsbegriff nach sich. So können dann mehrere Verwaltungsstandorte, die räumlich getrennt sind, trotzdem als eine Verwaltungsorganisation im Umweltmanagementsystem behandelt werden. Die Betrachtung des Organisationsbegriffs in der neuen EG-Öko-Audit-VO wird allerdings dahingehend begrenzt, daß grundsätzlich keine Einheiten, die kleiner als ein Standort sind, z. B. einzelne Anlagen, betrachtet werden können.[149]

Nach der neuen EG-Öko-Audit-VO müssen zukünftig auch die indirekten Umwelteinwirkungen erfaßt und bewertet werden. Damit müssen Kommunen, die ein Öko-Audit durchführen wollen, z. B. Planungsvorhaben berücksichtigen.

---

[147] Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29.06.1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung.
[148] Verordnung nach dem Umweltauditgesetz über die Erweiterung des Gemeinschaftssystems für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung auf weitere Bereiche (UAG-Erweiterungsverordnung - UAG-ErwV)
[149] Vgl. LÜTKES, S. (1999), S. 11.

Zum anderen verweist die neue EG-Öko-Audit-VO bei der Ausgestaltung des Umweltmanagementsystems auf den entsprechenden Teil der weltweit verfügbaren Umweltmanagementnorm DIN ISO 14001 ff.[150] Absicht ist es, den Unternehmen, die sich ein Umweltmanagementsystem nach DIN ISO 14001 ff. aufgebaut haben, eine schnellere Validierung und Zertifizierung nach dem EG-Öko-Audit zu ermöglichen.[151] Das Kommunale Öko-Audit wird in dieser Arbeit in seinen grundlegenden Inhalten nach der alten EG-Öko-Audit-VO dargestellt.[152]

4.2.2 Zielstellung und Betrachtungsobjekt des Kommunalen Öko-Audits

Das originäre Ziel der EG-Öko-Audit-VO ist der Aufbau eines Umweltmanagementsystems zur kontinuierlichen Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes im Rahmen gewerblicher Tätigkeiten.[153]

Der Grund für die Überlegung der Kommunen, ein Umweltmanagementsystem nach der EG-Öko-Audit-VO einzuführen, liegt darin, daß dieses System ein strukturiertes Vorgehen im Hinblick auf die immer komplexer werdenden Umweltaufgaben ermöglicht.[154]

Hier ist bereits erkennbar, daß die Doppelrolle der Kommune - „Kommunalverwaltung als Betrieb“ und „Kommune als umweltpolitischer Akteur“ – entscheidend für die Zielstellung des kommunalen Öko-Audits ist. Auf den Teilbereich „Kommunalverwaltung als Betrieb“ sind die Elemente der EG-Öko-Audit-VO prinzipiell übertragbar. Sie müssen jedoch den Organisationsstrukturen und besonderen Rahmenbedingungen einer Kommune angepaßt werden.[155] Die Entscheidungskompetenzen liegen bei Kommunen nicht allein bei der Leitungsebene der Kommunalverwaltung, sondern umfassen die Verwaltungsspitze und die Politikebene (Rat).

Bei Betrachtung der „Kommune als umweltpolitischer Akteur“ müssen, wie bereits erwähnt, die indirekten Umweltauswirkungen der Kommune einbezogen werden, was in der originären EG-Öko-Audit-VO nicht vorgeschrieben ist. Wird der Weg der „Kommune als umweltpolitischer Akteur“ gewählt, kann der Bezug zur Verwaltungsmodernisierung helfen, indirekte Umweltauswirkungen zu betrachten. Außerdem läuft dann der Gesamtprozeß eher in die Richtung des Lokalen Agenda 21-Prozesses.[156]

---

[150] Die 1996 eingerichtete Norm für Umweltmanagementsysteme konzentriert sich stärker auf schon bestehende Managementsysteme. Die strukturellen Übereinstimmungen zwischen beiden Systemen haben dazu geführt, daß die DIN ISO 14001 teilweise als der EG-Öko-Audit-VO gleichwertig anerkannt wird. So müssen Unternehmen, die bereits ein Umweltmanagement nach DIN ISO 14001 haben, nur noch bestimmte Elemente, wie Umweltprüfung und Umwelterklärung durchführen, um nach der EG-Öko-Audit-VO validiert werden zu können. Kommunen können also entscheiden, ob sie sich nach der EG-Öko-Audit-VO validieren lassen und gleichzeitig das Umweltmanagementsystem aus der in diesem Punkt besser ausgearbeiteten DIN ISO 14001 aufbauen. Vgl. hierzu einen Artikel von FELDHAUS, G. (1998).

[151] Vgl. LÜTKES, S. (1999), S. 11.

[152] Die Standortdiskussion wird nicht einbezogen. Bisher haben Kommunen nur Teilstandorte (z. B. Rathaus, Amt) betrachtet und diese validieren lassen.

[153] Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 Art.1 Abs. 2.

[154] Vgl. HOLST-GLÖSS, P.; ERDMENGER, C. (1996), S. 11.

[155] Vgl. SCHÜPPHAUS, M.; HAMMERBACHER, R. (1997), S. 10.

[156] Vgl. FOHLER-NOREK, C. (1998), S. 75.

Im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung, wie es das in dieser Arbeit definierte Umweltmanagement verlangt[157], müßte das Öko-Audit beide Ansätze („Kommunalverwaltung als Betrieb“ und „Kommune als umweltpolitischer Akteur“) einbeziehen. Darauf wird an späterer Stelle eingegangen. Zunächst wird der Aufbau und Ablauf des Öko-Audit dargestellt.

4.2.3 Wesentliche Inhalte, Aufbau und Ablauf des Öko-Audits

Gemäß der EG-Öko-Audit-VO müssen folgende Arbeitsschritte durchgeführt werden:[158]

1. Schritt Erstellung der kommunalen Umweltleitlinien[159]

Nach einer ersten Umweltprüfung werden umweltbezogene Gesamtziele und Leitlinien für die Gemeinde entwickelt. Hierfür können in der Kommune schon vorhandene Leitlinien, umweltpolitische Konzepte und auch Umweltberichte herangezogen werden.[160]

Die Anforderungen der EG-Öko-Audit-VO für die Erstellung der Umweltpolitik finden sich im Anhang I der Verordnung.[161] Ein wichtiger Punkt hierbei ist die Forderung der Festlegung der Umweltpolitik auf höchster Managementebene, was bei der Kommune dem Rat und der Verwaltungsspitze entspricht. Daher sollten die Umweltleitlinien per Ratsbeschluß festgelegt werden.[162]

2. Schritt Durchführung der ersten Umweltprüfung

Die Umweltprüfung stellt eine erste umfassende Ist-Analyse aller Aktivitäten und Tätigkeiten der Kommune und des Umweltzustands dar. Hier sollen die umweltrelevanten Tätigkeiten systematisch aufgedeckt, untersucht und bezüglich ihrer Umweltrelevanz bewertet werden. Anhand von Soll-Zielen – gesetzlich vorgegebene Bestimmungen oder freiwillige Vorgaben der Kommune – wird dann eine Schwachstellenanalyse durchgeführt, auf deren Grundlage Handlungsziele festgelegt werden können.[163]

Die Umweltprüfung in einer Kommune wird durch das Problem der Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands erschwert. Auch wenn die gesamte kommunale Gebietskörperschaft als Bezugsobjekt herangezogen werden soll, wird, vor allem bei großen Kommunen, eine Schwerpunktbildung vorzunehmen sein.[164] Die Umweltprüfung soll zwar alle Handlungsbereiche der Kommunalverwaltung einbeziehen, kann sich aber räumlich oder funktional in bestimmte Teilbereiche aufgliedern, z. B. nach Aufgabenbereichen (z. B. Querschnittsämter) oder nach Standorten einzelner Verwaltungsgebäude der Kommunalverwaltung.[165]

---

[157] Als ein kommunales Umweltmanagement i.w.S.
[158] Vgl. BAUMANN, W.; BOGUSLAWSKI, A. VON; KÜHLING, W. (1998), S. 9.
[159] Der Bezeichnung “Umweltpolitik”, wie sie die EG-Öko-Audit-VO in Art. 2a) vorgibt, ist für das kommunale Öko-Audit nicht sehr günstig, da im kommunalen Bereich unter Umweltpolitik etwas anderes verstanden wird. Als Alternative wird hier der Begriff “Umweltleitlinien” verwendet.
[160] Vgl. Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (LfU) (Hrsg.) (1998), S. 20.
[161] Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1836/93, Anhang I.
[162] Vgl. FOHLER-NOREK, C. (1996), S. 324; LfU (Hrsg.) (1998), S. 20.
[163] Vgl. BAUMANN, W.; BOGUSLAWSKI, A. VON; KÜHLING, W. (1998), S. 12.
[164] Nach ISO 14001 ff. und nach der zukünftigen EG-Öko-Audit-VO wird es möglich sein, das Öko-Audit für die gesamte Verwaltung liegenschaftsübergreifend durchzuführen. Vgl. LfU (Hrsg.) (1998), S. 10.
[165] Vgl. EBENDA; BAUMANN, W.; BOGUSLAWSKI, A. VON; KÜHLING, W. (1998), S. 12.

3. Schritt Aufbau eines Umweltmanagementsystems

Die EG-Öko-Audit-VO definiert das Umweltmanagementsystem als den „Teil des gesamtübergreifenden Managementsystems, der die Organisationsstruktur, Zuständigkeiten, Verhaltensweisen, förmliche Verfahren, Abläufe und Mittel für die Festlegung und Durchführung der Umweltpolitik (hier der Umweltleitlinien, Anm. d. V.) einschließt.“[166] Hierfür müssen Verantwortlichkeiten und Befugnisse in bezug auf den kommunalen Umweltschutz festgelegt werden. Es wird ein Managementvertreter bestimmt, der für Anwendung und Aufrechterhaltung des Umweltmanagementsystems zuständig ist.[167]

Für eine erfolgreiche Umsetzung des Umweltmanagementsystems ist die Information von herausragender Bedeutung. Deshalb sind alle ökologisch relevanten Daten und Fakten in einem kommunalen Umweltinformationssystem zusammenzustellen.[168]

4. Schritt Erarbeitung der Umwelterklärung und des Umweltberichts

Nach der EG-Öko-Audit-VO sind die Umweltleitlinien, die Aktivitäten der Kommune im Umweltschutz, die Ergebnisse und Bewertung der Umweltprüfung sowie das Umweltprogramm und das Umweltmanagementsystem in einer Umwelterklärung zusammenzufassen und der Öffentlichkeit in Form des Umweltberichtes zugänglich zu machen.[169] Die Umwelterklärung kann hierbei als Handlungsgrundlage für alle politischen und gesellschaftlichen Umweltaktivitäten der Kommune dienen.[170]

5. Schritt Validierung und Zertifizierung

Ein unabhängiger Umweltgutachter prüft in einer Umweltbetriebsprüfung, ob die Umweltleitlinien (Umweltpolitik), Umweltprogramm, Umweltmanagementsystem und Umwelterklärung mit den Anforderungen in der Verordnung übereinstimmen. Bei Erfüllung erfolgt die Validierung und die Eintragung der Standorte. Öffentliche Einrichtungen können sich in das nationale Register eintragen lassen. Wenn die Revision der EG-Öko-Audit-VO erfolgt und damit die Erweiterung des Teilnehmerkreises, so wird das nationale in das europäische Register übertragen.[171]

Das Öko-Audit unterliegt einem kontinuierlichen Verbesserungsprozeß. Die Umweltbetriebsprüfung wird deshalb in einem bestimmten Zyklus (nach der EG-Öko-Audit-VO bisher alle drei Jahre) wiederholt. Dabei werden Umweltprogramm und Umweltziele auf ihre Leistung hin bewertet und ihre Übereinstimmung mit der Umweltpolitik überprüft. Abbildung 7 stellt den Öko-Audit-Zyklus noch einmal vereinfacht dar.

[166] Verordnung (EWG) Nr. 1836/93, Art. 2e.
[167] Vgl. LfU (Hrsg.) (1998), S. 16.
[168] Vgl. FOHLER-NOREK, C. (1996), S. 320.
[169] Verordnung (EWG) Nr. 18/36/93, Art. 5, Absatz 2.
[170] Vgl. BAUMANN, W.; BOGUSLAWSKI, A. VON; KÜHLING, W. (1998), S. 18.
[171] Vgl. EBENDA, S. 20.

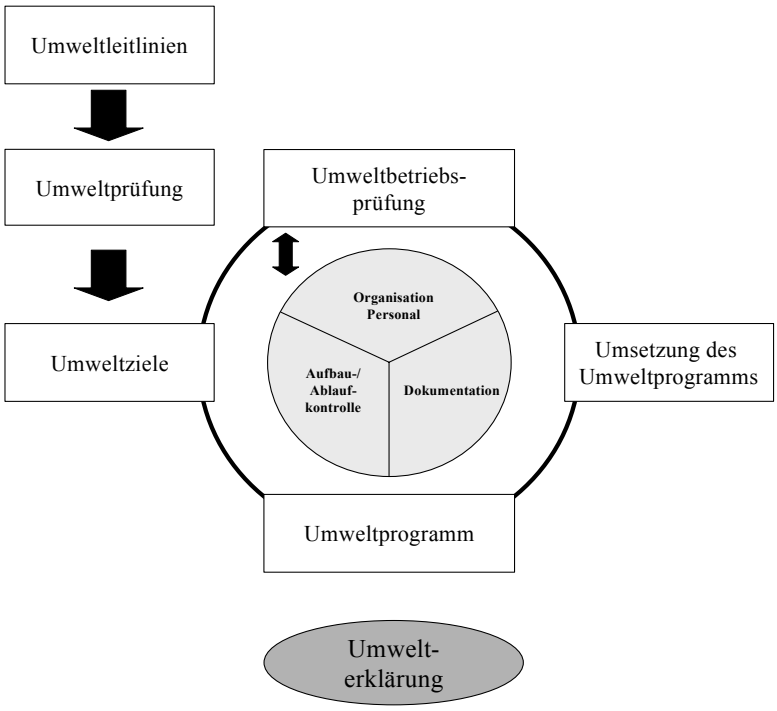


Abbildung 7: Der Öko-Audit-Zyklus
(Quelle: LfU (Hrsg.) (1998), S. 4)

Wegen der zunehmenden konkreten Betroffenheit der Bürger bei der Festlegung der Umweltziele und Maßnahmenkonzepte im Rahmen eines handlungsorientierten Umweltprogramms müssen hier die durch Gesetz festgelegten politischen Gremien, wie Gemeindevorstand (Magistrat) und Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung), in den Entscheidungsprozeß integriert werden.[172] Auch die Mitarbeiter der Kommunalverwaltung sollen in den Veränderungsprozeß eingebunden werden. Hier sollten neue organisatorische Konzepte, wie Teamarbeit und Projektgruppenarbeit, Anwendung finden.[173]

Die Einführung eines Umweltmanagementsystems nach der EG-Öko-Audit-VO stellt, wie hier ersichtlich wird, einen Eingriff in die Strukturen der Kommune dar. Dies darf nicht dazu führen, daß sich die Kommunen lediglich auf ein weiteres „Experimentierfeld“ begeben und das Personal schließlich durch die Konfrontation mit immer neuen Systemen und Instrumenten handlungsunfähig wird. Von der Praxisseite wird deshalb immer wieder erwähnt, daß das Öko-Audit eine Chance als praxisorientierter Ansatz hat, wenn es in das Neue Steuerungsmodell integrierbar ist und die Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 erleichtert.[174]

[172] Vgl. EBENDA, S. 17.
[173] Vgl. EBENDA, S. 18.
[174] Vgl. SINOFZIK, M. (1997), S.7.

4.2.4 Kommunales Öko-Audit und Verwaltungsmodernisierung

Das Umweltmanagement nach der EG-Öko-Audit-VO fügt sich in die neue Philosophie der Verwaltungsreform ein. Als Parallelen zwischen dem Öko-Audit und dem in deutschen Kommunen propagierten Neuen Steuerungsmodell werden genannt: die Leitbildorientierung, die transparente Gestaltung von Zuständigkeiten und Arbeitsabläufen sowie die ständige Dokumentation und Bewertung der Leistung.[175] Dies fügt sich auf den ersten Blick in die Sichtweise der oben dargestellten Anforderung der Verbindung des Kommunalen Umweltmanagements mit dem Neuen Steuerungsmodell. Jedoch betrachtet das Öko-Audit, wird es genau nach der Verordnung angewendet, nur die internen, direkten Umweltauswirkungen der Kommunalverwaltung.[176] In der Verbindung des Öko-Audits mit der Verwaltungsmodernisierung kann nun die Chance gesehen werden, zusätzlich indirekte Umweltauswirkungen zu erfassen, indem die „Produkte“ der Verwaltung unter ökologischem Blickwinkel betrachtet werden. Damit nähert sich das originäre Öko-Audit der Forderung eines Kommunalen Umweltmanagement i.w.S. an.

In einem Modellprojekt in Baden-Württemberg[177] wurde diese Ausweitung des Öko-Audits auf die „Kommune als umweltpolitischen Akteur“ bereits untersucht. Dabei wurden die Produkte und Dienstleistungen systematisiert nach ihrer Art (materielle Produkte/Dienstleistungen), der Anbindung an technische Infrastruktur sowie Zielgruppen der Dienstleistungen (Verwaltung/externe Akteure). So wurden fünf Kategorien von Produkten unterschieden (siehe Abbildung 8).[178]

[175] Vgl. HERMANNS, K. (1998), S. 17.
[176] Mit der Erneuerung der EG-Öko-Audit VO in diesem Jahr wird zukünftig die Berücksichtigung der Produktplanung in Umweltleitlinien, Umweltprüfung und Umweltprogramm gefordert werden. Vgl. FRINGS, E. (1998), S. 69.
[177] Da das Öko-Audit schon in einigen Kommunen Anwendung findet, sollen wichtige Ergebnisse aus Praxisprojekten (vgl. Abschnitt 4.2.6) die Darstellung der hier theoretisch festegelegten Anforderungen für das bessere Verständnis einbezogen werden.
[178] Vgl. FRINGS, E. (1998), S. 69.

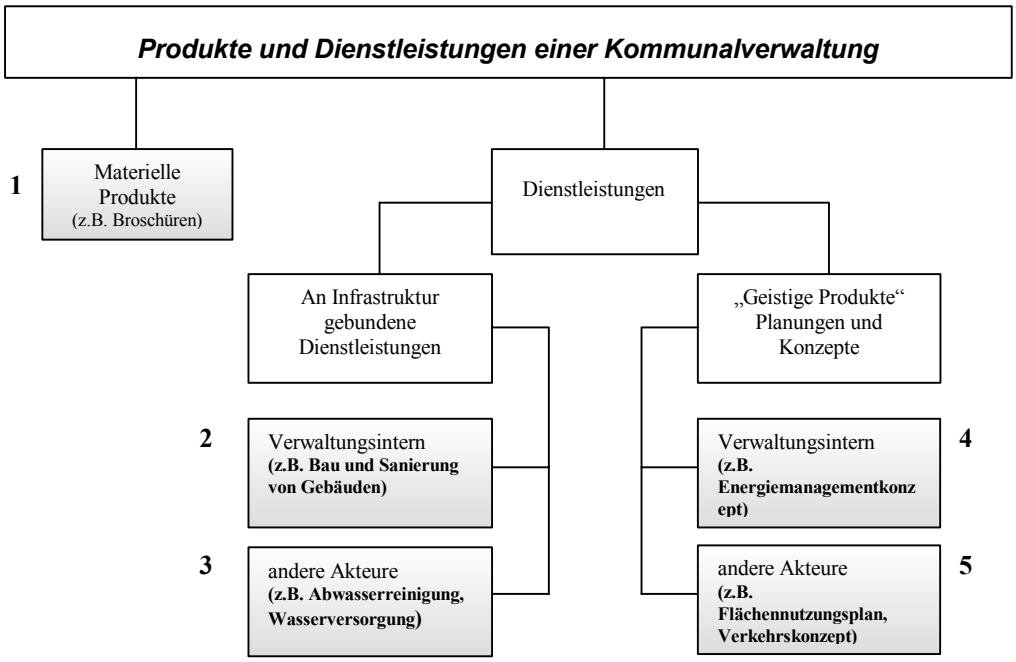


Abbildung 8: Produkte und Dienstleistungen einer Kommunalverwaltung

(Quelle: FRINGS, E. (1998), S. 70)

Nach der ersten Modellphase (Untersuchung materieller Produkte und an die Infrastruktur gebundener Dienstleistungen) wurden die Produkte und Dienstleistungen betrachtet, die über Planungen und Konzepte das Umweltverhalten anderer Akteure in der Kommune beeinflussen. Dabei sollten Vorgehensweisen zur Berücksichtigung von Umweltschutz in diesen Tätigkeitsbereichen etabliert werden, z. B. im Verkehrsbereich. Es wurden Umweltindikatoren entwickelt, die als Entscheidungshilfe bei zukünftigen Planungen dienen und die ökologischen Erfolge der Verkehrskonzeption dokumentieren sollen.[179]

Im Umweltprogramm wurden Ziele und Maßnahmen für die Verkehrsplanung der Stadt erarbeitet, z. B. Erhöhung des Radfahreranteils am Verkehrsaufkommen (Ziel) durch Vergrößerung des Radverkehrsnetzes oder Verbesserung der Wegebeläge (Maßnahmen). Die Umsetzung des Umweltprogramms kann damit jährlich überprüft und in Arbeitskreisen diskutiert werden. [180]

Mit dem Umweltmanagementsystem kann ein Instrument zur internen ökologischen Kontrolle und zur Dokumentation der Leistungen der Verwaltung gegenüber dem Gemeinderat (durch ein Berichtswesen) und der Öffentlichkeit (durch Umweltberichte) zur Verfügung gestellt werden. Die hier für die Verkehrsplanung durchgeführte Vorgehensweise muß in allen umweltrelevanten Aufgabenbereichen der Kommune eingeführt werden, z. B. in der Bauleitplanung, in der Energiepolitik und im Naturschutz (Landschaftsplanung).[181]

[179] Vgl. EBENDA, S. 70.
[180] Vgl. EBENDA, S. 71.
[181] Vgl. EBENDA.

Es zeigt sich also, daß mit der Verwaltungsmodernisierung eine Ausweitung des kommunalen Umweltmanagements i. e. S. hin zur Betrachtungsweise „Kommune als umweltpolitischer Akteur“ erreicht werden kann, indem die kommunalen Handlungsfelder als Dienstleistungen bzw. Produkte definiert und in das Öko-Audit einbezogen werden.

4.2.5 Kommunales Öko-Audit und Lokale Agenda 21

Auch die Einbindung in den Lokalen Agenda 21-Prozeß empfiehlt sich, wenn der Rahmen für das Kommunale Öko-Audit weiter gefaßt wird, also Politik und Bevölkerung einbinden will. Zum Beispiel sollten die „Kommunalen Umweltleitlinien“, die im Öko-Audit festgelegt werden, auf das Leitbild im Lokalen Agenda 21-Prozeß abgestimmt werden. Hierfür kann eine Projektgruppe „Kommunales Öko-Audit“ gebildet werden, in der neben Vertretern aus der Kommunalverwaltung und der Politik auch Bürger, Bürgerinitiativen und Vertreter der Wirtschaft mitarbeiten. Allerdings muß dann mit einem größeren Zeitaufwand gerechnet werden.[182]

Bei den Praxisprojekten in Baden-Württemberg[183] hat sich gezeigt, daß auf mindestens drei Ebenen Verbindungen zwischen Öko-Audit und Lokaler Agenda 21 bestehen können:[184]

- Durch die Überprüfung und Verbesserung der Umweltqualität in dem Bereich, in dem das Öko-Audit durchgeführt wird, kann es einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung in der Kommune leisten. Es trägt mit dem Aufbau des Umweltmanagementsystems zur Reduzierung des Ressourcenverbrauchs und der Umwelteinwirkungen durch die Verwaltung bei. Die Kommune und insbesondere die Kommunalverwaltung nimmt somit eine Vorbildfunktion für die Entwicklung einer Lokalen Agenda 21 wahr.
- In der Agenda 21 wird das Umweltmanagement als Schlüsseldeterminante für eine nachhaltige Entwicklung in der Privatwirtschaft genannt. Dabei wird das (betriebliche) Öko-Audit direkt angesprochen.[185] Die Kommune kann die Umsetzung des Öko-Audits in der Wirtschaft fördern, z. B. durch Beratungen, und mit der Durchführung eines eigenen Kommunalen Öko-Audit gleichzeitig eine Vorbildfunktion übernehmen.
- In dem Prozeß der Lokalen Agenda 21 wird die Integration von Umweltzielen in die Entscheidungsfindung auf der Politik- und Verwaltungsebene sowie die Konkretisierung von Handlungsprogrammen gefordert. Da beide Aspekte auch Elemente des Öko-Audits sind, können die Ablaufschritte des Öko-Audits zur Strukturierung des Agenda-Prozesses beitragen.

[182] Vgl. BAUMANN, W.; BOGUSLAWSKI, A. VON; KÜHLING, W. (1998), S. 11.
[183] Vgl. Abschnitt 4.2.6.
[184] Vgl. LfU (Hrsg.) (1998), S. 11.
[185] Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.) (1992), Kapitel 30.3.

Das Kommunale Öko-Audit kann also einen wichtigen Beitrag zur Lokalen Agenda 21 leisten, wenn es deren Leitgedanken in seine eigene Zielstellung und die Umsetzung einbezieht.[186]

4.2.6 Praktische Beispiele für Kommunales Öko-Audit

In Deutschland gibt es bereits eine Reihe von Projekten zum Öko-Audit im kommunalen Bereich.[187] Das am größten angelegte, ist das Modellprojekt „Umweltmanagement in Kommunalverwaltungen" der Landesanstalt für Umweltschutz (LfU) in Baden-Württemberg. In den Kommunen Ulm (110.000 Einwohner), Kehl (32.000 Einwohner), Tenningen (13.000 Einwohner), Isny (14.000 Einwohner) und Leutkirch (23.000 Einwohner) wurde die Eignung des Öko-Audits für Kommunen erprobt. Die Ergebnisse wurden für einen Praxisleitfaden „Umweltmanagement für kommunale Verwaltungen" verwendet, der 1998 erschienen ist.[188] Einige wichtige Ergebnisse des Modellprojektes sind bereits in die vorherigen beiden Abschnitte eingeflossen. Zum jetzigen Zeitpunkt wird, laut Auskunft des LfU, das Projekt „Öko-Audit in kleineren Kommunen" (2.000-10.000 Einwohner) durchgeführt. Bereits während der Projektdurchführung zeigt sich, daß der Leitfaden des LfU zu 70-80% auch auf kleinere Kommunen übertragbar ist. [189]

In Dresden wurde mit dem Projekt „Öko-Audit in Einrichtungen der Stadtverwaltung Dresden" im November 1999 begonnen. Hier wird das Öko-Audit an drei Standorten durchgeführt: dem Ortsamt Klotzsche, dem Grünflächenamt und der 116. Mittelschule. Die Ergebnisse der ersten Phase – der Umweltprüfung - liegen für alle drei Einrichtungen seit Ende November 1999 vor.[190]

Praktische Erfahrungen zum Kommunalen Öko-Audit liegen auch in Großbritannien vor. Dort können sich seit dem Inkrafttreten des Gesetzes „The Voluntary Eco-Management and Audit Scheme for Local Government" (LA-EMAS) Kommunen und Verwaltungen (District- und County Councils) validieren und registrieren lassen.[191] Es können sich sowohl einzelne als auch mehrere dieser Einheiten (sog. „operationale Einheiten") validieren und registrieren lassen. In dem LA-EMAS wird verlangt, daß diese „Operationalen Einheiten" neben den direkten auch die indirekten Umweltauswirkungen, also die kommunalen Handlungsfelder, zu betrachten haben. Entscheidend für den Ansatz in Großbritannien ist, daß sich die gesamte Stadtverwaltung zu einer Validierung

---

[186] Vgl. LfU (Hrsg.) (1998), S. 12.

[187] z. B. Hannover (Umwelterklärung 1998 und 1999), Isny und Leutkirch (Umwelterklärung 1998 und 1999), Nürnberg, München, Dresden, Rostock.

[188] siehe dazu: LfU (1998). In Zusammenarbeit mit dem Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (IFEU) und der Planungsgruppe Ökologie und Umwelt Süd in Rottenburg.

[189] Auskunft vom 06.03.00, Gesprächspartner Hr. Oelsner, LfU (Abt. 2, Ökologie, Boden- und Naturschutz). In den Gemeinden Tenningen, Isny, Leutkirch liegen bereits Umwelterklärungen vor. Kehl und Ulm stehen kurz vor der Veröffentlichung. Von Hr. Oelsner wurde angemerkt, daß es derzeit eine Vielzahl weiterer Öko-Audit-Projekte in Baden-Württemberg gibt, z. B. ein Projekt für einen Landkreis, das das Öko-Audit im Rahmen der Lokalen Agenda 21 im Konvoi-Verfahren in mehreren kleinen Kommunen gleichzeitig einführt. Jedoch werden die Ergebnisse immer erst mit Abschluß der Projekte veröffentlicht, so daß momentan keine neueren Veröffentlichungen vorliegen.

[190] Vgl. Europäisches Institut für postgraduale Bildung an der TU Dresden e.V. (EIPOS) (Hrsg.) (1999).

[191] Vgl. BENTLAGE, J. (1998), S. 30 f.

verpflichtet, auch wenn anfangs nur einzelne „Operationale Einheiten“ validiert werden.[192]

In der Praxis hat sich gezeigt, daß der Aufwand für ein Öko-Audit in der Kommunalverwaltung nicht unterschätzt werden darf. Bei kleinen Kommunen ist ein Öko-Audit in der Kommunalverwaltung sicherlich relativ schnell und einfach durchführbar. Mit zunehmender Größe der Kommune steigt auch der Koordinations-, Informations- und Personalaufwand.[193] Jedoch zeigt sich, daß in den größeren Kommunen zuerst einmal einige ausgewählte Einrichtungen oder Teilstandorte betrachtet werden, um dann die Ergebnisse auf die anderen Einrichtungen der Kommune übertragen zu können.[194] Wenn am Ende ein Öko-Audit für die gesamte Kommune steht, ist diese Vorgehensweise zu empfehlen.

4.2.7 Bewertung des Kommunalen Öko-Audit

Die vielen Projekte auf kommunaler Ebene in Deutschland zeigen, daß das Öko-Audit als Managementsystem aus der Wirtschaft grundsätzlich für Kommunen anwendbar ist. Es ist erkennbar, daß die Durchführung um so einfacher ist, je kleiner die zu untersuchenden Einheiten sind. Als mögliche Gründe hierfür werden die noch vergleichsweise inflexibleren Verwaltungsstrukturen in großen Kommunen aber auch das zum Teil ausgeprägte Bereichsdenken und die geringe Förderung von Eigeninitiative in traditionellen Verwaltungsstrukturen genannt.[195] Durch eine verstärkte Motivation muß deshalb eine Identifikation der Mitarbeiter mit dem Öko-Audit in der Kommune entstehen. Eine Unterstützung des Projektes durch die Mitarbeiter kann nur erreicht werden, wenn auch die Leitungsebene (Verwaltungsspitze **und** Ratsvorsitzender) deutlich zeigt, daß das Öko-Audit „auf der Tagesordnung“ der Kommune steht. Die schon erwähnte Bildung von übergreifenden Projektteams, aber auch eine ständige Information (Grünes Brett, Beiträge in der Mitarbeiterzeitung, Umwelttip des Monats) können für die Motivation der Mitarbeiter Hilfestellung leisten.[196]

Betont werden in den Projekten die Möglichkeit des systematischen Aufrollens des Umweltschutzes in der Verwaltung, also die Zielsetzung und anschließende Maßnahmenplanung, das Aufdecken von Kostensenkungspotentialen und die Förderung der bereichsübergreifenden Zusammenarbeit. Dies sind Vorteile, die auch im privatwirtschaftlichen Bereich genannt werden.[197] Die starke Handlungsorientierung macht das Öko-Audit zu einem handhabbaren Managementsystem in der Verwaltung.

Eine wichtige Rolle für die Kommunen spielt die Schaffung einer Vorbildwirkung gegenüber anderen kommunalen Akteuren, v. a. der Wirtschaft. Dafür muß eine konsequente Öffentlichkeitsarbeit geleistet werden. Gerade durch die Verbindung zur Lokalen Agenda 21 und ihren Kommunikationsinstrumenten (Bürgerforen, Runde Tische etc.)

[192] Vgl. RIGLAR, N. (1997), S. 311 ff.
[193] Vgl. OELSNER, G. (1998), S. 57.
[194] Vgl. Beispiel Dresden.
[195] Vgl. FRINGS, E. (1998), S. 73.
[196] Vgl. LfU (Hrsg.) (1998), S. 13.
[197] Vgl. BÜLTMANN, A.; WÄTZOLD, F. (1999), S. 33 ff.

kann das eher nach innen gerichtete Öko-Audit auch der breiteren Öffentlichkeit vermittelt werden.[198]

Abschließend kann festgestellt werden, daß das Kommunale Öko-Audit den Teil des in dieser Arbeit definierten Umweltmanagements bedient, der Umweltschutzziele in die Planung, Durchführung und Kontrolle der Aktivitäten der Kommunalverwaltung einbezieht. Das kommunale Öko-Audit im originären Sinne betrachtet also die internen Aktivitäten der Verwaltung und ihre direkten Umweltauswirkungen. Das kommunale Öko-Audit bietet von seiner Struktur her zwar die Möglichkeit der Erfassung der indirekten Umweltauswirkungen (vgl. Abschnitt 4.2.4 und 4.2.5), jedoch besteht bei der Ausweitung des Kommunalen Öko-Audit, wie die praktischen Erfahrungen zeigen, noch Untersuchungsbedarf.

Im nächsten Abschnitt wird ein Konzept vorgestellt, welches bereits durch seine Ausgangslage eine andere Ausrichtung erfährt, als das kommunale Öko-Audit.

4.3 Kommunale Naturhaushaltswirtschaft

4.3.1 Ausgangslage

Die Charta von Aalborg[199] war der Ausgangspunkt für das Konzept der Kommunalen Naturhaushaltswirtschaft (NHHW)[200]. In Abschnitt 1.14 heißt es dort: [201]

„Wir Städte und Gemeinden sichern zu, das gesamte verfügbare politische und planerische Instrumentarium für einen ökosystembezogenen Ansatz kommunaler Verwaltung zu nutzen. … Wir wollen neue Systeme der Kommunalen Naturhaushaltswirtschaft einführen, um mit unseren natürlichen Ressourcen ebenso haushälterisch umzugehen wie mit unserer künstlichen Ressource ‚Geld'."

Durch die Kommunale NHHW soll die in Einzelaspekte zersplitterte Umweltpolitik in einen Rahmen gefaßt und der Umweltverbrauch der Kommune[202] transparent gemacht werden. In ihrem Aufbau können vorhandene Instrumente, wie die kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltqualitätsziele oder Landschaftsplanung zusammengeführt werden.[203]

4.3.2 Zielstellung und Betrachtungsobjekt in der Kommunalen NHHW

Das Hauptziel der Kommunalen NHHW ist die Aufstellung eines Naturhaushaltsplans in der Kommune, seine Verabschiedung durch den Gemeinderat und die anschließende Bilanzierung des tatsächlichen Umweltverbrauchs – also die Gewährleistung einer poli-

---

[198] Vgl. Abschnitt 4.1.3.
[199] Vgl. Abschnitt 3.5.
[200] Das Europasekretariat des International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) erprobt das Konzept der Kommunalen NHHW in vier deutschen Pilotkommunen unter dem Namen ***ökoBudget®***. Im folgenden wird jedoch der Begriff Kommunale NHHW verwendet. Auf das Demonstrationsvorhaben wird im Abschnitt 4.3.6 eingegangen.
[201] Charta von Aalborg zitiert nach: OTTO-ZIMMERMANN, K. (1995), S. 248.
[202] Umweltverbrauch: durch in der Gebietskörperschaft ansässige Akteure verursachte Inanspruchnahme von Ressourcen. Vgl. ERDMENGER, C. (Hrsg.) (1998), S. 58.
[203] Vgl. HOLST-GLÖSS, P.; ERDMENGER, C. (1997), S. 7.

tischen Steuerung zur Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen. Der Umweltverbrauch wird hierbei an mittel- und langfristigen Umweltzielen gemessen. Es muß normativ festgelegt und politisch beschlossen werden, welches Ausmaß an Umweltverbrauch in welcher Zeiteinheit für eine Kommune als hinnehmbar bewertet wird.[204]

An anderer Stelle wurde bereits deutlich gemacht, daß in der kommunalen Umweltpolitik zwar viele wirksame Einzelinstrumente (z. B. Umweltverträglichkeitsprüfung, Instrumente der Umweltplanung) im Einsatz sind, daß jedoch ein „… übergreifendes Planungs- und Steuerungsinstrument (fehlt) …, mit dem kommunale Gebietskörperschaften das Postulat der Zukunftsbeständigkeit … auf ihrer Ebene in Grundsätze, Ziele, Regelungs- und Maßnahmenprogramme übersetzen können.“[205] Diese Schwachstelle möchte die Kommunale NHHW aufgreifen. Es geht jedoch nicht darum, mühsam etwas neues zu erfinden, sondern sich die Erfahrungen aus der kommunalen Verwaltung, insbesondere aus der Finanzhaushaltsplanung zu eigen zu machen.[206] Die Analogien, die hierbei zwischen den Grundsätzen des Finanzhaushaltsplanes und den ökologischen Prinzipien der Kommunalen NHHW gesehen werden, sind in Abbildung 9 dargestellt.[207]

Finanzhaushaltsplan	Naturhaushaltsplan
- Haushaltswahrheit und -klarheit	- Transparenz und Verständlichkeit
- Vorherigkeit	- Vorsorgeorientierung
- Wirtschaftlichkeit	- ökologische Effizienz
- Sparsamkeit	- ökologische Suffizienz

Abbildung 9: Die wichtigsten Parallelen zwischen Finanz- und Naturhaushaltswirtschaft

(Quelle: ERDMENGER, C. (1996a), S. 49)

Die Zielstellung der Kommunalen NHHW zeigt bereits, daß dieses Konzept in die Betrachtung „Kommune als umweltpolitischer Akteur“[208] einzuordnen ist.

Die Darstellung des Ablaufes der Kommunalen NHHW (Abschnitt 4.3.3) verdeutlicht, daß die „Kommunalverwaltung als Betrieb“ mit ihren direkten Umweltauswirkungen hier nicht betrachtet wird. Es geht vielmehr um die Planung und Steuerung der indirekten Umweltauswirkungen der Kommune.

Wenig untersucht wurde bisher die organisatorische Einbindung der Kommunalen NHHW und die Verbindung zur Diskussion um das Neue Steuerungsmodell.[209] Die Kommunale NHHW lehnt sich zwar an die traditionellen Strukturen der Finanzhaushaltswirtschaft an, legt sich aber dennoch nicht auf die Kameralistik (also eine auf den

[204] Vgl. EBENDA.
[205] OTTO-ZIMMERMANN, K. (1995), S. 249.
[206] Vgl. ERDMENGER, C (1996), S. 81.
[207] Vgl. ERDMENGER, C. (1996a), S: 49. Ausführlichere Beschreibung der Gemeinsamkeiten vgl. bei OTTO-ZIMMERMANN, K. (1995), S. 254.
[208] Hier sei noch einmal an die Annahme bei der Betrachtung der “Kommune als umweltpolitischer Akteur” erinnert. In Abschnitt 4.1.1 Abbildung 6 hieß es: “Kommunen können durch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben /Eigenaktivitäten mit ihren Vorgaben und Vorhaben Einfluß auf die aktuelle und künftige Umweltsituation nehmen”.
[209] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat des Demonstrationsvorhabens Kommunale Naturhaushaltswirtschaft (2000), S.4; ERDMENGER, C. (Hrsg.) (1998), S. 11.

Vergleich mit dem Haushaltsplan ausgerichtete Rechnungslegung) fest.[210] Die Schnittstellen zwischen Kommunaler NHHW und Verwaltungsmodernisierung werden deshalb in Abschnitt 4.3.4 genauer untersucht.

Das Verhältnis zur Lokalen Agenda 21 wird Thema des Abschnitts 4.3.5 sein, da bereits deren Bedeutung für ein kommunales Umweltmanagement angesprochen wurde. Zunächst wird jedoch der Aufbau der Kommunalen NHHW dargelegt.

4.3.3 Wesentliche Inhalte, Aufbau und Ablauf der Kommunalen NHHW

Wesentliche Elemente der Kommunalen NHHW sind der Naturhaushaltsplan und die Naturhaushaltsrechnung. Der Kommunale Naturhaushaltsplan soll jährlich oder zweijährlich von der Verwaltung aufgestellt, öffentlich ausgelegt und vom Gemeinderat verabschiedet werden. Er setzt den Rahmen für den Umweltverbrauch in der Kommune über einen bestimmten Zeitraum und kann sich hierbei an der Haushaltsperiode der Kommune orientieren.[211]

Der Ressourcen- bzw. Umweltverbrauch wird durch Umweltindikatoren angegeben und in physischen Einheiten ausgedrückt. Die Budgetgrenze – also das Maß, über das der Umweltverbrauch nicht hinaus wachsen soll – wird dabei von der gewünschten Umweltqualität vorgegeben. Der Naturhaushaltsplan und die für das Haushaltsjahr als Abschlußrechnung zu erstellende Naturhaushaltsrechnung bauen also grundsätzlich auf der Entwicklung der Indikatoren auf. [212] Deshalb soll an dieser Stelle erläutert werden, was Indikatoren im Rahmen der Kommunalen NNHW wiedergeben.

Indikatoren sind prinzipiell Kenngrößen, also z. B. physikalische Größen, Anteilswerte etc., die den Zustand eines größeren komplexen Systems veranschaulichen sollen. Indikatoren sind immer subjektiv und damit abhängig von der Übereinkunft derer, die sie aufstellen und benutzen.[213] Bei einer Aufstellung eines Indikatorensystems für die Kommunale NHHW müssen die Indikatoren bestimmte Voraussetzungen erfüllen:[214]

- *Transparenz der Herleitung und Eindeutigkeit*, d. h. die Indikatoren müssen soweit konkretisiert werden, daß eindeutig erkennbar ist, durch welche Meßwerte sie unterlegt werden;
- *Verfügbarkeit der Daten*, d. h. die benannten Indikatoren müssen mit Daten unterlegt sein und die erforderlichen Berechnungen oder Erhebungen müssen seriös durchgeführt werden können;

[210] Vgl. ROBRECHT, H.; STELZER, V. (1998), S. 185.
[211] Vgl. ERDMENGER, C. (1996), S. 47.
[212] Vgl. ERDMENGER, C. (Hrsg.) (1998), S. 10. Dieser Beitrag beschäftigt sich ausschließlich mit der Indiktorgestaltung in der Kommunalen NHHW und stellt diesbezüglich die Ergebnisse in den Pilotkommunen dar.
[213] Die Verwendung von Indikatoren beruht nicht darauf, daß sie am besten geeignet sind, objektive Aussagen über den Zustand eines Systems zu treffen, sondern darauf, daß Konsens darüber herrscht, daß sie dazu in der Lage sind. Vgl. EBENDA, S. 5.
[214] Vgl. EBENDA, S. 6 f.

- *Vollständigkeit*, d. h. die Vollständigkeit im Hinblick auf die Zielstellung muß weitestgehend gewährleistet sein.[215]

Im Indikatorensystem der Kommunalen NHHW werden die folgenden Indikatoren gebildet:[216]

- *Verbrauchsindikatoren*, die den Umweltverbrauch abbilden, z. B. CO_2-Emissionen pro Kopf in t.
- *Vermögensindikatoren*, die das Kapital an Umweltgütern abbilden, z. B. Waldbestand in ha.
- *Effizienzindikatoren*, die aufzeigen, in welchem Verhältnis der Umweltverbrauch zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse steht, z. B. Energieverbrauch pro Arbeitsplatz in MWh.

Die Einordnung der Indikatoren wird im Ablauf der Kommunalen NHHW deutlich. Nachdem also der Ratsbeschluß zur Durchführung der Kommunalen NHHW vorliegt, werden folgende Schritte durchlaufen:[217]

1. Schritt Erhebung der Ausgangssituation

Anhand der definierten Verbrauchsindikatoren wird der aktuelle Umweltverbrauch bzw. Umweltzustand der Kommune erfaßt. Hierbei wird soweit möglich auf vorhandene Daten, z. B. aus kommunalen Umweltberichten oder aus der Landschaftsplanung, zurückgegriffen.

2. Schritt Aufstellung des Naturhaushaltsplanes

Durch die Feststellung maximaler Verbrauchsraten definiert die Kommune ihren „ökologischen Ausgabenrahmen“, also das Gesamtbudget, für das bevorstehende Haushaltsjahr. Neben diesen Jahreszielen werden als Maßstab auch mittel- und langfristige Umweltziele beschlossen. Dies können lokale Umweltqualitätsziele, z. B. Luftqualität, aber auch an globalen oder überregionalen Notwendigkeiten orientierte Handlungs- oder Reduktionsziele, z. B. Reduktion von CO_2-Emmissionen, sein.

Das Gesamtbudget soll den Überblick über die Umweltsituation der Kommune liefern. Die Einzelbudgets treffen genauere Aussagen über die vorher festgelegten Problemfelder. Sie bilden eine Übersicht über die sektorale und räumliche Verteilung des im Haushaltsjahr festgelegten Umweltverbrauchs der Kommune. Auch sie werden durch Verbrauchsindikatoren unterlegt.[218]

3. Schritt Beratung und Beschluß des Naturhaushaltsplanes

Der Naturhaushaltsplan wird nach öffentlicher Vorstellung und Diskussion vom Rat beschlossen. Er ist als freiwillige Selbstbindung der Kommune anzusehen. Durch Verein-

[215] Wirkliche Vollständigkeit kann sicher niemals erreicht werden, jedoch muß ein Indikatorensystem mit Zielstellung “Zukunftsbeständige Entwicklung” soziale, wirtschaftliche und ökologische Aspekte einbeziehen. Hierbei müssen aber Zielkonflikte berücksichtigt und gegeneinander abgewogen werden. Vgl. EBENDA, S. 7.
[216] Vgl. EBENDA, S. 7.
[217] Vgl. im folgenden ROBRECHT, H.; STELZER, V. (1998), S. 182 ff.
[218] Vgl. ERDMENGER, C. (Hrsg.) (1998), S. 58.

barung sollen darüber hinaus weitere kommunal bzw. regional relevante Akteure in das Verfahren einbezogen werden, mit dem Ziel, daß auch sie sich dem Naturhaushaltsplan verpflichtet sehen.

4. Schritt Ausführung des Naturhaushaltsplanes

Während des Haushaltsjahres wird die Ausführung bzw. Einhaltung des Naturhaushaltsplanes durch Führung von „ökologischen Konten" kontrolliert. Instrumente der Umweltbeobachtung und -überwachung sowie der Abschätzung von Umweltfolgen werden für die Umwelt- und Leistungsrechnung eingesetzt. Es wird überprüft, ob sich geplante Programme, Projekte und Maßnahmen in dem festgelegten Budgetrahmen bewegen. Maßnahmen, die unvermeidbar sind, deren Umweltverbrauch aber über den Rahmen des ökologischen Gesamtbudgets hinausgehen, bedürfen einer öffentlich-politischen Abwägung und Rechtfertigung und einer gesonderten Genehmigung.

5. Schritt Naturhaushaltsrechnung

Zum Abschluß des Haushaltsjahres wird die Naturhaushaltsrechnung für die einzelnen ökologischen Konten erstellt. Sie stellt den tatsächlichen Umweltverbrauch im vergangenen Haushaltsjahr dar und vergleicht diesen mit dem im Gesamtbudget geplanten Ausgaberahmen.[219] Neben den Jahresrechnungen enthält sie zur Erläuterung sektorale und räumliche Übersichten, eine Vermögensübersicht und eine Umwelt-Leistungs-Rechnung.

Die Vermögensübersicht stellt dabei das auf dem Gemeindegebiet quantifizierbare Naturkapital dar, also den Zustand der natürlichen Ressourcen einer Kommune, und ist mit den Vermögensindikatoren unterlegt. Die Umwelt-Leistungs-Rechnung ist der Teil der Naturhaushaltsrechnung, der die Bedürfnisbefriedigung als Gegenleistung für Umweltverbrauch und Umweltbelastung darstellt. Sie gibt Auskunft über die Effizienz kommunaler Aktivitäten. Dafür werden Effizienzindikatoren eingesetzt.[220]

Die Naturhaushaltsrechnung bietet somit die Möglichkeit zur Überprüfung und Neufestlegung des Naturhaushaltsplanes für Verwaltung und Politik und soll außerdem öffentlich bekanntgegeben werden. Abbildung 10 zeigt den Ablauf des Naturhaushaltszyklus noch einmal als Überblick.

[219] Vgl. EBENDA.
[220] Vgl. EBENDA.

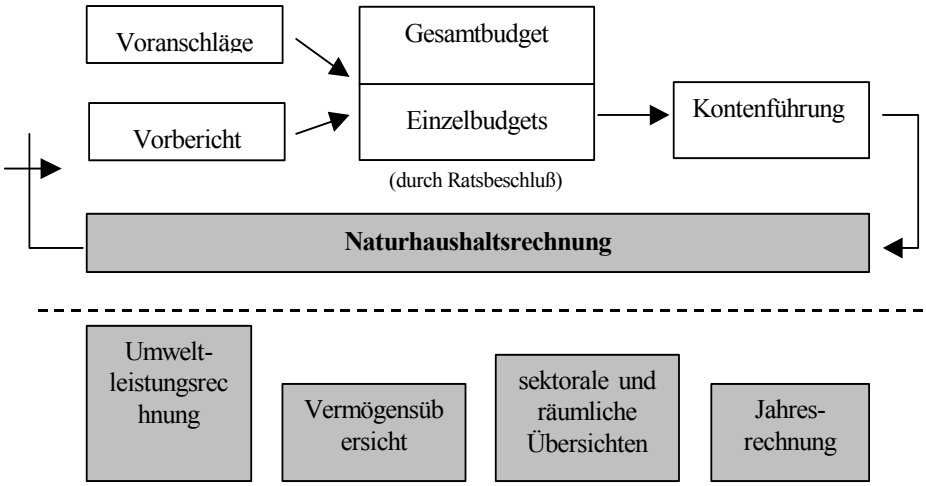


Abbildung 10: Der Haushaltszyklus der Kommunalen Naturhaushaltswirtschaft

(Quelle: ERDMENGER, C. (1996), S.47)

Nachdem nun die Elemente der Kommunalen NHHW dargestellt wurden, sollen die Schnittstellen zur Verwaltungsmodernisierung untersucht werden. Denn die kommunale Naturhaushaltswirtschaft greift in Strukturen der kommunalen Verwaltung und muß deshalb mit der Neuorientierung in der Kommunalpolitik abgestimmt sein.

4.3.4 Kommunale Naturhaushaltswirtschaft und Verwaltungsmodernisierung

Als vorrangiges Ziel der Kommunalen NHHW wird die politische Steuerung der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen gesehen. Dabei sollen die umweltpolitische Zielsetzung und Kontrolle durch den Rat aber auch die Umweltplanung und der Vollzug durch die Verwaltung erleichtert werden. Der Rat bestimmt politisch das „Was“ des Kommunalen Naturhaushaltsplans.[221] Somit ist hier bereits eine Forderung des Neuen Steuerungsmodells einbezogen.

Die Kommunale NHHW erfaßt weniger den organisatorischen Verwaltungsbereich, als vielmehr die oben angesprochene Steuerung im politisch-administrativen System.[222] Deshalb ist bis jetzt auch die organisatorische Einbindung der Kommunalen NHHW kaum untersucht worden. In Heidelberg, einer der Pilotkommunen des Demonstrationsvorhabens[223], wurde die Kommunale NHHW direkt in den Prozeß der Verwaltungsmodernisierung einbezogen. So wurde für die Umsetzung des organisatorischen Ablaufs des Naturhaushaltszyklus ein dezernatsübergreifendes Projektteam gebildet. Die Leitung hat dabei das Dezernat für Umwelt und Energie (in Vertretung der Oberbürgermeisterin). Eingebunden in das Projektteam sind das Amt für Umweltschutz und Gesundheitsförderung (Koordination), das Personal- und Organisationsamt mit der Zentralen Controlling-Stelle, das Amt für Stadtentwicklung und Statistik, das Kämmereiamt, das Stadtplanungsamt, das Vermessungsamt, das Landschaftsamt, das Amt für Abfall-

[221] Vgl. ERDMENGER, C. (1998), S. 59.
[222] Vgl. HOLST-GLÖSS, P.; ERDMENGER, C. (1996), S. 17.
[223] Wie auch im Abschnitt 4.2 bei der Darstellung des Kommunalen Öko-Audits werden wichtige praktische Erfahrungen zum besseren Verständnis benutzt. Das Demonstrationsvorhaben wird in Abschnitt 4.3.6 dargestellt.

wirtschaft und Stadtreinigung und die Heidelberger Versorgungs- und Verkehrsbetriebe.[224]

Ein neues und zugleich integriertes Umweltmanagementsystem zur Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen muß sich in den Prozeß der kommunalen Verwaltungsmodernisierung einordnen, Synergien ergeben sich hier bei Elementen wie der Budgetierung, der Entwicklung von Kennzahlen bzw. Indikatoren, dem Berichtswesen und dem Controlling.[225] Die Indikatoren und Kenngrößen können zur Bewertung von Verwaltungsleistungen herangezogen werden. Die Kommunale NHHW kann somit die ökologische Lücke des Neuen Steuerungsmodells ausfüllen, indem zur Neuen Steuerung der Kommunen eine Nachhaltigkeitssteuerung zukunftsbeständiger Kommunen hinzukommen könnte.[226]

4.3.5 Kommunale Naturhaushaltswirtschaft und Lokale Agenda 21

Stärker diskutiert wird die gute Eignung der Kommunalen NHHW zur Einbindung in die Lokale Agenda 21. Das liegt vor allem daran, daß eine Verknüpfung der Kommunalen NHHW und der Lokalen Agenda 21 konzeptionell gewollt ist. Die stärkere Verknüpfung des eher basisorientierten Lokalen Agenda 21-Prozesses mit der Kommunalen NHHW kann zu Synergien führen. Diese sind sowohl für den weiteren methodischen Erkenntnisgewinn als auch für die Erhöhung von Transparenz und Akzeptanz beider Ansätze wichtig.[227]

Der Entwicklung und Anwendung kommunaler Indikatoren und Ziele wird in der Lokalen Agenda 21 große Bedeutung zur Umsetzung der konsultativ entwickelten Leitbilder beigemessen. Für die Indikatoren im Bereich Umwelt kann die Kommunale NHHW eine methodische Hilfe durch klar und einheitlich strukturierte, nach Umweltproblembereichen gegliederte Indikatorensysteme anbieten. Zwar sind in der Kommunalen NHHW noch keine sozialen oder ökonomischen Kennzahlen erfaßt. Einen Ansatzpunkt bietet jedoch die Umwelt-Leistungs-Rechnung, indem sie wirtschaftliches Handeln und Lebensqualitäten der Nutzung natürlicher Ressourcen gegenüberstellt.[228]

Ein sehr gutes Beispiel für die Verbindung zwischen Lokaler Agenda 21 und der Kommunalen NHHW ist Bielefeld. Dort wird schon bei der Aufstellung des Indikatorensystems darauf geachtet, daß neben den Fachbereichen der klassischen Umweltverwaltung auch andere Dienststellen an der Auswahl der Indikatoren und der Aufstellung der Zielwerte beteiligt sind. Zusätzlich werden die Indikatoren mit Vertretern verschiedener Disziplinen der Universität Bielefeld aber auch mit Vertretern der Fraktionen diskutiert. Parallel dazu wird der Bielefelder Naturhaushaltsplan mit Verbänden aus Wirtschaft, Bürgerschaft, Kirche und Umweltschutz beraten.[229]

---

[224] Vgl. SCHALLER, T. (2000), S. 11.
[225] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat des Demonstrationsvorhabens Kommunale Naturhaushaltswirtschaft (2000), S. 4.
[226] Vgl. EBENDA.
[227] Vgl. EBENDA, S. 8.
[228] Vgl. EBENDA, S. 9.
[229] Vgl. STELZER, V.; WORMS, E.; BECKER, A. (1998), S. 26.

Die Kommunale NHHW kann also zur Motivation der Akteure im Rahmen der Lokalen Agenda 21 beitragen, wenn bei der Aufstellung und Überprüfung des Naturhaushaltsplanes alle Akteure zusammenarbeiten. Der Naturhaushaltsplan wird als ideale Grundlage für Konsultationsprozesse mit allen Akteuren gesehen.[230] Allerdings muß ein längerer Zeitraum für die Aufstellung des Planes vorgesehen werden.

4.3.6 Praktische Beispiele – Das Demonstrationsvorhaben des ICLEI

Im März 1996 startete ICLEI mit dem Demonstrationsvorhaben in den drei Städten Bielefeld, Dresden, Heidelberg sowie dem Landkreis Nordhausen. Darin sollte das Konzept der Kommunalen NHHW in vier Projektphasen erprobt und bis zur allgemeinen Anwendungsreife entwickelt werden.[231]

Die *erste Phase* beinhaltet die Erfassung der Rahmenbedingungen in den Partnerkommunen, die Einrichtung des Projektes und die Entwicklung eines Modells der NHHW für die Teilnehmerstädte sowie erste Schritte zu seiner konkreten Umsetzung. In der nachfolgenden *Projektphase II* erarbeitet jede Teilnehmerstadt einen Kommunalen Naturhaushaltsplan, der in den Gremien des Gemeinderates (bzw. Kreistags) und mit Interessengruppen beraten und im Gemeinderat verabschiedet wird. In der *Projektphase III* werden die jeweiligen Haushaltspläne ausgeführt und ihre Einhaltung überwacht. In der abschließenden *Projektphase IV* wird der tatsächliche Umweltverbrauch der Kommune im abgelaufenen Naturhaushaltsjahr bilanziert. Die Erfahrungen der vorangegangenen Projektphasen werden zusammengefaßt und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.[232]

Bis Ende März 2000 soll die letzte Phase des Demonstrationsvorhabens abgeschlossen werden. Die Erfahrungen zur Umsetzung der Naturhaushaltswirtschaft unter den unterschiedlichen Bedingungen in den Pilotkommunen sollen in ein „Handbuch der Kommunalen Naturhaushaltswirtschaft“ einfließen und in einer abschließenden Tagung der Fachöffentlichkeit präsentiert werden.[233] In dieser Arbeit werden beispielhaft Stand und Ergebnisse des Projektes in Dresden dargestellt.[234]

In Dresden ist der Naturhaushaltsplan nach Kategorien der Umweltvorsorge gegliedert. Es werden drei umfassende Zielbereiche kommunaler Umweltvorsorge formuliert:

I *Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse durch hohe Umweltqualität*

II *Sicherung einer hohen Ressourceneffizienz in den stadtfunktionalen Bereichen*

- Energiedienstleistungen
- Flächennutzung bzw. -dienstleistungen
- Stoffstrom- und Abfallwirtschaft
- Wasserwirtschaft und Gewässerschutz
- Mobilität

[230] Vgl. ROBRECHT, H.; STELZER, V. (1998), S. 183.
[231] Vgl. ERDMENGER, C. (1996), S. 85.
[232] Vgl. EBENDA.
[233] Vgl. EBENDA. Die Tagung wird Ende März 2000 stattfinden, so daß die abschließenden Ergebnisse aller Pilotkommunen noch nicht in diese Arbeit einfließen können.
[234] Vgl. zu folgenden Ausführungen FRENZEL, F. (1999), S. 3.

III Sicherung und Entwicklung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und der Nutzungsfähigkeit aller Naturgüter

Diesen drei Zielbereichen werden die o. g. Umweltindikatoren (Verbrauchsindikatoren, Vermögensindikatoren, Effizienzindikatoren) zugeordnet. Außerdem wurde in Dresden zur besseren Vermittlung der im Gesamtbudget abgebildeten Inhalte gegenüber der Politik ein zweites Indikatorensystem entwickelt. Diese Stadtentwicklungsindikatoren sollen den Zusammenhang zwischen Reduktionsabsichten bei der Inanspruchnahme der natürlichen Ressourcen (z. B. Abnahme der Versiegelungsintensität) und der Gewährleistung und Verbesserung städtischer Funktionen (z. B. Bereitstellung von qualitativ hochwertigen Wohnbaustandorten) wiedergeben.[235] Bei der Auswahl der Indikatoren wurden vorhandene städtische Datenbestände aus dem Umweltinformationssystem (UIS) und dem Geographischen Informationssystem (GIS) sowie Kenntnisse anderer Verwaltungs- und wissenschaftlicher Institutionen weitgehend genutzt.[236]

Seit Dezember 1999 liegt für Dresden die Naturhaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1998/1999 vor (siehe Anhang). Ende März 2000 sollen die Naturhaushaltsrechnung und der Abschlußbericht des Demonstrationsvorhabens für Dresden dem Stadtrat zur Diskussion vorgelegt werden. Erste Ergebnisse können jedoch aus dem bisherigen Stand abgeleitet werden.[237]

Bei der Indikatorenbildung zeichnen sich methodische und organisatorische Schwierigkeiten ab, die sich bei einer Verwendung von Daten aus zwei Kalenderjahren ergeben. Indikatoren für den Anteil des Jahres 1999 am Naturhaushaltsjahr (1.10.98 – 30.9.99) liegen erst Mitte März vor. Außerdem wurden gerade anspruchsvolle Zielwerte, wie Flächenversiegelung oder modal split[238] bei weitem nicht erreicht. Das Verschlechterungsverbot für die Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen konnte jedoch bei einigen Indikatoren eingehalten werden. [239]

Zum Abschluß des Projektes wird von den Koordinatoren eingeschätzt, daß den Indikatoren bzw. den Zielwerten und Zielausrichtungen keine besondere, richtungsweisende Bedeutung innerhalb des politischen und des Verwaltungshandelns beigemessen wurde. Die Umsetzung des Dresdner Naturhaushaltsplans hat die notwendige Bekanntheit und Reife im politisch-administrativen System nicht erreicht. Es fehlt eine entsprechende Unterstützung durch die Leitungsebenen, um die konsequente Durchführung in der Verwaltungspraxis sicherstellen zu können. Permanente Haushaltsdebatten und -eingriffe sowie Prestige- oder andere dringlich zu bearbeitende Vorhaben gehen zu Lasten einer kontinuierlichen Verfolgung von Umwelt- und Stadtentwicklungszielen.[240]

Für die Fortführung der Naturhaushaltsrechnung in Dresden wird entscheidend sein, ob dem Stadtrat der politische Anspruch und die Steuerungsrelevanz der gewählten Indika-

---

[235] Vgl. EBENDA, S. 2.
[236] Vgl. FRENZEL, F.; SOCHER, W. (1998a), S. 19 f.
[237] Vgl. FRENZEL, F. (1999)
[238] Verteilung des gesamten Verkehrsaufkommens auf die verschiedenen Verkehrsträger (ÖPNV, Fußgänger, motorisierter Verkehr, etc.).
[239] Vgl. FRENZEL, F. (1999), S. 2.
[240] Vgl. EBENDA.

toren und ihrer Zielbestimmungen für die kommunale (Verwaltungs-)Praxis vermittelt werden kann.[241]

4.3.7 Bewertung der Kommunalen Naturhaushaltswirtschaft

In der Darstellung der Kommunalen NHHW wurde deutlich, welche Rolle die Steuerung und Kontrolle durch das politisch-administrative System in einem kommunalen Umweltmanagement einnehmen soll. Die Kommunale NHHW betrachtet jedoch – wie auch das Kommunale Öko-Audit - nur einen Teil des in dieser Arbeit definierten kommunalen Umweltmanagements: die „Kommune als umweltpolitischen Akteur". Eine verläßliche Anwendung im Verwaltungsalltag ist nicht ausreichend geregelt, da sich die Betrachtung der organisatorischen Einbindung bisher nur auf die Anlehnung an die Strukturen, die im Finanzhaushaltsplan geschaffen wurden, bezieht.[242]

Nach Meinung der Verfasserin kann eine wirkliche Maßnahmenplanung erst nach Beendigung des ersten Naturhaushaltszyklus einsetzen, so daß mit dem Abschluß des Demonstrationsvorhabens auch die Diskussion über die organisatorischen Auswirkungen einer Naturhaushaltsrechnung geführt werden sollte.[243] Dabei kann das Verfahren der Kommunalen NHHW seinen theoretischen Anspruch als Steuerungs- und Kontrollinstrument eines kommunalen Umweltmanagements praktisch unter Beweis stellen.[244]

In der Einbeziehung der Ideen des Neuen Steuerungsmodells werden keine konzeptionellen Probleme gesehen.[245] Mit der Bewertung der Produkte kann die Kommunale NHHW eine Hilfestellung bei der Betrachtung der „Kommunalverwaltung als Betrieb" leisten. Allerdings sind damit noch nicht alle direkten Umweltauswirkungen des Betriebes „Kommunalverwaltung" erfaßt. Zum Beispiel wird in der Kommunalen NHHW nicht betrachtet, welcher Ressourcenverbrauch bei den Verwaltungseinheiten selbst anfällt. Darin wird eben auch nicht die Aufgabe der Kommunalen NHHW gesehen.[246]

Ebenso kann die Repräsentativität der Indikatoren für den Umweltverbrauch der Kommune angezweifelt werden. Jedoch gibt es, wie oben bereits erläutert, kein „richtiges" oder „falsches" Indikatorensystem, denn bereits in der Auswahl der Indikatoren liegt eine Wertung. Damit das kommunale Indikatorensystem auch für die politisch-administrative Leitungsebene handhabbar ist, sollten nicht unendlich viele Indikatoren eingefügt, sondern bei deren Auswahl Prioritäten gesetzt werden.[247]

Die Kommunale NHHW entspricht also dem o. g. Kommunalen Umweltmanagement nur zu einem Teil. Jedoch kann es in diesem Rahmen als Steuerungs- und Kontrollinstrument genutzt werden. Die praktische Umsetzung wird zeigen, ob die politische Ebe-

---

[241] Vgl. EBENDA, S. 3.
[242] Vgl. ERDMENGER, C. (1998), S. 58.
[243] Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat des Demonstrationsvorhabens (2000), S. 3: "Damit die politischen Gremien ihre Entscheidungsfunktion adäquat wahrnehmen können, müssen sowohl Berichterstattung als auch Controllinginstrumente entsprechend implementiert werden. Dazu sind entsprechende verwaltungsintern verbindliche Vereinbarungen erforderlich."
[244] Vgl. FRENZEL, F.; SOCHER, W. (1998a), S. 22.
[245] Vgl. ERDMENGER, C. (1998), S. 61.
[246] Vgl. EBENDA, S. 60.
[247] Vgl. EBENDA, S. 59.

ne sich das Instrument aneignet und ob die Kommunale NHHW als steuernder Teil eines Kommunalen Umweltmanagements auch in anderen Kommunen anwendbar sein wird. Auch wurde bisher nicht auf rechtliche Fragen in Verbindung mit dem Naturhaushaltsplan eingegangen. Hier sind insbesondere die Verbindlichkeit und die damit verbundenen rechtlichen Spielräume eines Naturhaushaltsplanes zu untersuchen.[248]

Hierfür muß die entsprechende Diskussion, die im Anschluß an die Veröffentlichung des Abschlußberichtes im März 2000 hoffentlich auch in der Fachpresse einsetzen wird, weiter beobachtet werden.

4.4 Zusammenfassende Gegenüberstellung von Kommunaler NHHW und Kommunalem Öko-Audit

Bei der Bewertung der beiden Ansätze wurde deutlich, daß sie jeweils nur einen bestimmten Bereich des kommunalen Umweltmanagements betrachten - das Öko-Audit eher den Bereich der "Kommunalverwaltung als Betrieb" und die Kommunale NHHW den Bereich der „Kommune als umweltpolitischen Akteur". Beim Kommunalen Öko-Audit kann eine Ausweitung des Bereiches durch die Einbeziehung der Handlungsfelder der Kommune erreicht werden.

Zur Gegenüberstellung der beiden Ansätze sind in der Literatur bis auf die Untersuchung von HOLST-GLÖSS & ERDMENGER [249] keine weiteren vorhanden.[250] Während für das Öko-Audit außerdem Erfahrungen aus der Privatwirtschaft herangezogen werden können, vor allem im Managementbereich, ist die Kommunale NHHW ein System, daß neu eingeführt und erprobt werden muß. Abbildung 11 stellt die wichtigsten in dieser Arbeit beschriebenen Aussagen gegenüber. Es soll jedoch daraus kein Stellenwert des Öko-Audit und der Kommunalen NHHW abgeleitet werden, sondern vielmehr untersucht werden, ob und wie sich beide Systeme ergänzen könnten.

[248] Vgl. hierzu einen ersten Diskussionsbeitrag von ERBGUTH, W.; STOLLMANN, F. (1999). Ein Naturhaushaltsplan kann zwar in einer Satzung verbindlich (Innenwirkung) festgeschrieben werden, jedoch geht nach wie vor Bundes- und Landesrecht vor. Zum Beispiel, wenn ein Bauvorhaben durch §§30ff BauGB genehmigt ist, jedoch nach dem Naturhaushalt eine Flächenversiegelung für dieses Haushaltsjahr nicht mehr möglich wäre, muß die Kommune das Bauvorhaben trotzdem zulassen.

[249] HOLST-GLÖSS,P.; ERDMENGER, C. (1997).

[250] Nach Meinung der Verfasserin liegt dies vor allem daran, daß die beiden Ansätze, wenn sie in der Kommune angewandt werden, oft unter der Federführung unterschiedlicher Bereiche stehen. Vgl. Stadt Dresden: Das Projektbüro des ICLEI und die Koordniation des Demonstrationsvorhabens Kommunale NHHW sind im Amt für Umwelt und Kommunalwirtschaft angesiedelt (Ansprechpartner: Hr. Frenzel), während die Durchführung des Öko-Audits im Amt für Wirtschaftsförderung koordiniert wird (Ansprechpartner: Hr. Opitz).

	Kommunales Öko-Audit	Kommunale NHHW
Zielstellung:	- Schaffung eines Umweltmanagementsystems zur kontinuierlichen Verbesserung des Umweltschutzes in Organisationen[251]	- Systematische Verbesserung der kommunalen Umweltpolitik durch Erfassung, Steuerung und Kontrolle des Umweltverbrauchs einer Kommune
Betrachtungsbereich:	- originär: Kommunalverwaltung als Betrieb - erweitert: Kommune als umweltpolitischer Akteur	- Kommune als umweltpolitischer Akteur
Steuerung und Kontrolle durch das politisch-administrative System:	- zielorientierte Steuerung aller umweltrelevanten Handlungen und kontinuierliche Verbesserung der Umweltsituation	
	- Festlegen bestimmter Managementelemente für die Kommunalverwaltung im Umweltmanagementsystem (Verantwortlichkeiten, Maßnahmen, Sachmittel, Information)	- Formulierung allgemeingültiger Ziele für das Gebiet der Kommune - keine Handlungsanweisungen für die administrative Ebene
Integration in das administrative System:	- Teil des Gesamtsystems, das auf der Basis vorhandener Strukturen die Umsetzung der selbstgesetzten Umweltziele garantiert	- paßt sich in die gegebenen Verwaltungsstrukturen ein durch Anlehnung an die organisatorischen Komponenten der Finanzwirtschaft, erzeugt aber neue Verwaltungsabläufe
	- die zielbezogene Berücksichtigung im Geschäftsprozeß zieht eine Schaffung entsprechender Strukturen nach sich (z. B. Umweltmanagementbeauftragter)	- der Managementgedanke ist bisher nicht untersucht worden
Öffentlichkeitsbeteiligung	- Standortbezogene Unterrichtung der Öffentlichkeit über die getroffenen und zu treffenden Umweltmaßnahmen und Umweltbereiche durch Umwelterklärung und Umweltbericht	- Veröffentlichung der Zahlenäquivalente ist möglich, sieht aber keine Kommunikationsmittel, wie Umweltberichte o.ä., vor
	- Beteiligung der Bürger über die gewählten Ratsgremien - Beteiligung der Öffentlichkeit kann durch den Lokalen Agenda 21-Prozeß gefördert werden	
Verhältnis zur Lokalen Agenda 21:	- präventiver Charakter beider Systeme unterstützt die Zielsetzung des Prozesses (Nachhaltigkeitsprinzip)	
	- originäre Zielrichtung ist nicht direkt auf das Nachhaltigkeitsprinzip ausgerichtet	- die Zielerreichung ist transparent gemacht und zukünftiges Handeln ist steuerbar

[251] Nach Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 Art. 2j) wird das Unternehmen als die Organisation gesehen, die die Betriebskontrolle an einem gegebenen Standort insgesamt ausübt.

	- geht auf Aspekte der Ressourcenschonung durch eine gute Bewirtschaftung ein	- durch mittelfristige Umweltziele und Umweltindikatoren ist im Prinzip eine Steuerungsvorgabe und auch eine Kontrolle durch Soll-Ist-Abgleich für die Umweltdimension im Lokalen Agenda 21-Prozeß möglich
	- Ziel ist lediglich, die Umweltleistung zu erhöhen; die Umweltziele müssen sich nur nach dem wirtschaftlich Möglichen und technisch Machbaren richten	- Verzicht auf die Inanspruchnahme von Ressourcen ist direkt vorgesehen (Suffizienz)
Verfahren und Methoden:	- es ist ein Soll-Ist-Abgleich vorgesehen, um den Zielerreichungsgrad eines selbstvorgegebenen Zieles zu dokumentieren - zur Erreichung des Zieles, den Umweltverbrauch und die Umweltauswirkungen zu erfassen, werden z. B. Umweltindikatoren und Umweltqualitätsziele genutzt - die methodische Gestaltung ist frei wählbar	
	- sieht zur Erfassung des Umweltzustandes eine Stoff- und Energieanalyse für den Standort vor	- als Datengrundlage zur Erfassung der Umweltsituation sind theoretisch die vorhandenen Umweltdaten aus der Kommunalen Umweltberichterstattung vorgesehen
	- Gestaltung (einfache Bestandsaufnahme, Ökobilanz) hängt von der Zielstellung der Organisation ab	- eine Ökobilanz wäre praktisch hilfreich, da in dem jährlichen Zyklus der NHHW eine Reihe von Berechnung nötig sind

Abbildung 11: Vergleich Kommunales Öko-Audit und Kommunale NHHW

(Eigene Darstellung)

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß durch die Kommunale NHHW eine Steigerung der Transparenz der Umweltsituation der gesamten Kommune vor allem durch den Aufbau eines Umweltindikatorensystems erreicht wird. So kann die Kommunale NHHW bei der Erstellung der Umweltleitlinien (im Sinne von Umweltpolitik) aber auch der Umweltziele im Rahmen des Öko-Audits einen Beitrag leisten. Denn die Darstellung der Umweltsituation der Kommune ist Voraussetzung für die Erstellung der Umweltleitlinien im Kommunalen Öko-Audit.[252]

Gleichzeitig kann die Kommunale NHHW auf Informationen aus dem Öko-Audit, insbesondere aus der Umwelt(betriebs)prüfung[253] zurückgreifen und diese bei der Erstellung der Naturhaushaltsrechnung verwenden. Ebenso steht die o. g. stärkere Handlungsorientierung nach der EG-Öko-Audit-VO nicht im Widerspruch zur Kommunalen NHHW. Durch das regelmäßige Überprüfen der Zielerreichung nach dem Naturhaushaltsplan sind noch keine Verantwortlichkeiten in der Organisation benannt. Der Aufbau

[252] Vgl. HOLST-GLÖSS, P.; ERDMENGER, C. (1997), S. 20.

[253] Eine Umweltbetriebsprüfung nach der EG-Öko-Audit VO (EWG) Nr. 1836/93 Art.2 f) ist: "… ein Managementinstrument, das eine systematische, dokumentierte, regelmäßige und objektive Bewertung der Leistung der Organisation, des Managements und der Abläufe zum Schutz der Umwelt umfaßt …".

des Umweltmanagementsystems im Kommunalen Öko-Audit kann hier mit einer Anknüpfung an die Kommunale NHHW Hilfestellung leisten (vgl. Abbildung 12).[254]

Wird also die regelmäßige Überprüfung der „Zielerreichung“ nach dem Naturhaushaltsplan mit der Festlegung von Maßnahmen und Verantwortlichkeiten in den einzelnen Bereichen, so wie es EG-Öko-Audit-VO vorsieht, verknüpft, so trägt das zu einer erhöhten Transparenz der Umweltsituation und der umweltrelevanten Aktivitäten bei und stärkt die kommunale Umweltpolitik.[255]

Auch liegt das Zusammenspiel des Kommunalen Öko-Audit und der Kommunalen NHHW im Sinne der Verwaltungsmodernisierung. Die Kommunale NHHW zeigt auf, „was“ zu tun ist und unterstützt damit die Steuerung und Kontrolle im politisch-administrativen System. Das Kommunale Öko-Audit zeigt den Weg, „wie“ der Kommunale Naturhaushaltsplan durchzuführen ist, übernimmt also die Managementfunktion im administrativen Bereich für das kommunale Umweltmanagement.[256]

Ein kommunales Umweltmanagement, das bei Planung, Durchsetzung und Kontrolle der kommunalen Aktivitäten in allen Bereichen Umweltschutzziele zur Vermeidung und Verminderung der Umweltbelastungen und zur Sicherung der Daseinsvorsorge berücksichtigt, sollte also diese beiden in der Praxis erprobten Systeme verbinden, da eine größtmögliche Erfassung der Betrachtungsbereiche erreicht werden kann. Die Untersuchung der Ergänzungsmöglichkeiten beider Systeme sollte deshalb in der Praxis vorangetrieben werden.[257]

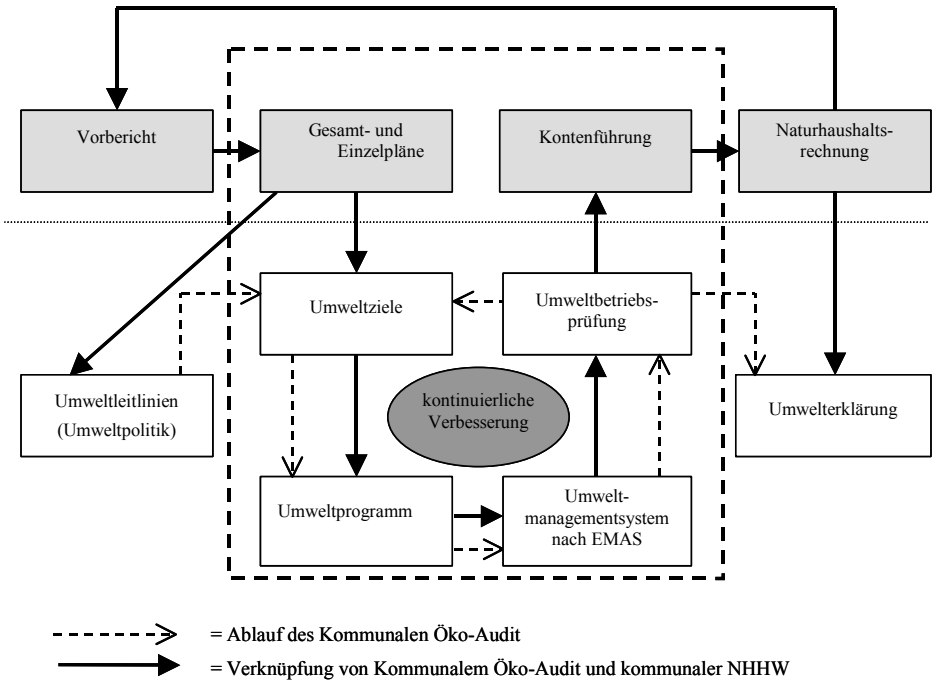


Abbildung 12: Zusammenspiel von kommunaler NHHW und Kommunalem Öko-Audit
(Quelle: HOLST-GLÖSS, P.; ERDMENGER, C. (1997), S. 23 mit eigenen Änderungen)

[254] Vgl. HOLST-GLÖSS, P.; ERDMENGER, C. (1997), 20.
[255] EBENDA, S. 21.
[256] EBENDA, S. 23.
[257] EBENDA.

5 Schlußfolgerungen und Ausblick

In dieser Arbeit sollte deutlich werden, welche theoretischen Anforderungen sich aus Struktur und Entscheidungsprozeß der Kommune für ein kommunales Umweltmanagement ergeben, das bei Planung, Durchsetzung und Kontrolle der kommunalen Aktivitäten in allen Bereichen Umweltschutzziele zur Vermeidung und Verminderung der Umweltbelastungen und zur Sicherung der Daseinsvorsorge einbezieht. Die vorhandenen Ansätze sollten nach diesen Anforderungen eingeordnet und bewertet werden.

Es hat sich gezeigt, daß einem kommunalen Umweltmanagement aufgrund der Struktur der Kommune unterschiedliche Betrachtungsweisen und damit auch unterschiedliche Zielsetzungen zugrunde gelegt werden können. Dabei wurde ein kommunales Umweltmanagement im engeren Sinne definiert, welches die „Kommunalverwaltung als Betrieb“ betrachtet. Hierbei hat sich das Öko-Audit als in der Praxis anwendbar gezeigt. Ein Umweltmanagement im weiteren Sinne, so wurde festgelegt, muß die kommunalen Handlungsfelder mit einbeziehen, also zusätzlich die „Kommune als umweltpolitischen Akteur“ betrachten. Während das Kommunale Öko-Audit sich als handlungsorientiert und auf die Organisation hin ausgerichtet darstellt, ist die Kommunale NHHW eher als Planungs- und Steuerungsinstrument - jedoch mit Verfahrenscharakter - für die Kommune als umweltpolitischen Akteur zu sehen. In dieser Arbeit wurde für ein umfassendes kommunales Umweltmanagement die Verknüpfung der zwei in der Praxis vorhandenen Ansätze – Kommunales Öko-Audit und Kommunale NHHW vorgeschlagen. Jedoch besteht noch Untersuchungsbedarf, z. B. hinsichtlich der Maßnahmenplanung vor allem für die Kommunale NHHW oder auch der Rechtsverbindlichkeit der Ansätze. Auch eine Abstimmung zwischen den Praxisprojekten ist notwendig um die Verknüpfung untersuchen zu können. Welche Ausrichtung das kommunale Umweltmanagement letztendlich in der Praxis erfährt, ist in hohem Maße abhängig von den Entscheidungsträgern und wie sie sich im politisch-administrativen System profilieren können.[258]

Des weiteren wurde festgelegt, daß sich ein kommunales Umweltmanagement gerade wegen seines strukturellen Anspruchs an Modernisierungsbestrebungen in der Verwaltung orientieren sollte. Hierbei hat sich gezeigt, daß Elemente aus dem Neuen Steuerungsmodell durchaus helfen können, den Umweltschutz als Querschnittsaufgabe in das Zielsystem der Kommune zu integrieren. Jedoch wird auch im kommunalen Umweltmanagement deutlich, daß die „Neuordnung“ der Rollenverteilung zwischen Rat und Verwaltung Schwierigkeiten in sich birgt, die in beiden Bereichen parallel untersucht werden sollten. Da ein kommunales Umweltmanagement nur eine freiwillige Aufgabe der Kommune im Rahmen ihrer Selbstverwaltung sein kann, ist für seine Umsetzung die Unterstützung durch den Rat notwendig. Die Parteien und die einzelnen Politiker versuchen jedoch, vor allem solche Themen und Probleme im Rat durchzusetzen, die ihnen Wählerstimmen bei der Bürgerschaft bringen. In den letzten Jahren ist es daher schwieriger geworden, den Umweltschutz neben Themen, wie Arbeitslosigkeit, auf die

[258] Vgl. QUANTE, M.; SCHWARZ, M. (1996), S. 103.

Tagesordnung zu bringen und innovative Konzepte umzusetzen.[259] Gerade in Städten, wie Dresden oder Heidelberg, in denen die zwei vorgestellten Ansätze unabhängig nebeneinander laufen, wäre interessant, wie sich die politische Stimmung auf die Umsetzung solcher Konzepte, wie das kommunale Umweltmanagement, auswirkt.

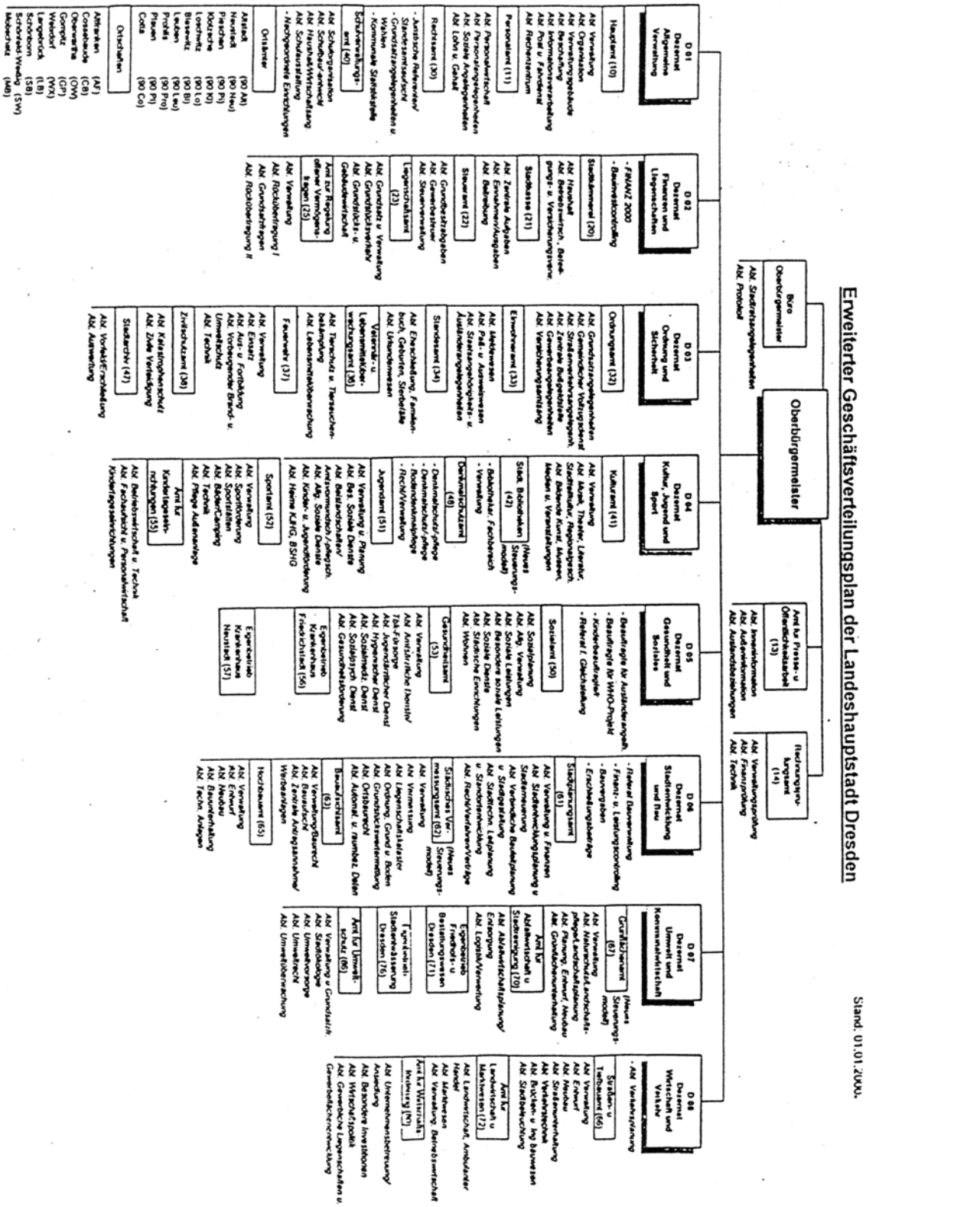
Als neue Aufgabe der Kommune im Rahmen der Umweltpolitik wurde die Lokale Agenda 21 angeführt. Hierbei werden der integrative Ansatz der Lokalen Agenda 21 und ihre starke Basisorientierung als Chancen für das kommunalen Umweltmanagement gesehen, den Kurs einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung in der Kommune mitzugestalten. Vor allem die innovative Methodik der Lokalen Agenda 21 in Bezug auf die Nutzung von Kommunikationsinstrumenten zur Einbindung anderer kommunaler Akteure kann Synergien zwischen beiden Prozessen schaffen und die Kommunalverwaltung durch ihre Rolle als Initiator des Lokalen Agenda 21-Prozesses in ihrer Position gegenüber anderen Akteuren stärken.

„Für eine mittel- und langfristig wirksame problemadäquate kommunale Umweltpolitik wird ausschlaggebend sein, ob und wie es den unterschiedlichen Akteuren und Interessenverbänden auf kommunaler Ebene gelingt, ihre Planungsmaximen und Politikinstrumente auf Umweltverträglichkeit zu überprüfen und untereinander eine neue Bezugs- und Politikfähigkeit zu entwickeln.“[260]

[259] In einer Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen vom November 1998 war Umweltschutz nur für 8% der Befragten eines der wichtigsten Themen im Gegensatz zu Arbeitslosigkeit (85%) oder Renten (14%). Vgl. o.V. (1999), S. 9.

[260] QUANTE, M.; SCHWARZ, M. (1996), S. 40.

6 Anhang


Erweiterter Geschäftsverteilungsplan der Landeshauptstadt Dresden
Stand: 01.01.2000
Büro Oberbürgermeister
Oberbürgermeister
Amt für Presse- u. Öffentlichkeitsarbeit (13)
Rechnungsprüfungsamt (14)
D 01 Dezernat Allgemeine Verwaltung
D 02 Dezernat Finanzen und Liegenschaften
D 03 Dezernat Ordnung und Sicherheit
D 04 Dezernat Kultur, Jugend und Sport
D 05 Dezernat Gesundheit und Soziales
D 06 Dezernat Stadtentwicklung und Bau
D 07 Dezernat Umwelt und Kommunalwirtschaft
D 08 Dezernat Wirtschaft und Verkehr

Naturhaushaltsrechnung Dresden 1998/1999 Teil 1 - Das Gesamtbudget im Überblick

Indikator	Ist-Wert Vorjahre (mit Jahresangabe)		Ist-Wert Naturhaushaltsjahr 1998/1999	Zielwert Naturhaushaltsjahr 1998/1999		Mittelfristiger Zielwert (mit Jahresangabe)		Zielindex [1] in % (mit Bezugsjahr)	Anmerkungen
CO_2-Emissionen									
Mio t/Jahr	5,5 (1996)		**5,0 (1998)**	5,1		3,4 (2010)		**23,8 (1996)**	
t/Einwohner und Jahr (Einwohnerzahl)	12,06 (456.100)		**11,2 (446.730)**	11,2 (455.000)		7,7 (441.500)		**19,7**	
Flächenversiegelung - Siedlungs- und Verkehrsflächen mit Versiegelungsgrad > 20 bis 100%									
Versiegelte Fläche in ha, Zielwerte lt. FNP	9.637 (1994)	10.480 (1997)	**Erhebung noch nicht abgeschlossen (1998)**	9.771 (1998)	9.804,5 (1999)	10.005,5 (2005)	nicht angebbar	...	
Versiegelte Fläche in ha, Zielwerte lt. Umweltpolitischem Schwerpunktprogramm der Bundesreglerung, 1998	-	-	-	wie Zielwerte lt. FNP	wie Zielwerte lt. FNP	9.972 (2005)	10.202 (2020)		
% Stadtfläche[2], Zielwerte lt. FNP	42,7	44,1	...	(43,3)	(43,4)	(44,3)	nicht angebbar	...	
Gesamtstadtfläche in ha	22.575	23.733	**23.733**	22.575	22.575	22.575			
Zwischenergebnis - Rechtselbische Ortsämter incl. Dresdner Heide	*3.582 (1994)*	*3.639,2 (12/1997)*	***3.738,9 (12/1998)***	*kein Jahreszielwert definiert*		*4.314,9 (2005)*	*4.830,5 (2020)*	***21,4 (1994 bis 2005)***	
Versiegelte Fläche in ha und % Gesamtfläche (12.673 ha), Zielwerte lt. Umweltpolitischem Schwerpunktprogramm der Bundesregierung, 1998	*28,3%*	*28,7 %*	***29,5 %***			*34,0 %*	*38,1 %*		
Abfallaufkommen									
t/Jahr	854.295 (1997)		**691.382 (1998)**	822.538		709.122 (2005)		**112,2 (1997)**	
t/Einwohner und Jahr	1.883		**1.485**	1.716		1.525		**111,2**	
CSB-Belastung von Fließgewässern durch Mischkanalisation-Überläufe									
kg Chemischer Sauerstoffbedarf/Jahr	1.638.896 (1995)		**1.515.602**	1.427.488		808.072		**14,8 (1995)**	
kg Chemischer Sauerstoffbedarf/ha$_{E}$ und Jahr	1.855		**469**	512		250		**86,3**	

[1] Der Zielindex stellt den Zielerreichungsgrad gegenüber einem Bezugswert in der Vergangenheit und dem mittelfristigen Zielwert - im Sinne der bereits zurückgelegten Wegstrecke - dar und berechnet sich wie folgt: **ZielIndex = (Ist-Wert Vorjahre - Ist-Wert 1998/1999) / (Ist-Wert Vorjahre - mittelfristiger Zielwert) in %**

[2] Aus Strukturtypenkartierung von Satellitenbildern 1997 (IÖR, 1997/1998) und 1998 (IÖR und Amt für Umweltschutz 1999); keine direkte Vergleichbarkeit mit Luftbildauswertung 1993 (Grünflächenamt).

Naturhaushaltsrechnung Dresden 1998/1999 — Fortsetzung Teil 1 - Das Gesamtbudget im Überblick

Modal split - Personenverkehrsaufkommen (Wegezahl)						
Nichtmotorisierter Individualverkehr in %	37,5 (1994)	38,5	nicht vorhanden	nicht vorhanden	nicht angebbar	
Öffentlicher Personennahverkehr in %	23,7 (1994)	20,8	33,0	40,0	17,8 (1994)	
Motorisierter Individualverkehr in %	38,8 (1994)	43,7	nicht vorhanden	nicht vorhanden	-	
Zum Vergleich: Umweltverbund Innenstadt[3]	*65,4 (1994)*	*53,6*	*nicht vorhanden*	*80,0*	*80,8 (1994)*	

Naturhaushaltsrechnung Dresden 1998/1999 — Teil 2 - Die Vermögensübersicht im Überblick

Vermögens-Indikator Grundwasserqualität (LHKW-Stoffgruppe[4])	Ist-Wert Vorjahre (mit Jahresangabe)				Istwert Naturhaushaltsjahr 1998/1999, Kenntnisstand 09/99		Zielrichtung Naturhaushaltsjahr 1998/1999	Mittelfristige Zielrichtung	Anmerkungen
Kontinuierlich beprobte Aufschlüsse in Anzahl und % je Belastungsklasse (µg LHKW/l)	56 (1996)	%	80 (1997)[5]	%	84 (1998)[6]	%	Vermögenserhaltung und -mehrung	Vermögenserhaltung und -mehrung Grundwasserqualität < 10 µg LHKW/l bis 2005	
Belastungsklassen 1 und 2 (0 bis < 10 µg LHKW/l)	28	50	37	46	38	45	Verschlechterungsverbot	Verschlechterungsverbot	
Belastungsklasse 3 (10 bis < 50 µg LHKW/l)	8	14	16	20	17	20	Verschlechterungsverbot	Verschlechterungsverbot	
Belastungsklassen 4 bis 6 (50 bis > 1000 µg LHKW/l)	20	36	27	34	29	34	Sanierung von prioritären Schadensfällen, d.h. LHKW-Belastungen > 1000 µg/l oder Mehrfachbelastungen	Sanierung von prioritären Schadensfällen, d.h. LHKW-Belastungen > 1000 µg LHKW/l oder Mehrfachbelastungen	

[3] Der Anteil des Umweltverbundes (Summe ÖPNV und NMIV) am Personenverkehrsaufkommen für den Quell- und Zielverkehr Innenstadt. Zielwert lt. Energiekonzept Berlin, 1995.

[4] LHKW ... Leichtflüchtige Halogenkohlenwasserstoffe, eine in Grundwasserleitern urban-industrialisierter Bereiche häufig vorkommende Stoffgruppe.

[5] Kenntnisstand (AKS-Verfügbarkeit) von Ende 1997 lt. LANDESHAUPTSTADT DRESDEN, Dezernat Umwelt und Kommunalwirtschaft: Umweltbericht 1997/1998 - Fakten zur Umwelt, S. 34.

[6] Kenntnisstand (AKS-Verfügbarkeit) vom 7.10.1999 für die 1998 insgesamt ermittelten Befunde.

Naturhaushaltsrechnung Dresden 1998/1999 Fortsetzung Teil 2 - Die Vermögensübersicht im Überblick

Indikatorgruppe Natur- und Landschaftsschutz	Ist-Wert Vorjahre		Ist-Wert Naturhaushaltsjahr 1998/1999, Kenntnisstand 1997		Vergleich Ist-Werte	Naturhaushaltsjahr- und mittelfristige Zielrichtung	Anmerkungen
Eingriffs- und Ausgleichsflächenbestand in ha und Gesamtflächenwert, davon	ha	Wert (Summe)	ha	Wert (Summe)		**Vermögenserhaltung und -mehrung** (Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot) • Entwicklungsziele lt. Landschaftsplan (Teillandschaftsplan in den Stadtgrenzen vom 31.12.1996); Stadtratsbeschluß 2749-68-1997: Entwicklungsziel 2 - Sicherung und Entwicklung von Lebensräumen für Flora und Fauna - sowie Entwicklungsziel 5 - Ausgestaltung der Landschaft mit naturnahen Freiräumen - • Stadtratsbeschluß zur Schaffung eines ökologischen Flächenausgleichsfond zur Flächenrenaturierung, Januar 1999	
Flächen mit erfolgten Eingriff	keine Erhebungen		**Erhebungen noch nicht abgeschlossen**		**entfällt**		Darstellungsproblem u.a. durch starke zeitliche Trennung von Eingriff und Ausgleich
Ausgleichflächen, vorgesehen	keine Erhebungen		**Erhebungen noch nicht abgeschlossen**		**entfällt**		
Ausgleichflächen, realisiert	keine Erhebungen		**Erhebungen noch nicht abgeschlossen**		**entfällt**		

Auswahl gebäudebewohnender Vogelarten in den Stadtteilen Striesen, Johannstadt und Blasewitz	Anzahl Brutplätze	**Anzahl Brutplätze**		**Vermögenserhaltung und -mehrung** Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot gemäß SächsNatSchG vom 16.12.1992	sehr hoher Erhebungsaufwand; Fortführung insb. in den von Sanierung und Umbau der Gebäude-substanz betroffenen Stadtgebieten
Mauersegler	keine Erhebungen	**585**	**entfällt**		
Mehlschwalbe	keine Erhebungen	**598**	**entfällt**		
Hausrotschwanz	keine Erhebungen	**11**	**entfällt**		
Haussperling	keine Erhebungen	**735**	**entfällt**		

Naturhaushaltsrechnung Dresden 1998/1999

Fortsetzung Teil 2 - Die Vermögensübersicht im Überblick

Indikatorgruppe Natur- und Landschaftsschutz	Ist-Wert Vorjahre (mit Jahresangabe)	Ist-Wert Naturhaushaltsjahr 1998/1999, Kenntnisstand 1997[11]	Vergleich Ist-Werte	Naturhaushaltsjahr- und mittelfristige Zielrichtung	Anmerkungen
Anzahl und Fläche besonders geschützter Biotope nach § 26 SächsNatSchG	ca. 1.909 (Anzahl lt. Biotoptypkartierung 1993)	**876** **517,8 ha**	**entfällt aus methodischen Gründen**	**Vermögenserhaltung und -mehrung** Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot gemäß SächsNatSchG vom 16.12.1992, insb. Abschnitt 5 - Schutz und Pflege wildlebender Tier- und Pflanzenarten und deren Lebensräume (Biotop- und Artenschutz)	
Moore, Sümpfe, Röhrichte, seggen- und binsenreiche Naßwiesen, Bruchwälder, Sumpf- und Auwälder (§26, Ziffer 1)	-	**94** **38,9 ha**			
Quellbereiche, naturnahe und unverbaute Bach- und Flußabschnitte, naturnahe stehende Gewässer und ihre Verlandungsbereiche (§26, Ziffer 2)	-	**93** **22,3 ha**			
Trocken- und Halbtrockenrasen, magere Frisch- und Bergwiesen, Wacholder, Ginster- und Zwergstrauchheiden (§26, Ziffer 3)	-	**167** **194,2 ha**			
Gebüsche und naturnahe Wälder trockenwarmer Standorte, höhlenreiche Altholzinseln und Einzelbäume, Schluchtwälder (§26, Ziffer 4)	-	**231** **150,3 ha**			
Felsbildungen und offene Binnendünen (§26, Ziffer 5)	-	**52** **15,0 ha**			
Streuobstwiesen, Hohlwege und Trockenmauern (§26, Ziffer 6)	-	**239** **97,1 ha**			
Neue Schutzflächen aus Landschaftsplan (alle Kategorien)	-	**23** **11,9 ha**	**entfällt**		
§ 26 - Verdachtsflächen (alle Kategorien)	-	**1.344** **1166,5 ha**	**entfällt**		

[11] Eine umfangreiche Überarbeitung und Aktualisierung des Kenntnisstandes wird durch das Grünflächenamt im Jahr 2000 vorgenommen.

Naturhaushaltsrechnung Dresden 1998/1999 Fortsetzung Teil 2 - Die Vermögensübersicht im Überblick

Vermögens-Indikator Stadtklimatische Schutzzonen	Ist-Werte Vorjahre, Kenntnisstand 1996		Istwert Naturhaushaltsjahr 1998/1999[9]		Zielrichtung Naturhaushaltsjahr 1998/1999	Mittelfristige Zielrichtung, ggfls. mit Bezugsjahr	Anmerkungen
	Ausdehnung in ha	Anteil an Stadtfläche in %	Ausdehnung in ha	Anteil an Stadtfläche in %	Vermögenserhaltung und -mehrung gemäß stadtklimatischer Planungsleitlinien[10]		
Schutzzone 1 Kalt- und Frischluftleitbahnen sowie Kaltluftentstehungsgebiete mit hohen Kaltluftproduktionsraten und stadtwärtigem Abfluß (nur Stadtgebiet Dresden 1996)	8.466	37,5 (22.575 ha)	8.466 (keine Neuerhebung)	37,5 (22.575 ha)	• Umnutzungen baulicher Art, z.B. Neubauten, sollten ausgeschlossen bleiben oder unter Berücksichtigung belüftungsstruktureller Gegebenheiten nur in Ausnahmefällen unter unter strengsten Auflagen ermöglicht werden • bei Sanierungen und Umnutzungen sollten Barrierewirkungen durch bestehende Baustrukturen beseitigt werden		quantitativ noch nicht erfaßter Zuwachs durch Eingemeindungen
-, davon für Umnutzung und Bebauung seit 1990 in Anspruch genommene Fläche	keine Angaben verfügbar	-	20,4	< 0,1			Aussage zu funktioneller Einschränkung nicht möglich
Schutzzone 2 Klimarelevante innerstädtische Grün- und Freiflächen > 0,5 ha	1.128	5,0 (22.575 ha)	3.242	14,4 (22.575 ha)	Verschlechterungsverbot		Vergleich 1996 -1999 nicht möglich; Zuwachs durch Neuzuweisung
-, davon für Umnutzung und Bebauung in Anspruch genommene Fläche	keine Angaben verfügbar	-	12,3	< 0,1			Aussage zu funktioneller Einschränkung nicht möglich
Übergangszone (Anteil) Kaltluftentstehungsgebiete ohne stadtwärtigen Abfluß (nur Elbauen)	keine Angaben verfügbar	-	keine Angaben verfügbar	-	Verschlechterungsverbot		
Übergangszone (Anteil) Klimarelevante Grün- und Freiflächen im Stadtrandbereich > 0,5 ha (nur Stadtgebiet Dresden)	keine Angaben verfügbar	-	12.935	57,3 (22.575 ha)	Verschlechterungsverbot		
Übergangszonen (Gesamt) **lt. Stadtklimabericht 1998**	10.497	46,5 (22.575 ha)	keine Angaben verfügbar	-	Verschlechterungsverbot		

[9] Die Auswahl klimarelevanter Grün- und Freiflächen (Innenstadt sowie Stadtrandbereiche) erfolgt hier erstmals anhand einer Gegenüberstellung (Verschneidung) von Aussagen des Stadtklimaberichtes (1998) mit der Stadtbiotopkartierung (Stand und Stadtgebiet 1993). Eine Präzisierung wird anhand der aktualisierten Stadtbiotopkartierung (Befliegung vom Herbst 1999) im Januar 2000 vorgenommen.

[10] Landeshauptstadt Dresden, Amt für Umweltschutz (Hrsg.): Umweltbericht 1998 - Stadtklima von Dresden. Kap. 7.2, S. 34-36. Dresden, September 1998.

Naturhaushaltsrechnung Dresden 1998/1999 *Fortsetzung Teil 2 - Die Vermögensübersicht im Überblick*

Vermögens-Indikator Gewässerstrukturgüte	**Ist-Werte Vorjahre, Kenntnisstand 1996**[7]		**Ist-Wert Naturhaushaltsjahr 1998/1999, Kenntnisstand 09/99**[8]		**Ist-Wert Naturhaushaltsjahr 1998/1999, Kenntnisstand 09/99**		**Zielrichtung Naturhaushaltsjahr 1998/1999**	**Mittelfristige Zielrichtung, ggfls. mit Bezugsjahr**	**Anmerkungen**
			mit Dresdner Heide (Prießnitz und Zuflüsse)		**ohne Dresdner Heide (Prießnitz und Zuflüsse)**				
							Vermögenserhaltung und -mehrung • Erhaltung naturnaher Gewässerabschnitte (für GSK 1 bis 3) • Renaturierung naturferner Gewässerabschnitte mit Orientierung auf Mindest-Strukturgüteklasse 3	**Vermögenserhaltung und -mehrung** • Mindest-Strukturgüteklasse 3 für alle Gewässerabschnitte in unbebauten oder locker bebauten Stadtbereichen bis 2005 • Offenlegung aller dafür geeigneten verrohrten Gewässerabschnitte bis 2005	
	km	%	km	%	km	%			
Untersuchte und bewertete Fließlänge in km sowie Anteil am Gewässernetz (1. und 2. Ordnung, ohne Elbe) in %, davon	52,0	**21,7**	75,0	**25,6**	56,0	**19,1**	Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot gemäß WHG und SächsWG	Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot gemäß WHG und SächsWG	
• Gewässerstrukturgüteklassen (GSK) 1 bis 3	20,3	**39,1**	31,7	**42,2**	15,5	**27,6**			
• Gewässerstrukturgüteklassen (GSK) 4 bis 7	31,7	**60,9**	43,3	**57,8**	40,5	**72,4**			

[7] 240 km Gewässernetz (Gewässer 1. und 2. Ordnung, ohne Elbe) lt. Umweltatlas Dresden 1997 und Landschaftsplan-Entwurf, Analyseteil 1996

[8] 293 km Gewässernetz (Gewässer 1. und 2. Ordnung, ohne Elbe) lt. Umweltbericht 1997/1998; diese Gesamtnetzlänge (ohne Elbe) hat sich durch die Eingemeindungen zum 1.1.1999 inzwischen auf ca. 420 km erhöht. Ein direkter Vergleich der „summarischen" Ist-Werte ist nicht möglich, da einerseits die bis 1996 bewerteten 14 Gewässer nicht vollständig den bis 1998 bewerteten 21 Gewässern entsprechen, andererseits auch methodisch unterschiedliche Bewertungen, z.B. der verrohrten Gewässerabschnitte, erfolgten.

Naturhaushaltsrechnung Dresden 1998/1999

Teil 3 - Die Stadtentwicklungsindikatoren im Überblick

Indikatorengruppe *Wohnen und Umweltqualität*	Ist-Wert Vorjahre	Ist-Wert Naturhaushaltsjahr 1998/1999 Kenntnisstand 09/99				Naturhaushaltsjahr- und mittelfristige Zielrichtung: Verschlechterungsverbot[12]	Anmerkungen
Lärmbelastung (nur Straßenverkehr) **Einwohner an bewohnten und untersuchten Straßenabschnitten (222,1 km = 56% des Hauptverkehrsstraßennetzes) in Anzahl und % je Belastungsklasse**		Einwohn.	%	km	%		
• Belastungsklasse 1 </= 60 dB (A)	nicht erhoben	1.751	2,4	8,0	3,6		
• Belastungsklasse 2 > 60 bis = 65 dB (A)		6.456	8,7	24,9	11,2		
• Belastungsklasse 3 > 65 dB (A)		65.874	88,9	189,2	85,2		
• Summe alle Belastungsklassen		74.081		222,1			
Luftbelastung durch Stickoxide **Einwohner an bewohnten und untersuchten Straßenabschnitten des Hauptverkehrsstraßennetzes in Anzahl je Belastungsklasse und %**							
• Belastungsklasse 1 </= 40 µg/m³	nicht erhoben	38.599	50,3	Netzabschnittslängen nicht erhoben			
• Belastungsklasse 2 > 40 ... </= 60 µg/m³		37.796	49,3				
• Belastungsklasse 3 > 60 µg/m³		282	0,4				
• Summe alle Belastungsklassen		76.677					
Luftbelastung durch Ruß **Einwohner an bewohnten und untersuchten Straßenabschnitten des Hauptverkehrsstraßennetzes in Anzahl je Belastungsklasse und %**							
• Belastungsklasse 1 </= 4 µg/m³	nicht erhoben	23.873	31,1	Netzabschnittslängen nicht erhoben			
• Belastungsklasse 2 > 4 bis </= 8 µg/m³		52.237	68,1				
• Belastungsklasse 3 > 8 µg/m³		567	0,8				
• Summe alle Belastungsklassen		76.677					

[12] Als Zielrichtung für die Stadtentwicklungsindikatoren gilt, ebenso wie für die Indikatoren der Vermögensübersicht (Teil 2), das zeitraumunabhängige Verschlechterungsverbot, d.h. die natürlichen Ressourcen sollen nicht weniger effizient als bislang zur Bedürfnisbefriedigung bzw. Gewährleistung städtischer Funktionen in Anspruch genommen werden. Bewertungen gegenüber früheren Zuständen oder Soll-Ist-Vergleiche können noch nicht vorgenommen werden, da die Indikatorwerte erstmalig (Kenntnisstand am 30.9.1999) erfasst und quantitative Zielbestimmungen noch nicht formuliert wurden.

Naturhaushaltsrechnung Dresden 1998/1999

Teil 3 - Die Stadtentwicklungsindikatoren im Überblick (Fortsetzung)

Indikatorengruppe *Wohnen und Umweltqualität*	**Ist-Wert Vorjahre**	**Ist-Wert Naturhaushaltsjahr 1998/1999 Kenntnisstand 09/99**				**Naturhaushaltsjahr- und mittelfristige Zielrichtung: Verschlechterungsverbot**	**Anmerkungen**
Luftbelastung - Aggregation Belastungsklassen **Einwohner an bewohnten und untersuchten Straßenabschnitten des Hauptverkehrsstraßennetzes in Anzahl je Belastungsklassen (BK) und %**		Einwohner	%	km	%		
• BK 1 Stickoxide und BK 1 Ruß	nicht erhoben	23.873	31,1	Netzabschnittslängen nicht erhoben			
• BK 1 Stickoxide und BK 2 Ruß		14.726	18,2				
• BK 2 Stickoxide und BK 2 Ruß		37.505	48,9				
• BK 2 Stickoxide und BK 3 Ruß		291	0,4				
• BK 3 Stickoxide und BK 2 Ruß		6	< 0,1				
• BK 3 Stickoxide und BK 3 Ruß		276	0,4				
• Summe alle Belastungsklassen		76.677					

Überwärmung **Einwohner (nur Hauptwohnung), Blöcke und Blockflächen innerhalb von Überwärmungsbereichen hoher Intensität (2.047 ha stadtklimatische Sanierungszone) in Anzahl und % Stadtstrukturtyp, davon**		Einwohn. (Haupt-wohnung)	%	Anzahl Blöcke gesamt[13] (davon bewohnt)	Fläche Blöcke gesamt in ha		
• Strukturtyp *Geschlossene Blockbebauung*	nicht erhoben	20.682	15,1	87 (83)	119,1		
• Strukturtyp *Offene Blockbebauung*		22.679	16,6	172 (170)	261,2		
• Strukturtyp *Zeilen- und Reihenhausbebauung*		68.101	49,8	204 (201)	371,9		
• Strukturtyp *Einzel- und Doppelhausbebauung*		1.931	1,4	29 (22)	298,5		
• Strukturtyp *Mischformen*		14.709	10,8	137 (92)	279,7		
• sonstige Strukturtypen		8.668	6,3	512 (123)	1.283,0		
Alle Strukturtypen, außer Strukturtyp L - *Blockrestflächen (Straßen)*		136.770	100,0	1.141 (691)	2.613,4		
Anteil an Gesamtbevölkerung bzw. Gesamtstadtfläche in % (Stand 12/1996)		30,1		-	11,6		

[13] Von den 1.141 Blöcken = 2.613,4 ha, die sich vollständig oder anteilig innerhalb von Überwärmungsbereichen befinden, sind nur 691 bewohnt. Betrachte man lediglich die 799 Blöcke (= 1.212,9 ha), davon 500 bewohnt, die sich vollständig innerhalb der Überwärmungsbereiche befinden, so verringert sich die betroffene Einwohnerzahl (Hauptwohnung) auf 103.801 (22,9% der Gesamtbevölkerung, Stand 31.12.1996)

Naturhaushaltsrechnung Dresden 1998/1999

Teil 3 - Die Stadtentwicklungsindikatoren im Überblick (Fortsetzung)

Indikatorengruppe *Wohnen und Umweltqualität*	**Ist-Wert Vorjahre**	**Ist-Wert Naturhaushaltsjahr 1998/1999 Kenntnisstand 09/99**				**Naturhaushaltsjahr- und mittelfristige Zielrichtung**	**Anmerkungen**
Grün- und Freiflächen im Wohnbereich (Blockebene) **Ausstattung mit qualitativ unterschiedlichen Biotoptypen bzw. Vegetations- und Nutzungsstrukturen**	nicht erhoben	Blockfläche in ha	Blockfläche in %	Einwohner (nur Haupt-wohnung)	%	**Verschlechterungs-verbot und Verbesserungsgebot**	**Erhebungen noch nicht abgeschlossen**
Strukturtyp 3 - *Zeilen- und Reihenhausbebauung,* davon ausgestattet mit		**1.440** (738 Blöcke)	-	**230.671**	-		
Biotoptypen der Wohnbebauung bzw. Industrie-, Gewerbe- und Sonderflächen (Kategorien BA bis BG)							
Biotoptypen der Grünflächen und Erholungsanlagen (Typen EA bis EF - Grün-, Park-, Sport- und Spielanlagen, EG bis EJ - Friedhöfe, EK bis EL -Kleingartenanlagen)							
Biotoptypen der Gewässer und Uferzonen (Typen FA bis FG), des Grünlandes (Typen GA bis GE) sowie landwirtschaftlicher Nutzflächen (Typen HA bis HW)							
Biotoptypen der Kleingehölze und Gebüsche (Typen LA bis LT), der Ruderal- und Staudenfluren sowie Brachflächen (Typen MA bis ME), naturnaher Feucht- und Nassstandorte (Typen SA bis SE), Trockenrasen und Heiden (Typen TA bis TD), vegetationsfreier und -armer Standorte (Typen VA bis VF) sowie der Wälder (Typen WA bis WO)							
Strukturtypen 4 - *Einzel- und Doppelhausbebauung,* davon ausgestattet mit		**1.527,6** (941 Blöcke)	-	**51.838**	-		
Biotoptypen der Wohnbebauung bzw. Industrie-, Gewerbe- und Sonderflächen (Kategorien BA bis BG)							
Biotoptypen der Grünflächen und Erholungsanlagen (Typen EA bis EF - Grün-, Park-, Sport- und Spielanlagen, EG bis EJ - Friedhöfe, EK bis EL -Kleingartenanlagen)							
Biotoptypen der Gewässer und Uferzonen (Typen FA bis FG), des Grünlandes (Typen GA bis GE) sowie landwirtschaftlicher Nutzflächen (Typen HA bis HW)							
Biotoptypen der Kleingehölze und Gebüsche (Typen LA bis LT), der Ruderal- und Staudenfluren sowie Brachflächen (Typen MA bis ME), naturnaher Feucht- und Nassstandorte (Typen SA bis SE), Trockenrasen und Heiden (Typen TA bis TD), vegetationsfreier und -armer Standorte (Typen VA bis VF) sowie der Wälder (Typen WA bis WO)							

Naturhaushaltsrechnung Dresden 1998/1999

Teil 3 - Die Stadtentwicklungsindikatoren im Überblick (Fortsetzung)

Indikatorengruppe *Wohnen und Umweltqualität*	**Ist-Wert Vorjahre**	**Ist-Wert Naturhaushaltsjahr 1998/1999 Kenntnisstand 09/99**				**Naturhaushaltsjahr- und mittelfristige Zielrichtung**	**Anmerkungen**
Grün- und Freiflächen im Wohnbereich (Blockebene)[14] **Ausstattung mit qualitativ unterschiedlichen Biotoptypen bzw. Vegetations- und Nutzungsstrukturen**	nicht erhoben	Blockfläche in ha	Blockfläche in %	Einwohner (nur Hauptwohnung)	%	**Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot**	**Erhebungen noch nicht abgeschlossen**
Strukturtyp 1 - *Geschlossene Blockbebauung*, davon ausgestattet mit		**130,6** (100 Blöcke)	-	**22.413**	-		
Biotoptypen der Wohnbebauung bzw. Industrie-, Gewerbe- und Sonderflächen (Kategorien BA bis BG)							
Biotoptypen der Grünflächen und Erholungsanlagen (Typen EA bis EF - Grün-, Park-, Sport- und Spielanlagen, EG bis EJ - Friedhöfe, EK bis EL -Kleingartenanlagen)							
Biotoptypen der Gewässer und Uferzonen (Typen FA bis FG), des Grünlandes (Typen GA bis GE) sowie landwirtschaftlicher Nutzflächen (Typen HA bis HW)							
Biotoptypen der Kleingehölze und Gebüsche (Typen LA bis LT), der Ruderal- und Staudenfluren sowie Brachflächen (Typen MA bis ME), naturnaher Feucht- und Nassstandorte (Typen SA bis SE), Trockenrasen und Heiden (Typen TA bis TD), vegetationsfreier und -armer Standorte (Typen VA bis VF) sowie der Wälder (Typen WA bis WO)							
Strukturtyp 2 - *Offene Blockbebauung*, davon ausgestattet mit		**1.029,6** (690 Blöcke)	-	**73.173**	-		
Biotoptypen der Wohnbebauung bzw. Industrie-, Gewerbe- und Sonderflächen (Kategorien BA bis BG)							
Biotoptypen der Grünflächen und Erholungsanlagen (Typen EA bis EF - Grün-, Park-, Sport- und Spielanlagen, EG bis EJ - Friedhöfe, EK bis EL -Kleingartenanlagen)							
Biotoptypen der Gewässer und Uferzonen (Typen FA bis FG), des Grünlandes (Typen GA bis GE) sowie landwirtschaftlicher Nutzflächen (Typen HA bis HW)							
Biotoptypen der Kleingehölze (Typen LA bis LT), der Ruderal- und Staudenfluren sowie Brachflächen (Typen MA bis ME), naturnaher Feucht- und Nassstandorte (Typen SA bis SE), Trockenrasen und Heiden (Typen TA bis TD), vegetationsfreier und -armer Standorte (Typen VA bis VF) sowie der Wälder (Typen WA bis WO)							

[14] Zusammenhang zwischen Grün- und Freiflächen innerhalb der Wohnbebauung (Strukturtypen 1 bis 5) und der Anzahl damit ausgestatteter Blöcke und Einwohner (nur Hauptwohnung). Zu diesen Grün- und Freiflächen zählen sowohl die privat verfügbaren Flächen innerhalb von Wohngrundstücken als auch der wohnungsnahe, halböffentliche, unterschiedlich durchgrünte Freiraum innerhalb von Blöcken der Wohnbebauung (*Wohnungsverbundene Grünflächen*, siehe dazu *Leitbild Grün im 26er Ring*, Grünflächenamt, Entwurf September 1998). Zur differenzierten Darstellung werden alle Flächen der tabellarisch angegebener Biotoptypen auf Einzelblockebene erfaßt und anschließend innerhalb des jeweiligen Strukturtyps der Wohnbebauung (1 bis 5 lt. IÖR-Strukturtypenkartierung) aufsummiert.

Naturhaushaltsrechnung Dresden 1998/1999

Teil 3 - Die Stadtentwicklungsindikatoren im Überblick (Fortsetzung)

Indikatorengruppe *Wohnen und Umweltqualität*	**Ist-Wert Vorjahre**	**Ist-Wert Naturhaushaltsjahr 1998/1999 Kenntnisstand 09/99**				**Naturhaushaltsjahr- und mittelfristige Zielrichtung**	**Anmerkungen**
Grün- und Freiflächen im Wohnbereich (Blockebene) **Ausstattung mit qualitativ unterschiedlichen Biotoptypen bzw. Vegetations- und Nutzungsstrukturen**	nicht erhoben	Blockfläche in ha	Blockfläche in %	Einwohner (nur Hauptwohnung)	%	**Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot**	**Erhebungen noch nicht abgeschlossen**
Strukturtyp 6 - *Mischformen*[18], davon ausgestattet mit		**1.116,1 (488 Blöcke)**	-	**35.870**	-		
Biotoptypen der Wohnbebauung bzw. Industrie-, Gewerbe- und Sonderflächen (Kategorien BA bis B)							
Biotoptypen der Grünflächen und Erholungsanlagen (Typen EA bis EF - Grün-, Park-, Sport- und Spielanlagen, EG bis EJ - Friedhöfe, EK bis EL -Kleingartenanlagen)							
Biotoptypen der Gewässer und Uferzonen (Typen FA bis FG), des Grünlandes (Typen GA bis GE) sowie landwirtschaftlicher Nutzflächen (Typen HA bis HW)							
Biotoptypen der Kleingehölze und Gebüsche (Typen LA bis LT), der Ruderal- und Staudenfluren sowie Brachflächen (Typen MA bis ME), naturnaher Feucht- und Nassstandorte (Typen SA bis SE), Trockenrasen und Heiden (Typen TA bis TD), vegetationsfreier und -armer Standorte (Typen VA bis VF) sowie der Wälder (Typen WA bis WO)							

Indikatorengruppe *Wohnen und Umweltqualität*	**Ist-Wert Vorjahre**	**Ist-Wert Naturhaushaltsjahr 1998/1999 Kenntnisstand 09/99**		**Naturhaushaltsjahr- und mittelfristige Zielrichtung**	**Anmerkungen**
ÖPNV-Erreichbarkeit - Räumliche Erschließung **Einwohner innerhalb Erreichbarkeitsradien: Straßenbahn- und Stadtbus-Haltestellen (300 m) sowie S-Bahn-Haltestellen (600 m) in Anzahl und %**	nicht erhoben	Einwohner (Hauptwohnung, Stand 31.12.1998)	%	**Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot**	**differenzierte Darstellung nach Verkehrsmitteln nicht verfügbar**
Gesamtstadt, davon		**446.730**	-		
innerhalb der Erreichbarkeitsradien aller ÖPNV-Haltstellen		355.243	79,5		
außerhalb der Erreichbarkeitsradien aller ÖPNV-Haltstellen		91.487	20,5		

[18] Umfasst Wohnbebauung in Zentrumslagen sowie Gebäude für Verwaltung, Erziehung, Bildung, Gesundheit; weiterhin zählen dazu auch siedlungsstrukturelle Ausprägungen (mit Wohnnutzung) wie z.B. alte Ortskerne, historische Gebäude, Wohnheime und Hochhäuser.

Naturhaushaltsrechnung Dresden 1998/1999 Teil 3 - Die Stadtentwicklungsindikatoren im Überblick (Fortsetzung)

Indikatorengruppe *Altlasten - Erfassung, Erkundung und Sanierung*	**Ist-Wert Vorjahre Kenntnisstand Juni 1998**				**Ist-Wert Naturhaushaltsjahr 1998/1999 Kenntnisstand 11/99**				**Anmerkungen**
	Alle Eigentümer		**Städtisches Eigentum**		**Alle Eigentümer**		**Städtisches Eigentum**		
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	
Altlastverdächtige Flächen - Altablagerungen, Altstandorte, ehemalige Militärobjekte davon	**4.157**	**-**	**nicht verfügbar**	**-**	**4.993**	**-**	**1.456**	**-**	
Weiterer oder Dringender Handlungsbedarf	3.760 (2.933?)	90 (71)			2.779	55,6	697	47,9	
Sicherungs- und Sanierungsbedarf (aktueller Kenntnisstand, Teilmenge der Kategorie „Weiterer oder Dringender Handlungsbedarf")	nicht erhoben	-			71	-	17	-	
Sicherungs- oder Sanierungsabschluß (Kenntnisstand abhängig von erfolgter freiwilliger Rückmeldung bei nichtstädtischen Flächeneigentümern)	**286**	**7**			**119**	**2,4**	**45**	**3,1**	

7 Literaturverzeichnis

AKADEMIE FÜR NATUR UND UMWELT DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN (Hrsg.) (1997): Kommunales Umweltaudit - ein Instrument zur Umsetzung der lokalen Agenda 21. Materialien zum Fachseminar am 11. September 1997 in Kiel. Neumünster 1997.

ANDERSEN, U. (Hrsg.) (1998): Gemeinden im Reformprozeß. Schwalbach/Ts. 1998.

BANDEMER, S. VON; BLANKE, B.; WEWER, G. (Hrsg.) (1998): Handbuch Verwaltungsreform. Opladen 1998.

BANNER, G. (1997): Die kommunale Modernisierungsbewegung. Aus: Wirtschaftsförderung der Sparkassenorganisation e.V. (Hrsg.) (1997): Kommunales Management im Wandel. Stuttgart 1997. S. 11-37.

BANNER, G. (1998): Kommunale Verwaltungsreform und staatlicher Modernisierungsrückstand. Aus: ANDERSEN, U. (Hrsg.) (1998): Gemeinden im Reformprozeß. Schwalbach/Ts. 1998. S. 34-46.

BAUMANN, W.; BOGUSLAWSKI, A. VON; KÜHLING, W. (1998): Kommunales Öko-Audit. Instrument für eine nachhaltige Entwicklung. Dortmund 1998.

BAUMHEIER, R. (1991): Kommunale Umweltpolitik. Aus: BRASCHOS, F.; VOIGT, R. (Hrsg.) (1991): Kommunalpolitik in Stadt und Land. Grundlagen - Entwicklungsperspektiven - Praxis. Erfurt, Bonn 1991. S. 183-196.

BAUMHEIER, R. (1992): Kommunale Umweltpolitik. Bereiche, Instrumente und innovative Ansätze. Aus: LANDESZENTRALE FÜR POLITSCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (1992): Kommunale Umweltpolitik. Stuttgart, Berlin, Köln 1992. S. 11-29.

BAUMHEIER, R. (1993): Kommunale Umweltvorsorge. Chancen und Probleme präventiver Umweltpolitik auf der kommunalen Ebene am Beispiel der Energie- und Verkehrspolitik. Basel, Boston, Berlin 1993.

BECKER, C. (1998): Wertorientiertes Umwelt-Management. Bamberg 1998.

BEER, R. (1970): Die Gemeinde. Grundriß der Kommunalpolitik. München, Wien 1970.

BENTLAGE, J. (1998): Die Erweiterung der EG-Öko-Audit-Verordnung auf Kommunen und Verwaltungen - nationale und internationale Erfahrungen. Aus: PFAFF-SCHLEY, H. (Hrsg.) (1998): Kommunales EG-Öko-Audit. Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung. Berlin, Heidelberg, New York u. a. 1998. S. 21-37.

BERBERICH-STIEBER, D.; OELSNER, G. (1997): Kommunales Öko-Audit. Ein Modellprojekt des Ministeriums für Umwelt und Verkehr und der Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg. Aus: AKADEMIE FÜR NATUR UND UMWELT DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN (Hrsg.) (1997): Kommunales Umweltaudit -

ein Instrument zur Umsetzung der lokalen Agenda 21. Materialien zum Fachseminar am 11. September 1997 in Kiel. Neumünster 1997. S. 40-60.

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (BMU) (Hrsg.) (1992): Umweltpolitik. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro - Dokumente. Bonn 1992.

BOTHE, K. (1996): Wie liest man den Haushaltsplan einer Gemeinde? Göttingen 1996.

BRASCHOS, F.; VOIGT, R. (Hrsg.) (1991): Kommunalpolitik in Stadt und Land. Grundlagen - Entwicklungsperspektiven - Praxis. Erfurt, Bonn 1991.

BRAUN, G. E. (1988): Ziele in öffentlicher Verwaltung und privatem Betrieb. Baden-Baden 1988.

BÜLTMANN, A.; WÄTZOLD, F. (1998): Die EG-Öko-Audit-Verordnung im verflixten siebten Jahr. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 48. Jg. (1998), H. 48, S. 30-38.

CHMIELEWICZ, K.; EICHHORN, P. (Hrsg.) (1989): Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft. Stuttgart 1989.

DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (1985): Städte für eine bessere Umwelt. Köln 1985.

ENDERLE, M.; ZIMMERMANN, D. (1991): Organisation des städtischen Umweltschutzes. Aus: FIEDLER, K. P. (Hrsg.) (1991): Kommunales Umweltmanagement. Handbuch für praxisorientierte Umweltpolitik und Umweltverwaltung in Städten, Kreisen und Gemeinden. Köln 1991. S. 13-29.

ERBGUTH, W.; STOLLMANN, F. (1999): Rechtsfragen der Naturhaushaltswirtschaft. In: Die Öffentliche Verwaltung, 52. Jg. (1999), H. 22, S. 929-937.

ERDMENGER, C. (Hrsg.) (1998): Kommunale Umweltindikatoren und -ziele. Beispiele aus den Projektstädten im Demonstrationsvorhaben Kommunale Naturhaushaltswirtschaft. Freiburg 1998.

ERDMENGER, C. (1998): Steuern, wo es geht! Wie KommunalpolitikerInnen Umweltmanagementsysteme nutzen können, z. B. das ökoBudget. In: Alternative Kommunalpolitik, 19. Jg. (1998), H. 6, S. 58-61.

ERDMENGER, C. (1996): Kommunale Naturhaushaltswirtschaft. Aus: THE INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES (ICLEI) (Hrsg.) (1996): Kommunale Umweltplanung auf dem Weg zur Naturhaushaltswirtschaft. Umweltmanagement-Instrumente zur Lokalen Agenda 21. Münster 1996. S. 81-85.

ERDMENGER, C. (1996a): Geld knapp, Natur reichlich? Das Demonstrationsvorhaben Kommunale Naturhaushaltswirtschaft. In: Alternative Kommunalpolitik, 17. Jg. (1996), H. 6, S. 47-49.

ERHARDT, M. (1989): Öffentliche Aufgaben. Aus: CHMIELEWICZ, K.; EICHHORN, P. (Hrsg.) (1989): Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft. Stuttgart 1989. Sp. 1003-1011.

EUROPÄISCHES INSTITUT FÜR POSTGRADUALE BILDUNG AN DER TU-DRESDEN E.V. (EIPOS) (Hrsg.) (1999): Öko-Audit in der Landeshauptstadt Dresden. Informationsveranstaltung in der Stadtverwaltung Dresden. Dresden 1999.

FEINDT, P. H. (1997): Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik. Neue Beteiligungsmodelle. In: Alternative Kommunalpolitik, 18. Jg. (1997), H. 27, S. 39-46.

FELDHAUS, G.(1998): Wettbewerb zwischen EMAS und ISO 14001. In: Umweltplanungsrecht, 18. Jg. (1998), H. 2, S. 41-44.

FIEDLER, K. P. (Hrsg.) (1991): Kommunales Umweltmanagement. Handbuch für praxisorientierte Umweltpolitik und Umweltverwaltung in Städten, Kreisen und Gemeinden. Köln 1991.

FIEDLER, K. P. (1991): Umweltrecht in der kommunalen Praxis. Aus: FIEDLER, K. P. (Hrsg.) (1991): Kommunales Umweltmanagement. Handbuch für praxisorientierte Umweltpolitik und Umweltverwaltung in Städten, Kreisen und Gemeinden. Köln 1991. S. 1-11.

FLIEGER, H. (1989): Gemeindeunternehmen. Aus: CHMIELEWICZ, K.; EICHHORN, P. (Hrsg.) (1989): Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft. Stuttgart 1989. S. 433-440.

FOHLER-NOREK, C. (1996): Umweltmanagement als neue Aufgabe der Verwaltung. Aus: STRUNZ, H.; FOHLER-NOREK, C.; EDTSTADLER, K. W. (Hrsg.) (1996): Öffentliche Verwaltung im Wandel. Wirtschaftliche und rechtliche Aspekte des Managements öffentlicher Aufgaben. Wien 1996. S. 317-327.

FOHLER-NOREK, C. (1998): Umweltmanagement in der Kommunalverwaltung. In: UmweltWirtschaftsForum, 6. Jg. (1998), H. 3, S. 74-79.

FRENZEL, F. (1999): Ergebnisse des Naturhaushaltsjahres - Vergleich zwischen ökologischer Herausforderung, Planung und Ergebnissen. Projektinterne Einschätzung Dresden für den Workshop 29./30.9.99. Dresden 1999.

FRENZEL, F.; SOCHER, W. (1998): ökoBudget® - Mit der Natur haushalten! Erfahrungen aus dem Demonstrationsvorhaben "Kommunale Naturhaushaltswirtschaft" am Beispiel der Stadt Dresden. Dresden 1998.

FRENZEL, F.; SOCHER, W.(1998a): Indikatorensystem und Zielkatalog Dresden. Aus: ERDMENGER, C. (Hrsg.) (1998): Kommunale Umweltindikatoren und -ziele. Beispiele aus den Projektstädten im Demonstrationsvorhaben Kommunale Naturhaushaltswirtschaft. Freiburg 1998. S. 19-21.

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG (Hrsg.) (1978): Kommunale Politik: Rahmenbedingungen, Strukturen, Entscheidungsprozesse. Grundlagen, Materialien und Unterrichtsmodelle für die Erwachsenenbildung. Bonn 1978.

FRINGS, E.(1998): Kommunales Öko-Audit - Vorgehen in Teningen, Kehl und Ulm. Aus: PFAFF-SCHLEY, H. (Hrsg.) (1998): Kommunales EG-Öko-Audit. Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung. Berlin, Heidelberg, New York u. a. 1998. S. 63-74.

GORNAS, J.; BEYER, W. (1991): Betriebswirtschaft in der öffentlichen Verwaltung. Systematische Darstellung der Besonderheiten der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. Köln, Stuttgart, Berlin u. a. 1991.

GROTE, U. (2000): Konfliktpotential bei Kontraktmanagement. In: Verwaltung - Organisation - Personal, 22. Jg. (2000), H. 1-2, S. 17-20.

HAMMERBACHER, R.(1994): Kommunale Umweltpolitik Ein zentrales Element der Daseinsfürsorge. Aus: HAMMERBACHER, R. (1994a): Handbuch Kommunale Politik. Das Mandat erfolgreich gestalten. Stuttgart 1994. Loseblattsammlung. II/E 1.1.

HAMMERBACHER, R. (1994a): Handbuch Kommunale Politik. Das Mandat erfolgreich gestalten. Stuttgart 1994. Loseblattsammlung.

HERMANNS, K. (1998): Das Instrument des Umwelt-Audits für den kommunalen Bereich. Aus: PFAFF-SCHLEY, H. (Hrsg.) (1998): Kommunales EG-Öko-Audit. Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung. Berlin, Heidelberg, New York u. a. 1998. S. 1-20.

HOLST-GLÖSS, P.; ERDMENGER, C. (1997): Naturhaushaltswirtschaft und Kommunales Öko-Audit. Ein Vergleich anhand der EMAS-Verordnung und des ICLEI-Demonstrationsverfahrens. Freiburg 1997.

HORVÁTH, P. (1994): Controlling. München 1994.

HUCKE, J. (1994): Kommunale Umweltpolitik. Aus: ROTH, R.; WOLLMANN, H. (Hrsg.) (1994): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1994. S. 474-489.

HUCKE, J. (1999): Kommunale Umweltpolitik. Aus: ROTH, R.; WOLLMANN, H. (Hrsg.) (1999): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1999. S. 645-662.

THE INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INITIATIVES (ICLEI) (Hrsg.) (1996): Kommunale Umweltplanung auf dem Weg zur Naturhaushaltswirtschaft. Umweltmanagement-Instrumente zur Lokalen Agenda 21. Münster 1996.

JANN, W. (1998): Neues Steuerungsmodell. Aus: BANDEMER, S. VON; BLANKE, B.; WEWER, G. (Hrsg.) (1998): Handbuch Verwaltungsreform. Opladen 1998. S. 70-80.

KAISER, R.; LENZ, T.; NEBOCAT, I. u. a. (1994): Reform an Haupt und Gliedern. Beim Wuppertaler Verwaltungsumbau wird auch das Umweltdezernat aufgelöst. In: Alternative Kommunalpolitik, 15. Jg. (1994), H. 5, S. 56-58.

KEIM, K.-D. (Hrsg.) (1995): Aufbruch der Städte. Räumliche Ordnung und kommunale Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern. Berlin 1995.

KEIM, K.-D.; GRYMER, H. (1995): Herausforderungen der lokalen Politikarena im Jahrzehnt des Umbruchs. Aus: KEIM, K.-D. (Hrsg.) (1995): Aufbruch der Städte. Räumliche Ordnung und kommunale Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern. Berlin 1995. S. 13-56.

KLEINFELD, R. (1996): Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung. Opladen 1996.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (KGSt) (1973): Bericht Nr. 26/1973. Organisation des Umweltschutzes. Köln 1973.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (KGSt) (1985): Bericht Nr. 5/1985. Organisation des Umweltschutzes. Köln 1985.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (KGSt) (1986): Bericht Nr. 11/1986. Organisation des Umweltschutzes: Umweltverträglichkeitsprüfung. Köln 1986.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (KGSt) (1987): Bericht Nr. 10/1987. Organisation des Umweltschutzes: Aufgaben und Arbeitsweise der Arbeitsgruppe Umweltschutz. Köln 1987.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (KGSt) (1988): Bericht Nr. 9/1988. Organisation des Umweltschutzes: Aufgaben und Arbeitsweise des Beauftragten für den Umweltschutz. Köln 1988.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (KGSt) (1991): Bericht Nr. 5/1991. Kommunale Umweltinformationssysteme - Empfehlungen zu ihrem schrittweisen Aufbau. Köln 1991.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (KGSt) (1992): Bericht Nr. 18/1992. Organisation kommunaler Aufgaben mit Umweltbezug. Köln 1992.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (KGSt) (1993): Bericht Nr. 5/1993. Das Neue Steuerungsmodell. Köln 1993.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (KGSt) (1996): Bericht Nr. 10/1996. Das Verhältnis von Politik und Verwaltung im Neuen Steuerungsmodell. Köln 1996.

KÖNIG, K.; SIEDENTOPF, H. (Hrsg.) (1997): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden 1997.

KÖSTERS, W. (1997): Umweltpolitik. Themen, Funktionen, Zuständigkeiten. Landsberg am Lech 1997.

KONFERENZ DER VEREINTEN NATIONEN FÜR UMWELT UND ENTWICKLUNG (UNCED) (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Brundtlandt-Bericht. Greven 1987.

KRÄHMER, R. (1993): Moderne Kommunalverwaltung - Das Beispiel der niederländischen Stadt Tilburg. In: Finanzwirtschaft, 47. Jg. (1993), H. 10, S. 229-235.

KUHN, S.; OTTO-ZIMMERMANN, K.; ZIMMERMANN, M. (1996): Lokale Agenda 21. Bonn 1996.

LANDESHAUPTSTADT DRESDEN, AMT FÜR UMWELTSCHUTZ (Hrsg.) (1998): Umweltbericht 1997. Luftqualität in Dresden. Dresden 1998.

LANDESZENTRALE FÜR POLITSCHE BILDUNG BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (1992): Kommunale Umweltpolitik. Stuttgart, Berlin, Köln 1992.

LANZ, G. (1998): Kommunales Öko-Audit als Bestandteil einer lokalen Agenda 21. Agenda 21 und kommunales Öko-Audit - Förderprogramm des hessischen Umweltministeriums. Aus: PFAFF-SCHLEY, H. (Hrsg.) (1998): Kommunales EG-Öko-Audit. Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung. Berlin, Heidelberg, New York u. a. 1998. S. 99-108.

LANDESANSTALT FÜR UMWELTSCHUTZ BADEN WÜRTTEMBERG (LfU) (Hrsg.) (1998): Umweltmanagement für kommunale Verwaltungen. Leitfaden zur Anwendung der EG-Öko-Audit Verordnung. Karlsruhe 1898.

LÜTKES, S. (1999): Die Revision der Öko-Audit Verordnung. In: Umwelt kommunal ökologische Briefe, 4. Jg. (1999), H. 17, S. 11-12.

MALUNAT, B. M. (1994): Die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 44. Jg. (1994), H. 49, S. 3-13.

MEADOWS, D. (1972): Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Stuttgart 1972.

MEFFERT, H.; KIRCHGEORG, M. (1998): Marktorientiertes Umweltmanagement. 3. überarb. Aufl. Stuttgart 1998.

MOSS, T. (1995): Das Steuerungspotential kommunaler Betriebe in den neuen Bundesländern: Entwicklungsprozeß und Zukunftsaufgaben. Aus: KEIM, K.-D. (Hrsg.) (1995): Aufbruch der Städte. Räumliche Ordnung und kommunale Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern. Berlin 1995. S. 157-186.

MÜLLER, A. (1996): Raus aus der Defensive. Ein Modell für ein ganzheitliches Umweltmanagement. In: Alternative Kommunalpolitik, 17. Jg. (1996), H. 6, S. 50-55.

MUTIUS, A. VON (1989): Gemeindeverwaltungen. Aus: CHMIELEWICZ, K.; EICHHORN, P. (Hrsg.) (1989): Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft. Stuttgart 1989. S. 451-464.

NASCHOLD, F.; BOGUMIL, J. (1998) : Modernisierung des Staates - New Public Management und Verwaltungsreform. Opladen 1998.

NAßMACHER, H.; NAßMACHER, K.-H. (1979): Kommunalpolitik in der Bundesrepublik. Möglichkeiten und Grenzen. Opladen 1979.

OELSNER, G. (1998): Erste Erfahrungen aus dem Modellprojekt Kommunales Öko-Audit Baden-Württemberg. Aus: Pfaff-Schley, H. (Hrsg.) (1998): Kommunales EG-Öko-Audit. Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung. Berlin, Heidelberg, New York u. a. 1998. S. 47-62.

O.V. (1999): Schlechte Zeiten in Sachen Umweltschutz. In: UmweltMagazin, 28. Jg. (1999), H. 6, S. 9.

OTTO-ZIMMERMANN, K. (1995): Kommunale Naturhaushaltswirtschaft. Aus: RITTER, E.-H. (Hrsg.) (1995): Stadtökologie. Konzeptionen, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege. Berlin 1995. S. 241-256.

PFAFF-SCHLEY, H. (Hrsg.) (1998): Kommunales EG-Öko-Audit. Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung. Berlin, Heidelberg, New York u. a. 1998.

PLÖTZ, A.; SPEERLI, F. (1995): Betriebliches Umweltmanagement mit System. Normen, Gesetze, Strategien und Umsetzung. Zürich 1995.

QUANTE, M.; SCHWARZE, M. (1996): Kommunale Umweltschutzpolitik. Köln 1996.

RAU, T. (1994): Betriebswirtschaftslehre für Städte und Gemeinden. München 1994.

REICHARD, C. (1996): Umdenken im Rathaus: neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. 5. unveränderte Aufl. Berlin 1996.

REICHARD, C. (1997): Neue Ansätze der Führung und Leitung. Aus: König, K.; Siedentopf, H. (Hrsg.) (1997): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden 1997. S. 641-662.

REICHARD, C.; WOLLMANN, H. (Hrsg.) (1996) Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel, Boston, Berlin 1996.

RIGLAR, N. (1997): Eco-Management and Audit Scheme for UK Local Authorities. Three Years on. Aus: SHELDON, C. (Hrsg.) (1997): ISO 14001 and Beyond. Environmental Management Systems in the real world. Sheffield 1997. S. 309-332.

RITTER, E.-H. (Hrsg.) (1995): Stadtökologie. Konzeptionen, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege. Berlin 1995.

RITTER, E.-H. (1995): Stadtökologie als politische Gestaltungsaufgabe. Aus: RITTER, E.-H. (Hrsg.) (1995): Stadtökologie. Konzeptionen, Erfahrungen, Probleme, Lösungswege. Berlin 1995. S. 277-303.

ROBRECHT, H.; STELZER, V. (1998): Mit der Natur haushalten! In: UVP-report, 12. Jg. (1998), H. 4, S. 182-185.

ROTH, R.; WOLLMANN, H. (Hrsg.) (1994): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1994.

ROTH, R.; WOLLMANN, H. (Hrsg.) (1999): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1999.

RUDOLF, C. (1994): Minimalkonsens oder unüberbrückbare Unterschiede. Aus: HAMMERBACHER, R. (1994a): Handbuch Kommunale Politik. Das Mandat erfolgreich gestalten. Stuttgart 1994. Loseblattsammlung. Stand Juni 1994. I/C 3.1.

RUDOLF, C. (1994a): Süddeutsch versus Norddeutsch. Aus: HAMMERBACHER, R. (1994a): Handbuch Kommunale Politik. Das Mandat erfolgreich gestalten. Stuttgart 1994. Loseblattsammlung. Stand Juni 1994. I/C 3.2.

SCHÄFER, T. (1998): Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union. Stuttgart, Berlin, Köln, u. a. 1998.

SCHALLER, T. (2000): Das Projekt ökoBudget® am Beispiel Heidelberg. Beitrag zur Abschlußtagung des Demonstrationsvorhabens "Kommunale Naturhaushaltswirtschaft". Bielefeld 2000.

SCHRÖTER, E.; WOLLMANN, H. (1998): New Public Management. Aus: BANDEMER, S. VON; BLANKE, B.; WEWER, G. (Hrsg.) (1998): Handbuch Verwaltungsreform. Opladen 1998. S. 59-80.

SCHÜPPHAUS, M.; HAMMERBACHER, R. (1997): Vom kommunalen Umweltschutz zum Umweltmanagement-System. Das Öko-Audit für Kommunen. Aus: HAMMERBACHER, R. (1994a): Handbuch Kommunale Politik. Das Mandat erfolgreich gestalten. Stuttgart 1994. Loseblattsammlung . Stand April 1997. II/E 2.2.

SHELDON, C. (Hrsg.) (1997): ISO 14001 and Beyond. Environmental Management Systems in the real world. Sheffield 1997.

SINOFZIK, M. (1997): Agenda 21 und Umweltaudit - Überlegungen zur Umsetzung. Aus: AKADEMIE FÜR NATUR UND UMWELT DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN (Hrsg.) (1997): Kommunales Umweltaudit - ein Instrument zur Umsetzung der lokalen Agenda 21. Materialien zum Fachseminar am 11. September 1997 in Kiel. Neumünster 1997. S. 7-11.

STARK, S. (1997): Lokale Agenda 21: Hemmnisse - Risiken - Chancen. Handlungsspielräume und -empfehlungen unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Kommunalverwaltung. Wuppertal papers 73. Wuppertal 1997.

STEGER, U. (Hrsg.) (1992): Handbuch des Umweltmanagements. München 1992.

STELZER, V.; WORMS, E.; BECKER, A. (1998): Indikatoren und Ziele in Bielefeld. Aus: ERDMENGER, C. (Hrsg.) (1998): Kommunale Umweltindikatoren und -ziele. Beispiele aus den Projektstädten im Demonstrationsvorhaben Kommunale Naturhaushaltswirtschaft. Freiburg 1998. S. 26-29.

STITZEL, M. (1992): Das Umweltmanagement der öffentlichen Verwaltung. Aus: STEGER, U. (Hrsg.): Handbuch des Umweltmanagements. München 1992. S. 784-796.

STRUNZ, H.; FOHLER-NOREK, C.; EDTSTADLER, K. W. (Hrsg.) (1996): Öffentliche Verwaltung im Wandel. Wirtschaftliche und rechtliche Aspekte des Managements öffentlicher Aufgaben. Wien 1996.

STUCKE, N.; SCHÖNEICH, M. (1999): Organisation der Stadtverwaltung und deren Reformen/ Modernisierung. Aus: ROTH, R.; WOLLMANN, H. (Hrsg.) (1999): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1999. S. 411-429.

TISCHLER, K. (1998): Betriebliches Umweltmanagement als Lernprozeß. Frankfurt a.M., Berlin, Bern u. a. 1998.

UMWELTBUNDESAMT (UBA) (Hrsg.) (1998): Umwelt-Controlling im Bereich der Öffentlichen Hand - Vorstudie. Berlin 1998.

WEHLING, H.-G. (1994): Der Stellenwert der Gemeinden im politischen System der Bundesrepublik. Aus: HAMMERBACHER, R. (1994a): Handbuch Kommunale Politik. Das Mandat erfolgreich gestalten. Stuttgart 1994. Loseblattsammlung. Stand Juni 1994. I/C 1.1.

WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG DER SPARKASSENORGANISATION E.V. (Hrsg.) (1997): Kommunales Management im Wandel. Stuttgart 1997.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DES DEMONSTRATIONSVORHABENS KOMMUNALE NATURHAUSHALTSWIRTSCHAFT (2000): Empfehlungen des Beirates zur Einführung und weiteren Entwicklung von ökobudget an Bund, Länder, Kommunen. Beitrag für das Forum ökoBudget am 21. Januar 2000. Bielefeld, 2000.

WOLLMANN, H. (1998): Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente? Aus: HAMMERBACHER, R. (1994a): Handbuch Kommunale Politik. Das Mandat erfolgreich gestalten. Stuttgart 1994. Loseblattsammlung. Stand August 1998. I/C 2.1.

ZIMMERMANN, M. (1997): Lokale Agenda 21. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 47. Jg. 1997, H. 27, S. 25-38.

ZUNDEL, R.; WAGNER, W. (1989): Gemeindevertretungen. Aus: CHMIELEWICZ, K.; EICHHORN, P. (Hrsg.) (1989): Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft. Stuttgart 1989. Sp. 446-452.

8 Gesetzes- und Normverzeichnis

Baugesetzbuch (BauGB) vom 8.12.1986. Bundesgesetzblatt Teil I, S. 2253.

Deutsches Institut für Normung (Hrsg.) (1996): DIN EN ISO 14001: Umweltmanagementsysteme - Spezifikation und Anwendung. Berlin 1996.

Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO) vom 21.04.1993. Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 18/1993. in der Neufassung vom 14.06.1999. Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 13/1999.

Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29.06.1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (Umweltauditgesetz – UAG) vom 7.12.1995. Bundesgesetzblatt 1995, Teil I, S. 1591, Teil III 2129-29)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.05.1949. Bundesgesetzblatt 1949, S. 1.

Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 29.06.1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L. 168/1.

Verordnung nach dem Umweltauditgesetz über die Erweiterung des Gemeinschaftssystems für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung auf weitere Bereiche vom 03.02.98 (UAG-Erweiterungsverordnung - UAG-ErwV). Bundesgesetzblatt 1998, Teil I Nr. 9.