

FZKA-BWPLUS

**Nachhaltige Entwicklung  
und kommunale Verwaltungsmodernisierung**

**Entlastungspotenziale und Durchsetzungschancen  
eines integrativen Ansatzes**

von

Frank Speier, Hans-Jürgen Fiederer, Günther Klee  
unter Mitarbeit von Frank Gottschalk

INSTITUT FÜR ANGEWANDTE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG, TÜBINGEN

Förderkennzeichen: BWA 99005

Die Arbeiten des Programms Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung werden mit  
Mitteln des Landes Baden-Württemberg gefördert.

Februar 2001

## **Vorwort**

Auf kommunaler Ebene können derzeit zwei spannende Entwicklungen beobachtet werden: die Verwaltungsmodernisierung einerseits und die Ausrichtung hin zu einer Nachhaltigen Entwicklung andererseits. Diese lassen sich jeweils in zwei Reformprozesse unterteilen, Verwaltungsreform und Bürgerkommune auf der einen sowie Umweltmanagement und Lokale Agenda 21 auf der anderen Seite. Ziel dieser Studie ist es, zwischen den beiden Entwicklungen bzw. den vier Reformprozessen Verknüpfungsmöglichkeiten aufzuzeigen sowie Verbindungen herzustellen.

Bearbeitet wurde das Projekt durch ein Forschungsteam am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung, Tübingen. Als Projektleiter fungierte Frank Speier. Verfasser des vorliegenden Berichts sind Hans-Jürgen Fiederer (Abschnitte 2.3.3 bis 2.3.6), Günther Klee (Kapitel 4) und Frank Speier (Kapitel 1, 3, 5, 6 sowie die restlichen Abschnitte des Kapitels 2). Alle Kapitel wurden gemeinsam diskutiert. Weitere Mitarbeiter waren Frank Gottschalk, der die Datenerfassung koordinierte und (zu Beginn des Projektes) Jörg Helbig, der Grundlagen zum Umweltmanagement erarbeitet und eine erste Interpretation der Daten aus dem Fallbeispiel „Hallenbad“ geliefert hat. Herr Professor Dr. Rudi Kurz (Fachhochschule Pforzheim) wirkte als wissenschaftlicher Berater in allen Phasen des Forschungsprojekts mit und hat den Aufbau und den Inhalt der Studie wesentlich mitgeprägt.

Unterstützt wurden die Verfasser weiterhin von den studentischen Hilfskräften Dietmar Dootz, Torsten Heise, Susanne Redelbach und Antje Vogelmann, den Praktikanten Jochen Fehling, der hauptverantwortlich eine Umweltdatenbank in Horb aufgebaut, Hans Hercksen, der Grundlagen zum Thema Lokale Agenda 21 aufbereitet, sowie dem Diplomanden Markus Weber, der das Thema „Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung“ bearbeitet hat. Ihnen allen sei für ihr hohes Engagement gedankt.

Ein besonderer Dank gilt den Beschäftigten der Stadtverwaltung Horb am Neckar, vor allem Herrn Oberbürgermeister Michael Theurer. Die vorbildliche Zusammenarbeit ist insbesondere auf das in Horb gebildete Projektteam zurückzuführen, das ausschließlich zur Unterstützung des Forschungsprojekts aufgestellt wurde. Diesem Projektteam gehörten von Seiten der Stadtverwaltung Frau Tanja Graf, Herr Eckhard Huber, Frau Carola Seeger sowie Herr Martin Scherer (Projektleiter) an. Unser Dank geht aber auch an all diejenigen Verwaltungs-

mitarbeiter und engagierten Bürger in Horb, die für Gespräche zur Verfügung standen bzw. in anderer Form ihren Beitrag zum Gelingen des Projekts geleistet haben.

Weiterer Dank gebührt den Teilnehmern des Expertenworkshops am 4. Mai 2000 in Horb und den befragten Experten aus anderen Städten, die namentlich im Anhang 2 aufgeführt sind, deren Stellungnahmen uns zusätzliche wertvolle Erkenntnisse brachten.

Danken wollen wir insbesondere auch dem wissenschaftlichen Beirat, bestehend aus Herrn Prof. Dr. Helmut Klages (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer), Herrn Prof. Dr. Dietfried Günter Liesegang (Universität Heidelberg), Herrn Gerd Oelsner (Landesanstalt für Umweltschutz, Baden-Württemberg) sowie Herrn Manfred Schmidt-Lüttmann (Landesanstalt für Umweltschutz, vormals Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg) für hilfreiche Anregungen und konstruktive Kritik. Des weiteren danken wir Herrn Stefan Gloger (Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg) und Herrn Werner Franke (Landesanstalt für Umweltschutz) für ihre Unterstützung des Projektes.

Die Studie wurde im Rahmen des Förderprojektes „Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung (BW-PLUS)“ am Forschungszentrum Karlsruhe mit Mitteln des Landes Baden-Württemberg gefördert. Last but not least geht unser Dank an Herrn Sigurd Gross und Herrn Dr. Frank Horsch vom Forschungszentrum Karlsruhe.

Tübingen, im November 2000

Frank Speier, Hans-Jürgen Fiederer, Günther Klee

Hinweis: Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird in dieser Studie nur die maskuline Endung verwendet.

## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung .....	I
1.1	AUSGANGSSITUATION AUF KOMMUNALER EBENE .....	1
1.1.1	Überblick .....	1
1.1.2	Verwaltungsreform .....	2
1.1.3	Umweltmanagement .....	4
1.1.4	Bürgerkommune .....	4
1.1.5	Lokale Agenda 21 .....	5
1.2	ZIELE, FRAGESTELLUNGEN UND VORGEHENSWEISE DER UNTERSUCHUNG .....	5
1.3	AUFBAU DER STUDIE .....	7
2	Umweltwirkungen durch die kommunale Verwaltungsreform .....	10
2.1	GRUNDLAGEN ZUR VERWALTUNGSREFORM .....	10
2.1.1	Schwächen der traditionellen Kommunalverwaltung .....	10
2.1.2	Ansätze, Elemente und Stand der Verwaltungsreform .....	10
2.2	UMWELTWIRKUNGEN DER KOMMUNALVERWALTUNG .....	16
2.2.1	Beziehungen zwischen Verwaltung und Umwelt .....	16
2.2.2	Umweltwirkungen der traditionellen Verwaltung .....	18
2.2.3	Umwelentlastungspotenziale .....	22
2.3	PRAXISBEISPIEL HORB AM NECKAR .....	23
2.3.1	Verwaltungsreform in Horb am Neckar .....	23
2.3.2	Erfahrungen mit der Verwaltungsreform .....	31
2.3.3	Vorbemerkungen zu den Fallbeispielen .....	34
2.3.4	Fallbeispiel Neckarbad .....	35
2.3.4.1	Veränderung der Rahmenbedingungen durch die Verwaltungsreform .....	35
2.3.4.2	Finanzielle Auswirkungen der Verwaltungsreform .....	39
2.3.4.3	Umweltrelevante Auswirkungen der Verwaltungsreform .....	45
2.3.4.4	Fazit .....	51
2.3.5	Fallbeispiel Kindergärten .....	52
2.3.5.1	Veränderung der Rahmenbedingungen durch die Verwaltungsreform .....	52
2.3.5.2	Finanzielle Auswirkungen der Verwaltungsreform .....	53
2.3.5.3	Umweltrelevante Auswirkungen der Verwaltungsreform .....	60
2.3.5.4	Fazit .....	67
2.3.6	Stadtverwaltung insgesamt .....	68
2.3.6.1	Vorbemerkung .....	68
2.3.6.2	Finanzielle Entwicklung .....	68
2.3.6.3	Umweltrelevante Aspekte .....	73
2.3.6.4	Fazit .....	75
2.3.7	Zusammenfassung der Umweltwirkungen im Prozess der Verwaltungsreform .....	76
2.3.7.1	Positive Umweltwirkungen .....	77
2.3.7.2	(Potenzielle) negative Umweltwirkungen .....	81
2.4	SCHLUSSFOLGERUNGEN .....	83
3	Kommunales Umweltmanagement .....	86
3.1	GRUNDLAGEN DES UMWELTMANAGEMENTS .....	86
3.1.1	Funktionen, Instrumente und Motive der Einführung .....	86
3.1.2	Das Öko-Audit nach der EG-Verordnung .....	88
3.2	BEWERTUNG DES ÖKO-AUDITS VOR DEM HINTERGRUND DER VERWALTUNGSREFORM .....	92
3.2.1	Auswahl und Abgrenzungen von Organisationseinheiten .....	92
3.2.2	Zeitpunkt der Integration .....	94
3.2.3	Formen der Integration .....	98
3.3	ANALYSE DER INTEGRATIONSMÖGLICHKEITEN IN EINE REFORMIERTE VERWALTUNG ANHAND DER SCHRITTE DES ÖKO-AUDITS .....	100
3.3.1	Umweltpolitik (-leitlinien) .....	101
3.3.2	Erste Umweltprüfung .....	104
3.3.3	Umweltprogramm .....	107
3.3.4	Umweltmanagementsystem .....	110
3.3.5	Umweltbetriebsprüfung .....	116
3.3.6	Umwelterklärung .....	117

3.4	FALLBEISPIEL HORB AM NECKAR.....	118
3.4.1	<i>Ausgangssituation und Ziele</i> .....	118
3.4.2	<i>Integration der Nachhaltigen Entwicklung in die Verwaltungsstruktur und -kultur</i> .....	122
3.4.3	<i>Transparenz über die Umweltwirkungen</i> .....	124
3.4.4	<i>Anreize zu umweltverträglichem Handeln</i> .....	129
3.5	BEWERTUNG DER (POTENZIELLEN) WIRKUNGEN.....	132
3.5.1	<i>Ökologische Wirkungen</i> .....	132
3.5.2	<i>Ökonomische Wirkungen</i> .....	137
3.5.3	<i>Soziale Wirkungen</i> .....	140
3.6	HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN.....	143
3.6.1	<i>Verwaltungen im Reformprozess</i> .....	143
3.6.2	<i>Reformierte Kommunalverwaltungen</i> .....	145
4	Kommunalverwaltung und Lokale Agenda 21.....	146
4.1	GRUNDLAGEN.....	146
4.1.1	<i>Nachhaltige Entwicklung: Begriff und Konzept</i> .....	146
4.1.2	<i>Die Lokale Agenda 21</i> .....	149
4.1.2.1	Programmatrische Grundlage.....	149
4.1.2.2	Definition.....	150
4.1.2.3	Prozessablauf.....	151
4.1.2.4	Stand der Umsetzung in Deutschland.....	152
4.1.3	<i>Allgemeine Erfolgsfaktoren und Hemmnisse</i> .....	154
4.2	ZUR ROLLE DER KOMMUNALVERWALTUNG IM LOKALE-AGENDA-21-PROZESS.....	161
4.2.1	<i>Mittelausstattung und Verfahrenskultur</i> .....	161
4.2.2	<i>„Ordnungskommune“ und Lokale Agenda 21</i> .....	162
4.2.3	<i>„Dienstleistungskommune“ und Lokale Agenda 21</i> .....	165
4.2.4	<i>„Bürgerkommune“ und Lokale Agenda 21</i> .....	171
4.2.5	<i>Fallbeispiel Horb am Neckar</i> .....	177
4.2.5.1	Das „Bürgermodell“ Horb am Neckar.....	177
4.2.5.2	Stadtleitbild „Horb 2000 Plus“.....	178
4.2.5.3	Probleme und Themenfelder für einen Lokalen-Agenda-21-Prozess.....	180
4.2.5.4	Die Rolle der Stadtverwaltung im Lokalen-Agenda-21-Prozess.....	181
4.2.5.5	Probleme und Anforderungen eines Lokalen-Agenda-21-Prozesses in Horb.....	183
4.3	ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	184
5	Integration von Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltiger Entwicklung.....	191
5.1	DAS NEUE LEITBILD EINER „NACHHALTIGKEITSKOMMUNE“.....	191
5.2	VORTEILE EINER GLEICHZEITIGEN INTEGRATION.....	193
5.3	MÖGLICHKEITEN DER INTEGRATION.....	196
5.4	ABSCHLIEßENDE THESEN.....	199
6	Kurzfassung.....	200
6.1	AUSGANGSSITUATION, FORSCHUNGSFRAGEN UND METHODISCHES VORGEHEN.....	200
6.2	UMWELTWIRKUNGEN DER KOMMUNALEN VERWALTUNGSREFORM.....	202
6.3	KOMMUNALES UMWELTMANAGEMENT IN DER REFORMIERTEN VERWALTUNG.....	207
6.4	KOMMUNALVERWALTUNG UND LOKALE AGENDA 21.....	211
6.5	NEUES LEITBILD: NACHHALTIGKEITSKOMMUNE.....	215
	Literaturverzeichnis.....	218
	<b>ANHANG</b> .....	<b>233</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1:	Nachhaltige Entwicklung und kommunaler Modernisierungsprozess .....	1
Abbildung 1.2:	Zusammenhang zwischen Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltiger Entwicklung .....	5
Abbildung 2.1:	Organigramm Stadtverwaltung Horb a. N. ....	27
Abbildung 2.2:	Veränderung durch die Verwaltungsreform am Beispiel "Hallenbad" .....	36
Abbildung 2.3:	Besucherzahlen für das Neckarbad (Index: 1995=100) .....	38
Abbildung 2.4:	Gesamtausgaben für das Neckarbad (Index: 1995=100) .....	39
Abbildung 2.5:	Anteile an den Ausgaben für das Neckarbad 1996 .....	40
Abbildung 2.6:	Niveau und Struktur der beeinflussbaren Ausgaben für das Neckarbad (Index: 1995=100)....	41
Abbildung 2.7:	Energie- und Wasserkosten Neckarbad (Index: 1995=100).....	42
Abbildung 2.8:	Einnahmen und Zuschussbedarf Neckarbad (Index: 1995=100) .....	44
Abbildung 2.9:	Investitionsausgaben für das Neckarbad (Index: 1995=100).....	45
Abbildung 2.10:	Endenergieverbrauch im Neckarbad (Index: 1995=100) .....	46
Abbildung 2.11:	Primärenergieverbrauch im Neckarbad (Index: 1995 =100).....	48
Abbildung 2.12:	Kohlendioxidemissionen des Neckarbades (Index: 1995=100).....	49
Abbildung 2.13:	Wasserverbrauch im Neckarbad (Index: 1995=100).....	50
Abbildung 2.14:	Verbrauch von Flüssigchlor im Neckarbad (Index: 1995=100).....	50
Abbildung 2.15:	Gesamtausgaben für die Kindergärten (Index: 1996=100).....	54
Abbildung 2.16:	Anteile an den Kindergartenausgaben 1997.....	55
Abbildung 2.17:	Niveau und Struktur der beeinflussbaren Ausgaben für Kindergärten (Index: 1996=100) .....	56
Abbildung 2.18:	Einnahmen und Zuschussbedarf (Index: 1996=100).....	59
Abbildung 2.19:	Investitionsausgaben für Kindergärten (Index: 1996=100) .....	60
Abbildung 2.20:	Stromverbrauch Kindergärten (Index: 1996=100).....	62
Abbildung 2.21:	Heizöl- und Gasverbrauch Kindergärten (Index: 1996=100).....	63
Abbildung 2.22:	Primärenergieverbrauch der Kindergärten (Index: 1996=100).....	64
Abbildung 2.23:	Kohlendioxid-Emissionen der Kindergärten (Index: 1996=100).....	65
Abbildung 2.24:	Wasserverbrauch der Kindergärten (Index: 1996=100).....	66
Abbildung 2.25:	Ausgaben der Stadtverwaltung Horb insgesamt (Index: 1998=100) .....	69
Abbildung 2.26:	Anteile an den Gesamtausgaben der Stadtverwaltung Horb 1999 .....	69
Abbildung 2.27:	Beeinflussbare Ausgaben der Stadtverwaltung Horb insgesamt (Index: 1998=100).....	71
Abbildung 2.28:	Stromkosten der Stadtverwaltung Horb insgesamt (Index: 1998=100).....	72
Abbildung 2.29:	Investitionsausgaben der Stadtverwaltung Horb insgesamt (Index: 1998=100).....	73
Abbildung 2.30:	Stromverbrauch der Stadtverwaltung Horb insgesamt (Index: 1998=100) .....	74
Abbildung 2.31:	Einkaufsmengen von Kopier- und Druckerpapier für die Stadtverwaltung Horb (Index: 1998=100).....	75
Abbildung 2.32:	Positive Umweltwirkungen durch die Verwaltungsreform.....	81
Abbildung 3.1:	Handlungsrahmen „Umwelt“ .....	124
Abbildung 3.2:	Strategien der Datenerhebung .....	129
Abbildung 4.1:	Zauberscheiben der Nachhaltigkeit .....	147
Abbildung 4.2:	Controlling-Kreislauf eines Lokale-Agenda-21-Prozesses.....	152
Abbildung 4.3:	Prozess zur Förderung von Bürgerengagement (BE) aus Verwaltungssicht .....	176
Abbildung 5.1:	Vergleich von verschiedenen Verwaltungstypen bezüglich der Ausprägungen der Nachhaltigkeit .....	193

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1:	Idealtypen einer Kommunalverwaltung.....	3
Tabelle 1.2:	Verwendung des Begriffs „Produkt“ in der Kommunalverwaltung.....	3
Tabelle 1.3:	Analytische Aufteilung der Reformprozesse in vier Ebenen der Veränderung.....	6
Tabelle 2.1:	Bürokratische und zentralistische versus ergebnisorientierte und dezentrale Steuerung .....	15
Tabelle 2.2:	Ursachen für negative Umweltwirkungen der traditionellen Verwaltung .....	19
Tabelle 2.3:	Schätzung über das Einsparpotenzial, die Umweltkosten und die Größenordnung des Ressourcenverbrauchs im Bereich der öffentlichen Hand.....	22
Tabelle 2.4:	Elemente der Verwaltungsreform in Horb.....	24
Tabelle 2.5:	Positive Umweltwirkungen im Prozess der Verwaltungsreform in Horb.....	77
Tabelle 3.1:	Unterschiede zwischen der EG-Öko-Audit-Verordnung und der ISO 14001 .....	91
Tabelle 3.2:	Strategien der Einführung des Öko-Audits.....	93
Tabelle 3.3:	Zeitpunkte zur Einführung eines Öko-Audits.....	94
Tabelle 3.4:	Formen der Integration.....	98
Tabelle 3.5:	Anforderungen an das Umweltmanagement in Horb .....	121
Tabelle 3.6:	Bewertungsschema.....	132
Tabelle 3.7:	Möglichkeiten der Beteiligung der Bürger am Öko-Audit .....	142
Tabelle 4.1:	Erfolgsfaktoren und Hemmnisse von Lokalen-Agenda-21-Prozessen .....	160
Tabelle 5.1:	Charakteristika einer Nachhaltigkeitskommune .....	191
Tabelle 5.2:	Gegenüberstellung idealtypischer Arten einer Kommunalverwaltung .....	192
Tabelle 5.3:	Vorteile einer gleichzeitigen Integration.....	194
Tabelle 5.4:	Möglichkeiten der Integration von Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit im Hinblick auf eine Nachhaltigkeitskommune.....	196
Tabelle 5.5:	Thesen zur Verbindung der Nachhaltigen Entwicklung mit der Verwaltungsreform .....	199

## Anhang

Anhang 1:	Expertengespräche .....	235
Anhang 2:	Teilnehmer des Experten-Workshops am 4. Mai 2000 in Horb a.N. ....	236
Anhang 3:	Umweltziele und Maßnahmen am Beispiel Donaueschingen . <b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>	
Anhang 4:	Produktbeschreibung Neckarbad und Kindergärten.....	237
Anhang 5:	Faktoren zur Umrechnung von unterschiedlichen Mengeneinheiten in kWh, zur Berechnung des Primärenergieverbrauchs und der Kohlendioxidemission .....	243
Anhang 6:	Umweltrelevante Kennzahlen pro Kindergartengruppe .....	244
Anhang 7:	Alte Organisationsstruktur der Stadtverwaltung Horb am Neckar.....	247
Anhang 8:	Charakterisierung der ausgewählten Städte mit Agenda-21-Prozess .....	248
Anhang 9:	Kurzbeschreibung der Horber Initiativen .....	255
Anhang 10:	Wichtigste Produkte in Horb bezüglich der Lokalen Agenda 21 .....	257

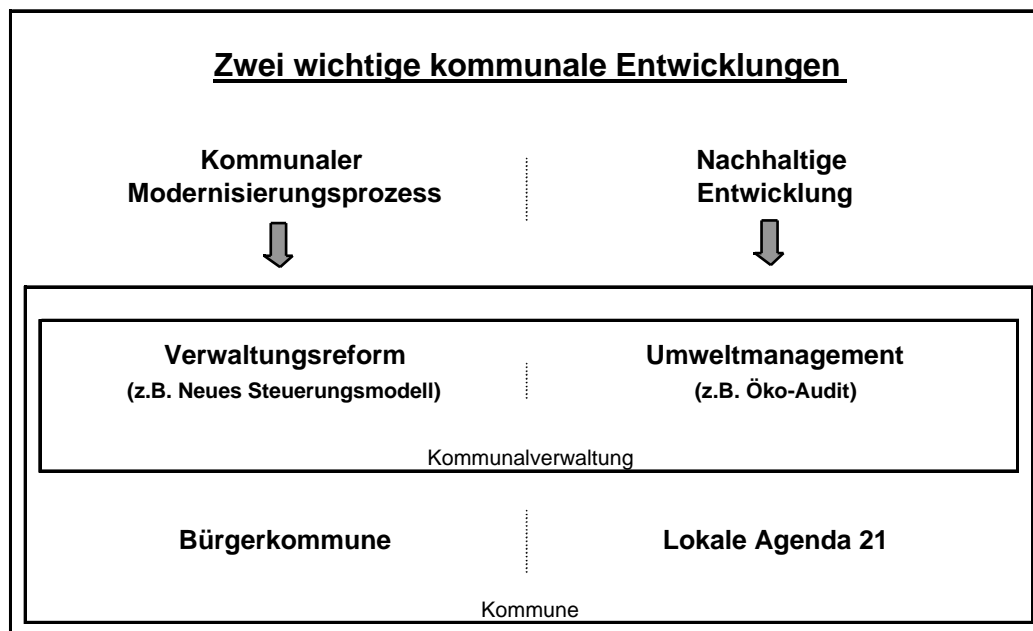
# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangssituation auf kommunaler Ebene

### 1.1.1 Überblick

Zwei bedeutende, aber überwiegend unverbundene Entwicklungen sind derzeit auf kommunaler Ebene zu beobachten: Zum einen ein Modernisierungsprozess hin zu wirtschaftlicherem und bürgerorientierterem Handeln und zum anderen die Ausrichtung am Leitgedanken der Nachhaltigkeit. Diese Entwicklungen können wie folgt gekennzeichnet werden: Der Modernisierungsprozess durch „Verwaltungsreform“ und „Bürgerkommune“, die Nachhaltige Entwicklung durch „Umweltmanagement“ und „Lokale Agenda 21“. Obwohl in der Praxis die Grenzen weitaus durchlässiger sind, können beide Entwicklungen analytisch in Reformprozesse auf der betrieblichen Ebene der Kommunalverwaltung (Kommune im engeren Sinn als Betrieb) und in Reformprozesse auf der räumlichen Ebene der gesamten Kommune (Kommune im weiteren Sinn als Gemeinwesen) getrennt werden. In Abbildung 1.1 wird dieser Zusammenhang veranschaulicht:

**Abbildung 1.1: Nachhaltige Entwicklung und kommunaler Modernisierungsprozess**



Im Rahmen dieser Einleitung werden die vier Reformprozesse nur knapp skizziert, in den betreffenden Kapiteln aber ausführlich behandelt und mit Literaturquellen belegt. Weiter werden auch die zentralen Begriffe definitorisch erläutert und voneinander abgegrenzt.



### 1.1.2 Verwaltungsreform

Sowohl hinsichtlich der Zeitdauer als auch der Anzahl der beteiligten Städte ist die Verwaltungsreform der mit Abstand am weitesten fortgeschrittene Reformprozess. Die Ziele der Verwaltungsreform sind vor allem eine erhöhte Wirtschaftlichkeit („Steigerung der Effizienz“), eine verstärkte Bürgerorientierung („Steigerung der Effektivität“) sowie eine höhere Mitarbeiterorientierung („Steigerung der Mitarbeitermotivation“). Als Leitbild des Reformprozesses dient das „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“ (kurz: Dienstleistungskommune). Für die Verwaltungspraxis bedeutet dies vor allem, dass alle Leistungen als „Output“ bzw. „Produkt“ stärker auf die Bedürfnisse der Bürger ausgerichtet werden sollen. Diese Neuausrichtung geht mit einer neuen internen Steuerung einher. Die herkömmliche bürokratische Steuerung mit der Trennung von Fachverantwortung (z.B. Tiefbauamt, Gartenbauamt) und Ressourcenverantwortung (Kämmerei, Hauptamt und Personalamt), die auch als „System der organisierten Unverantwortlichkeit“<sup>1</sup> charakterisiert wird, soll durch dezentrale eigenverantwortliche Organisationseinheiten abgelöst werden.

Die Kommunalverwaltung besteht formal aus der Verwaltung und dem Gemeinderat.<sup>2</sup> Traditionell vollzieht sich die Kommunalpolitik in einem komplexen System von formellen und informellen Strukturen.<sup>3</sup> Im Zuge der Verwaltungsreform wird deshalb versucht, eine klare Trennungslinie zwischen Gemeinderat und Verwaltung zu ziehen. Aus diesem Grund wird vielfach der Begriff Kommunalverwaltung nur in einem engeren Sinne auf die ausführende Einheit angewandt. Dieser Unterscheidung wird auch in der vorliegenden Studie Rechnung getragen. Bei der Einbeziehung von politischen Aspekten wird ausdrücklich auf den Gemeinderat hingewiesen.

In dieser Studie werden insgesamt fünf Arten einer Verwaltung idealtypisch unterschieden. Dabei fügen wir zu den drei gängigen Typen („Ordnungs-“, „Dienstleistungs-“ und „Bürgerkommune“) zwei weitere neu hinzu: Zum einen die „Verwaltung im Reformprozess“ und zum anderen das im Rahmen dieser Studie entwickelte Leitbild der „Nachhaltigkeitskommune“ (vgl. Kapitel 5). Anzumerken gilt, dass im herrschenden Sprachgebrauch sich statt der Endung „-kommunalverwaltung“ die verkürzte Form „-kommune“ durchgesetzt hat.

---

<sup>1</sup> Banner (1993, S. 114).

<sup>2</sup> In anderen Bundesländern sind auch die Begriffe „Stadtrat“ oder „Magistrat“ üblich.

<sup>3</sup> Vgl. Specht (1997, S. 359).

**Tabelle 1.1: Idealtypen einer Kommunalverwaltung**

- Ordnungskommune („Traditionelle Verwaltung“)
- Verwaltung im Reformprozess
- Dienstleistungskommune („Reformierte Verwaltung“)
- Bürgerkommune
- Nachhaltigkeitskommune

Traditionelle Verwaltung bedeutet, dass hier noch keinerlei Elemente der Verwaltungsreform eingeführt wurden. Dieser Verwaltungstyp wird bürokratisch-zentralistisch gesteuert. Verwaltung im Reformprozess meint hingegen, dass bereits verschiedene Elemente der Verwaltungsreform eingeführt sind, sie sich jedoch noch in der Übergangsphase zu einer reformierten Verwaltung befindet. Sie ist der derzeit in der Praxis am häufigsten anzutreffende Typus. Von reformierter Verwaltung sprechen wir in dieser Studie dann, wenn alle wesentlichen Reformelemente bereits eingeführt wurden. Die reformierte Verwaltung impliziert in der Praxis jedoch ebenfalls keinen definierten Endzustand. Im Sinne einer lernenden Organisation wird vielmehr auch in der Dienstleistungskommune ein dauerhafter Verbesserungsprozess angestrebt. Hinsichtlich der Verwaltungstypen Bürgerkommune und Nachhaltigkeitskommune kann an dieser Stelle bereits angeführt werden, dass die Begriffsverkürzung „Kommune“ hier insofern zutreffend ist, als beide viel stärker auf die aktive Einbindung der Bürger und das Interesse des kommunalen Gemeinwohls abzielen.

Da sowohl in der Verwaltungspraxis als auch in der Literatur der Begriff „Produkt“ unterschiedlich verwendet wird, soll auch er an dieser Stelle näher erläutert werden:

**Tabelle 1.2: Verwendung des Begriffs „Produkt“ in der Kommunalverwaltung**

- Produkt als Output
- Produkt als indirekter Output
- Produkt als Organisationseinheit

Im Zuge der Verwaltungsreform lag die ursprüngliche Absicht, alle Dienstleistungen der Verwaltung als Produkt zu bezeichnen und entsprechend abzugrenzen. Zum einen sollte damit die Bürgerorientierung („Bürger als Kunde“) verdeutlicht werden, zum anderen sollte über den Vergleich dieser Produkte (insbesondere deren Kosten) ein Wettbewerb zwischen den Städten initiiert werden.<sup>4</sup> In der Praxis haben sich hierbei jedoch unterschiedliche Abgrenzun-

<sup>4</sup> Die Tätigkeiten werden in „Produktkatalogen“ eingeteilt, vgl. z.B. Innenministerium Baden-Württemberg (1996).

gen im Hinblick auf Produkte, Unterprodukte und einzelne Leistungen ergeben. Vereinzelt wird der Produkt-Begriff auch nur für die planerischen und gestalterischen Dienstleistungen verwendet und somit auf den indirekten Output einer Verwaltung eingegrenzt.<sup>5</sup> Des Weiteren wird teilweise – wie zum Beispiel in der Stadtverwaltung Horb am Neckar – auch die den Output bereitstellende Organisationseinheit als Produkt (z.B. „Produkt Kindergärten“) bezeichnet. Wir werden in dieser Studie den Begriff Produkt im betriebswirtschaftlichen Sinne als Output einer Kommunalverwaltung bezeichnen, mit Ausnahme jener Abschnitte, die sich auf die Fallbeispiele aus Horb beziehen; dort wird der vor Ort gängige Sprachgebrauch (z.B. „Produktverantwortlicher“) insgesamt übernommen.

### **1.1.3 Umweltmanagement**

Zahlreiche Kommunalverwaltungen sind derzeit bemüht, den Umweltschutz systematisch und kontinuierlich zu verbessern. Analog zum privaten Sektor wird zunehmend von Einzelmaßnahmen abgegangen, es werden verstärkt Instrumente des Umweltmanagements organisatorisch verankert. Ein solches Instrument ist vor allem das Öko-Audit nach der EG-Verordnung, das nach einer Bestandsaufnahme des umweltrelevanten Ressourcenverbrauchs einen laufenden Verbesserungsprozess mit regelmäßigen Zielvorgaben und Soll-Ist-Vergleichen beinhaltet.

### **1.1.4 Bürgerkommune**

Weitergehend als die Verwaltungsreform ist der Reformprozess in Richtung Bürgerkommune. Hierbei soll der Bürger bei der Produktion und Bereitstellung von kommunalen Gütern aktiv beteiligt werden. Begründet wird dies zum einen mit Haushaltszwängen, aufgrund derer sich die Verwaltung von verschiedenen Aufgaben zurückziehen muss. Zum anderen ist die Bürgerkommune – weitergehend als die betriebswirtschaftlich geprägte Verwaltungsreform – aber auch ein politischer Ansatz: Die Bürger sollen durch ihre Partizipation direkt auf kommunalpolitische Entscheidungen Einfluss nehmen, was wiederum die Identifikation mit der Kommune steigern soll. Nicht mehr nur der „Output“ ist von Interesse, sondern vielmehr ist der „Outcome“, sind die Wirkungen der kommunalen Dienstleistungen entscheidend. Für die Kommunalverwaltung bedeutet dies, dass ein Wechsel von einer „Verwaltung für den Bürger“ hin zu einer „Gestaltung mit dem Bürger“ anzustreben ist.

---

<sup>5</sup> Vgl. Kallen (1999, S. 161) oder IFEU (1998, S. 13ff.).

### 1.1.5 Lokale Agenda 21

Gemäß dem Grundsatz „lokal handeln, um global zu verändern“ wurde innerhalb der Agenda 21 von Rio de Janeiro den Kommunen eine zentrale Rolle für die Erreichung einer Nachhaltigen Entwicklung zugeordnet (Subsidiaritätsprinzip). Ein wesentliches Element der Lokalen Agenda 21 ist es, langfristig

- ökonomische,
- soziale und
- ökologische Ziele

im Dialog aufeinander abzustimmen und durchzusetzen. Verfolgt wird somit ein ganzheitlicher Ansatz. Die Lösungen sollen im Konsens zwischen verschiedenen kommunalen Akteuren, zum Beispiel der Kommunalverwaltung, dem Gemeinderat, der Wirtschaft, den Vereinen und den Bürgern herbeigeführt werden.

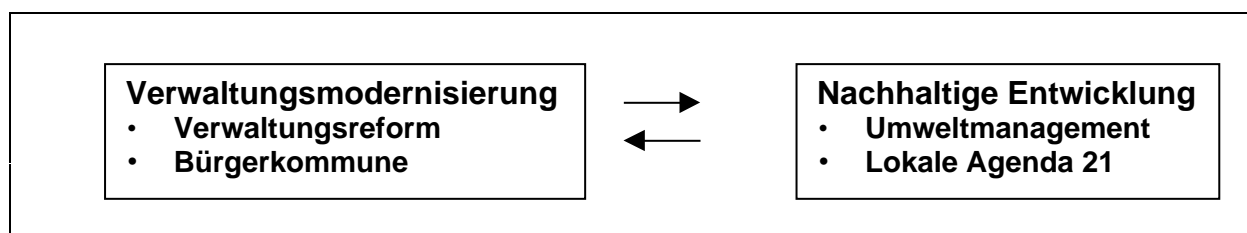
### 1.2 Ziele, Fragestellungen und Vorgehensweise der Untersuchung

Eine systematische Untersuchung der Zusammenhänge zwischen

- Verwaltungsreform und Bürgerkommune („Modernisierung der Verwaltung“) und
- kontinuierlicher Verbesserung des Umweltschutzes in der Verwaltung und Lokaler Agenda 21 („Nachhaltige Entwicklung“)

fehlt bislang. Daher ist es das Hauptziel dieser Studie, den Zusammenhang zwischen diesen zwei Entwicklungen heraus zu arbeiten.

**Abbildung 1.2: Zusammenhang zwischen Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltiger Entwicklung**



Um dieses Ziel zu erreichen werden vier übergeordnete Leitfragen gestellt:

1. Welchen Beitrag kann die Verwaltungsreform zur Verbesserung des kommunalen Umweltschutzes und zur nachhaltigen Entwicklung leisten?
2. Wie lassen sich die Reformprozesse Verwaltungsreform und Umweltmanagement systematisch integrieren?
3. Wie kann die Lokale Agenda 21 durch eine moderne Verwaltung unterstützt werden?
4. Was kann getan werden, um eine Integration und gegenseitige Verstärkereffekte der Entwicklungen zu erreichen?

Zur Operationalisierung der einzelnen Reformprozesse werden vier Analyse-Ebenen unterschieden:

**Tabelle 1.3: Analytische Aufteilung der Reformprozesse in vier Ebenen der Veränderung**

- |                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Ziele</li><li>• Struktur</li><li>• Instrumente</li><li>• Personen</li></ul> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Unter die Ziele werden die normativen Elemente der Reformprozesse subsumiert; dies können sowohl Leitideen (z.B. das Leitbild) als auch konkrete Zielvorgaben (z.B. das Kontraktmanagement) sein. Die strukturellen Veränderungen betreffen die Aufbau- und Ablauforganisation. Unter die Instrumente werden einzelne Elemente subsumiert, die einen unterstützenden Charakter besitzen (z.B. die Kosten- und Leistungsrechnung). Auf der vierten Ebene werden schließlich die personalrelevanten Veränderungen des jeweiligen Reformprozesses aufgeführt (z.B. Weiterbildungsmaßnahmen).

Zur Bearbeitung der Fragestellungen wurden vier Forschungsschwerpunkte gebildet, die im vorliegenden Bericht zugleich jeweils ein Kapitel darstellen:

- Umweltwirkungen der kommunalen Verwaltungsreform
- Kommunales Umweltmanagement in der reformierten Verwaltung
- Nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene
- Integration der Entwicklungen

Der Fokus der Untersuchung liegt dabei auf der Darstellung und Analyse verwaltungsinterner Prozesse und Strukturen, während der Abhandlung externer, stadtweiter Aspekte im Rahmen dieser Studie ein eher ergänzend-illustrativer Stellenwert zukommt.<sup>6</sup>

Die methodische Vorgehensweise lässt sich als empirische Analyse vor theoretischem Hintergrund charakterisieren. Die theoretischen Komponenten beinhalten neben einer Auswertung der einschlägigen Literatur vor allem die Bewertung der Verwaltungstypen auf ihre Umweltwirkungen hin anhand der genannten vier Analyse-Ebenen. Die empirische Analyse besitzt vorwiegend explorativen Charakter. Es wurden qualitative wie quantitative Methoden der empirischen Sozialforschung angewendet. Als Praxisbeispiel diente die Stadtverwaltung Horb am Neckar (Große Kreisstadt, 25.000 Einwohner), deren Prozess der Verwaltungsmodernisierung systematisch dokumentiert und im Hinblick auf ökonomische und umweltrelevante Effekte ausgewertet wurde. Qualitativ ausgewertet wurden einerseits 13 Expertengespräche mit Beschäftigten aller Hierarchiestufen und andererseits 12 Gruppendiskussionen im Rahmen der monatlichen Projektsitzungen.<sup>7</sup> Für die Darstellung und Bewertung stadtweiter Prozesse mit Blick auf die Lokale Agenda 21 wurden in Horb auch einige Vertreter von Bürgerinitiativen und Vereinen interviewt (siehe Anhang 1, eine Beschreibung der Initiativen in Anhang 9). Abgerundet wurden die Ergebnisse durch diverse Expertengespräche mit Vertretern weiterer Städte (siehe Anhang 1) sowie einen Expertenworkshop Anfang Mai 2000 (siehe Anhang 2). Statistisch quantifiziert – über Zeitreihen ausgewählter Kennzahlen in den Bereichen Strom-, Wasser- und Heizenergieverbrauch – wurden die direkten und indirekten Umweltwirkungen der Verwaltungsreform in den Fallbeispielen Hallenbad und Kindergärten. Beide Bereiche waren Pilotprojekte der inzwischen auf die gesamte Verwaltung ausgedehnten Verwaltungsreform. Kriterien für die Auswahl dieser beiden Organisationseinheiten waren die vergleichsweise weit vorangeschrittene Verwaltungsreform, die gute Datenlage sowie die hohe Umweltrelevanz der dort eingeleiteten Maßnahmen.

### **1.3 Aufbau der Studie**

Im Rahmen des ersten Schwerpunktthemas „Umweltwirkungen durch die kommunale Verwaltungsreform“ (Kapitel 2) steht die Frage im Mittelpunkt, ob eine Verwaltungsreform zur Verringerung der Umweltbelastung auf kommunaler Ebene beitragen kann. Darüber

---

<sup>6</sup> Diese Schwerpunktsetzung ist nicht zuletzt Ausdruck einer notwendigen Beschränkung des Untersuchungsgegenstands vor dem Hintergrund limitierter Forschungsressourcen im Rahmen dieses Projekts.

<sup>7</sup> Vgl. Anhang 1. Zitate werden in Anführungsstrichen gesetzt.

hinaus wird untersucht, welche positiven und negativen Umweltwirkungen schon vom Prozess der Verwaltungsreform selbst ausgehen. Dazu werden zuerst die Grundlagen der Verwaltungsreform und daraufhin grundsätzliche Umweltwirkungen ausgeführt. Am Praxisbeispiel Horb am Neckar werden die empirischen Befunde vorgestellt, die sich auf das Neckarbad, die Kindergärten und auf stadtweite Veränderungen beziehen.

Im Schwerpunktthema zum kommunalen Umweltmanagement (Kapitel 3) wird untersucht, wie sich die beiden Reformprozesse „Verwaltungsreform“ und „Umweltmanagement“ auf kommunaler Ebene systematisch integrieren lassen. Im Einzelnen werden nach der Beschreibung von Grundlagen die Möglichkeiten der Integration eines Öko-Audits nach der EG-Verordnung im Hinblick auf den Standort, Zeitpunkt und Intensität der Integration vorgenommen. Danach werden anhand der Schritte des Öko-Audits Integrationsmöglichkeiten mit der reformierten Verwaltung analysiert. Aufgebaut wird auf den Erfahrungen mit dem Umweltmanagement in der Privatwirtschaft und den ersten Erfahrungen in traditionellen Kommunalverwaltungen.<sup>8</sup> Am Fallbeispiel Horb wird dann der Aufbau eines Umweltmanagements in einer Verwaltung im Prozess der Verwaltungsreform verfolgt. Konkrete Ansatzpunkte der Integration werden aufgezeigt. Es lassen sich allerdings keine detaillierten Empfehlungen zur Implementierung (Arbeitsgruppen, Zeitpläne, usw.) andernorts abgeben, da – wie die Erfahrungen in Horb zeigen – dies zu stark von den Bedingungen des Einzelfalls abhängt.<sup>9</sup> Abschließend werden die (potenziellen) Wirkungen eines Umweltmanagements im Rahmen einer reformierten Verwaltung bewertet.

In einem weiteren Schwerpunkt „Kommunalverwaltung und Lokale Agenda 21“ (Kapitel 4) der Studie steht nach einem Grundlagenteil zur Nachhaltigen Entwicklung die Rolle der Kommunalverwaltung mit Blick auf den Prozess der Lokalen Agenda 21 im Mittelpunkt. Dabei wird nach Ordnungs-, Dienstleistungs- und Bürgerkommune unterschieden. Empirisch untersucht wird insbesondere am Fallbeispiel Horb, inwieweit eine reformierte Verwaltung auch dem Lokalen-Agenda-21-Prozess nützt und wie sich eine Bürgerkommune noch stärker umweltpolitisch ausrichten lässt; außerdem wird diskutiert, wie der Prozess der Lokalen Agenda 21 organisatorisch möglichst effizient und effektiv in die Verwaltung eingebunden werden kann.

---

<sup>8</sup> Erfahrungen liegen z.B. in Kehl und Teningen vor.

<sup>9</sup> Hierfür siehe z.B. den Leitfaden der LfU für traditionelle Kommunalverwaltungen. Vgl. LfU (1998).

---

Im letzten Schwerpunkt (Kapitel 5) werden die zentralen Ergebnisse der Studie zusammengefasst und bewertet. Darin wird für eine systematische und ganzheitliche Integration von Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltiger Entwicklung im Rahmen des neu entwickelten Leitbilds der "Nachhaltigkeitskommune" plädiert.

Im abschließenden Kapitel 6 werden die zentralen Inhalte aller vorherigen Kapitel in Form einer Kurzfassung noch einmal vorgestellt.



## **2 Umweltwirkungen durch die kommunale Verwaltungsreform**

### **2.1 Grundlagen zur Verwaltungsreform**

#### **2.1.1 Schwächen der traditionellen Kommunalverwaltung**

Grundsätzliche Anforderungen an die kommunale Leistungserstellung sind die Gemeinwohlorientierung, die Effektivität in Bezug auf Zielgenauigkeit, Abnehmerorientierung und Qualität, die Effizienz in Bezug auf das Preis- und Leistungsverhältnis sowie die Rechtmäßigkeit.<sup>10</sup>

Diese Anforderungen werden jedoch nicht alle gleichrangig erfüllt, die Rechtmäßigkeit ist in der traditionellen Verwaltung dominant. Auf kommunaler Ebene lassen sich die bestehenden Schwächen in einer „5-Lücken-Diagnose“<sup>11</sup> beschreiben:

- Strategie (Absorption der Entscheider durch kurzfristiges Tagesgeschäft)
- Management (bürokratische Übersteuerung der Prozesse)
- Motivation (Fehlen von Spielräumen, Zielvorgaben und Anreizen)
- Attraktivität (Abschreckung leistungsfähiger Bewerber)
- Legitimation (Unzufriedenheit der Leistungsadressaten).

Die Hauptursache dieser Schwächen in der traditionellen Kommunalverwaltung wird vor allem in einer falschen Steuerung gesehen. Diese ruft bei Routinearbeiten Übersteuerungseffekte und im strategischen Bereich Untersteuerungstendenzen hervor. Als ursächlich für die falsche Steuerung gelten wiederum die zentrale Zuteilung der Ressourcen, das Fehlen operationaler Zielvorgaben sowie die Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung.<sup>12</sup>

#### **2.1.2 Ansätze, Elemente und Stand der Verwaltungsreform**

Vor dem Hintergrund der Schwächen der traditionellen Verwaltung werden derzeit unter den Schlagworten „Verwaltungsreform“ oder auch „Modernisierung der Verwaltung“ verschiedene Ziele angestrebt. Im wesentlichen sind dies

- **Wirtschaftlichere Erstellung der Verwaltungsprodukte („Steigerung der Effizienz“)**  
Öffentliche Verwaltungen dürfen sich den Maßstäben der Effizienz (Optimierung von Zweck-Mittel-Relationen) nicht verschließen, „wenn es nicht zu einer dauerhaften Lücke zwischen privatwirtschaftlicher Effizienz und der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Bereiches

---

<sup>10</sup> Vgl. Banner (1995, S. 285ff.).

<sup>11</sup> Klages (1995, S. 206).

<sup>12</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (1991, S. 12f.).

kommen soll, auch wenn die Aufgaben und Ziele öffentlicher Verwaltungen komplexer und die Aufwand- und Leistungskriterien methodisch komplizierter zu ermitteln sind als bei privatwirtschaftlichen Unternehmen.“<sup>13</sup> Die Steigerung der Wirtschaftlichkeit beinhaltet zwei Ausprägungen. Zum einen können bei gegebener Mittelausstattung mehr oder qualitativ höherwertige Dienstleistungen bereitgestellt werden. Zum anderen – und bei der derzeitigen Haushaltssituation von besonderem Interesse – sollen die bisherigen Dienstleistungen günstiger bereitgestellt werden. Hier sei jedoch bereits angemerkt, dass der Reformprozess gerade zu Beginn mit Mehrkosten verbunden ist, da in die Infrastruktur (z.B. EDV) und in das Personal (z.B. Schulungen, Zeit für Arbeitsgruppen) investiert werden muss.

- **Stärkere Ausrichtung der kommunalen Dienstleistungen an den Adressaten** („Steigerung der Effektivität“, „Qualitätssteigerung“, „Kundenorientierung“<sup>14</sup> oder „Bürgerorientierung“<sup>15</sup>)

Der Begriff der Bürgerorientierung wird in der Reformdiskussion für direkte Qualitätsverbesserungen gegenüber dem Bürger verwendet. So werden zum Beispiel Bürgerbüros eingeführt, um die Anzahl der Ansprechpartner für den Bürger zu reduzieren. Indirekt lässt sich eine Orientierung am Bürger auch über finanzielle Einsparungen bei gegebenem Leistungsangebot – also einer Steigerung der Wirtschaftlichkeit – erreichen, indem langfristig Steuern gesenkt oder andere Leistungen finanziert werden.

- **Höhere Zufriedenheit der Beschäftigten der Kommunalverwaltung**

Da in der öffentlichen Verwaltung das Personal die wertvollste Ressource ist und die Personalkosten den größten Kostenblock darstellen, wird insbesondere bei der Zufriedenheit der Beschäftigten angesetzt, um diese Ressource sinnvoll zu nutzen.

Die genannten Ziele sind in der Kommunalverwaltung unter der Bedingung einer demokratischen Mitbestimmung zu optimieren. Gefordert wird hierbei die „Leistung unter demokratischer Kontrolle“ sowie eine „Kooperation zwischen Politik und Verwaltung“.<sup>16</sup> Diese zwei Kriterien werden von der Bertelsmann-Stiftung im Rahmen ihres Wettbewerbs „Für Demokratie und Effizienz in der Verwaltung“ als essentiell für einen „Idealtypus eines leistungsorientierten Führungssystems in der Kommunalverwaltung“ gesehen. Ferner werden als Kriterien eine „Dezentrale Führung“, eine „Kunden- und Bürgerorientierung“, ein

---

<sup>13</sup> Rohtgang (1991, S. 192).

<sup>14</sup> Zu der Notwendigkeit und Möglichkeit vgl. Klages (1998b, S. 121ff.).

<sup>15</sup> Beispiele für den Reformansatz „Bürgerbüro“ sind das „Bürgeramt Unna“ (Vgl. Tepper (1995, S. 239ff.)) und der „Bürgerladen Hagen“ (Vgl. Kießler/Bogumil (1995, S. 65ff.)).

<sup>16</sup> Vgl. Bertelsmann-Stiftung (1993, S. 11ff.).

„Controlling und Berichtswesen“, das „Ausnutzen von Potentialen der Mitarbeiter“ sowie eine „Innovations- und Evolutionsfähigkeit durch Wettbewerb“ genannt.

Die oben genannten Ansätze der Verwaltungsreform lassen sich in die internationale Entwicklung des New Public Management einordnen.<sup>17</sup> Im internationalen Kontext werden drei „Megatrends“<sup>18</sup> der Verwaltungsmodernisierung identifiziert:

1. Restrukturierung der Betriebsorganisation
2. Marktliche Steuerungsmechanismen
3. Kundenorientierte Steuerungsmechanismen

Als vorherrschender Ansatz für eine Verwaltungsreform in Deutschland wird im Folgenden das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) konzipierte „Neue Steuerungsmodell“<sup>19</sup> vorgestellt. Die KGSt verwendet das Modell als Skizze der unverzichtbaren Mindestbedingungen für das Entstehen des Dienstleistungsunternehmens Kommunalverwaltung. Andere, nicht näher beschriebene Konzepte sind z.B. das „Total Quality Management“, das eine Optimierung jeglicher kommunaler Leistung am Kriterium „Qualität“ vorsieht und das „Business Re-Engineering“, das die Optimierung der Kernprozesse in den Mittelpunkt stellt.

Die Veränderungen einer Verwaltungsreform nach dem Neuen Steuerungsmodell lassen sich in vier analytische Ebenen einteilen:

### **(1) Ziel-Ebene**

Leitgedanke der Reform ist ein „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“, nach der sich die kommunale Verwaltung von der Behörde zum politisch gesteuerten Dienstleistungsunternehmen weiterentwickeln soll.<sup>20</sup> Das Neue Steuerungsmodell impliziert, dass der Gemeinderat die Produkte in genauer Spezifikation bestimmt („Was“ soll bereit gestellt werden?) und die Verwaltung die Umsetzung der Leistungserstellung eigenständig durchführt („Wie“ soll die Leistung erstellt werden?).<sup>21</sup> Die Steuerung erfolgt über Zielvorgaben

---

<sup>17</sup> Vgl. Damkowski/Precht (1995). Eine Übersicht zu „Kommunalen Spitzeninnovationen“ in internationaler Perspektive vgl. Naschold/Oppen/Wegener (1998). Vgl. Löffler (1996) für den Vergleich von Qualitäts-Wettbewerben im öffentlichen Sektor von OECD-Ländern.

<sup>18</sup> Naschold/Oppen/Wegener (1998).

<sup>19</sup> Kommunale Gemeinschaftsstelle (1993). Bei diesem Ansatz geht es nicht darum, der Kommunalverwaltung ein theoretisch vorgefertigtes Modell aufzuzwingen. Der Eindruck eines schon fertigen „Idealkonzeptes“ soll vermieden werden. Freiräume bei der individuellen Umsetzung und Schwerpunktsetzung werden bewußt offen gelassen (Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (1993, S. 15)).

<sup>20</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (1994, S. 7ff.).

<sup>21</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (1995, S. 9).

(Kontrakte). In einem Kontraktmanagement werden die Zielvorgaben und die bereitgestellten Mittel sowohl zwischen Gemeinderat und Verwaltungsführung als auch zwischen Verwaltungsführung und eigenverantwortlicher Einheit vereinbart.<sup>22</sup> Dadurch sollen Eingriffe in das Tagesgeschäft durch den Gemeinderat unterbleiben („Steuerung auf Abstand“). Des Weiteren soll jede Verwaltung ihr Leitbild erstellen („Internes Leitbild“). Das stadtweite Leitbild betrifft hingegen alle Akteure auf der kommunalen Ebene.<sup>23</sup>

## **(2) Strukturelle Ebene**

Das Neue Steuerungsmodell strebt den Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur an.<sup>24</sup> Damit soll die Trennung der Verantwortung in Querschnittsämter („Verwaltung der Verwaltung“<sup>25</sup>) und Fachämter aufgelöst werden. An deren Stelle treten eigenverantwortliche Organisationseinheiten, die in der Praxis Fachbereiche, budgetierte Ämter, Ämter mit dezentraler Ressourcenverantwortung oder auch nur Produkte genannt werden. Die für die Produktherstellung verantwortlichen Leiter dieser Organisationseinheiten besitzen die Ergebnisverantwortung und bekommen dafür Ressourcen zugeteilt (dezentrale Ressourcenverantwortung). Die traditionellen Querschnittsämter werden entweder zu Serviceeinheiten („Serviceprodukte“) für die Fachbereiche oder zu Steuerungseinheiten („Produkt Steuerung“) zur Unterstützung der Verwaltungsführung bzw. des Gemeinderats umgewandelt. Langfristig sollen die internen Serviceleistungen von den einzelnen Fachbereichen auch von privaten Anbietern eingekauft werden können.<sup>26</sup> Dieses soll den Wettbewerb und damit die Effizienz erhöhen.

## **(3) Instrumentelle Ebene**

Weiterhin benötigt die reformierte Verwaltung Instrumente, welche die neue Steuerung unterstützen. In einem Verwaltungscontrolling (auch: Berichtswesen) werden relevante Informationen in Form von Kennzahlen aufbereitet und der Verwaltungsführung sowie dem Gemeinderat zur Verfügung gestellt.<sup>27</sup> Während derzeit noch überwiegend mit den Rechengrößen Einnahmen und Ausgaben operiert wird, lässt sich durch die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) die notwendige Datengrundlage für die Analyse des monetären Ressourcenverbrauchs schaffen. Damit kann die wirtschaftliche Erstellung der Produkte

---

<sup>22</sup> Vgl. Fluhr (1995, S. 81).

<sup>23</sup> In Ulm wird dieses stadtweite Leitbild „Zukunftsmanifest“ genannt.

<sup>24</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (1993, S. 5).

<sup>25</sup> Eichhorn (1984, S. 34).

<sup>26</sup> Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle (1994, S. 25).

<sup>27</sup> Controlling wird als „zielorientiertes Lenken durch Information“ definiert (Vgl. Steinberg (1996, S. 95)). Zu den Grundlagen und Anwendungen des Controlling vgl. Horváth (1996) oder Weber/Schäffer (2000).

überprüft werden (Effizienz). Die Wirksamkeit der Bereitstellung kommunaler Produkte (Effektivität) lässt sich dagegen über Bürgerbefragungen ermitteln.

#### **(4) Personelle Ebene**

Das Neue Steuerungsmodell erfordert auch Veränderungen bei den Beschäftigten. „Gefragt ist für das neue Konzept der eigenverantwortlich handelnde, in Ziel- und Ergebniskategorien denkende, leistungsmotivierte Mitarbeiter.“<sup>28</sup> Neue Formen der Ausbildung, Weiterbildung, Personalentwicklung, Tätigkeitsgestaltung und eine leistungsorientierte Bezahlung sollen die Einführung des Modells ergänzen und erleichtern.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Reichard (1994, S. 65).

<sup>29</sup> Vgl. Reichard (1994, S. 65f.).

Zusammenfassend ist ein Wechsel von einer bürokratisch-zentralistischen hin zu einer ergebnisorientiert-dezentralen Steuerung festzustellen.<sup>30</sup>

**Tabelle 2.1: Bürokratische und zentralistische versus ergebnisorientierte und dezentrale Steuerung**

<b>Ebene:</b>	<b>Bürokratische und zentralistische Steuerung („Traditionelle Steuerungspraxis“)</b>	<b>Ergebnisorientierte und dezentrale Steuerung („Neues Steuerungsmodell“)</b>
<b>Ziele</b>	Kein Leitbild	Stadtweites und verwaltungsinternes Leitbild
	Orientierung an den internen Erfordernissen des Verwaltungsablaufs	Bürger- bzw. Kundenorientierung
	Steuerung über Inputs (Regeln und Ressourcen)	Ziel- und ergebnisorientierte Steuerung (Produktsteuerung)
	Ständige Eingriffe ins Tagesgeschäft, Übersteuerung im Detail	Steuerung auf Abstand
<b>Struktur</b>	Exzessiver Zentralismus	Selbststeuerung dezentraler Einheiten (Steuerung im Regelkreis)
	Organisierte Unverantwortlichkeit (Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung)	Abgestufte, weitgehend delegierte Ergebnisverantwortung (Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung)
	Präferenz für Eigenerstellung (übertriebene vertikale und horizontale Integration)	Konzentration auf Kernkompetenzen (Gewährleistungsverwaltung, Leistungstiefenpolitik)
<b>Instrumente</b>	Kameralistische Haushaltsführung	Transparenz von Kosten und Leistungen (Kosten- und Leistungsrechnung)
	Traditioneller Haushaltsplan	Produkthaushalt
<b>Personal</b>	Juristische Personalverwaltung	Personalmanagement (Leistungsanreize, Führung, Personalentwicklung)
	Übertriebene Arbeitsteilung und Spezialisierung	Re-Integration von fragmentierter Aufgabenwahrnehmung (Gesamtprozess-Optimierung)
	Orientierung an arbeitsplatzbezogener Ordnungsmäßigkeit	Umfassende Qualitätsorientierung

Quelle: In Anlehnung an Jann (1998, S. 72).

Den Stand der Verwaltungsreform verdeutlichen Umfragen des Deutschen Städtetages im Jahre 1998:<sup>31</sup> In 89 % (1996: 83 %) der Städte finden Reformmaßnahmen statt.<sup>32</sup> Schwerpunkte sind das Haushalts- und Rechnungswesen, gefolgt von der Organisationsentwicklung

<sup>30</sup> Vgl. Jann (1998, S. 72).

<sup>31</sup> Vgl. Grömig/Gruner (1998, S. 581-587). Es wurden die Mitgliedstädte des Deutschen Städtetages angeschrieben, die Rücklaufquote betrug 85 %.

<sup>32</sup> Da viele Städte Modernisierungsmaßnahmen zuerst in Pilotprojekten eingeführt haben, ist die Grenze zwischen bereits eingeführter oder sich im Aufbau befindenden Modernisierungen schwer zu bestimmen (Vgl. Grömig/Gruner (1998, S. 583)).

und Maßnahmen in der Personalentwicklung. Die Zeitdauer für den Reformprozess wurde 1998 noch länger als 1996 eingeschätzt. Die Angaben für einen Zeithorizont von zwei bis fünf Jahre liegen bei 36 % (1996: 48 %), von fünf bis zehn Jahre bei 54 % (1996: 48 %) und mehr als zehn Jahre bei 9 % (1996: 4 %).<sup>33</sup> Die Haupthindernisse der Verwaltungsreform sind – nach dieser Umfrage – die starren gesetzlichen Rahmenbedingungen (61 %, 1996: 55 %), die zeitliche Parallelität von Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsmodernisierung (55 %, 1996: 63 %) und Vorbehalte der Beschäftigten (51 %, 1996: 37 %).<sup>34</sup>

## **2.2 Umweltwirkungen der Kommunalverwaltung**

### **2.2.1 Beziehungen zwischen Verwaltung und Umwelt**

Zwischen Kommunalverwaltung und Umwelt bestehen verschiedene Beziehungen. Grundsätzlich lassen sich zwei Arten von Umweltwirkungen einer Kommunalverwaltung unterscheiden:<sup>35</sup>

#### **1. Direkte Umweltwirkungen**

Direkt belastet die Verwaltung die Umwelt durch die Verwaltungs- und Investitionstätigkeit, zum Beispiel in Form von Ressourcenverbrauch. „Der Verwaltungsbetrieb ist wie ein Unternehmen auch Ressourcenverbraucher und Verschmutzungsquelle. Seine betrieblichen Abläufe sind mit dem Verbrauch von Materialien, Energien und Flächen sowie mit der Freisetzung von Emissionen verbunden.“<sup>36</sup> Hierbei ist zu beachten, dass die Kommunalverwaltungen über zahlreiche Einrichtungen und Regiebetriebe verfügen, die sehr unterschiedlichen „Branchen“ angehören, von den Altenheimen über Schulen und Museen hin zu Bauhöfen oder Kläranlagen.<sup>37</sup> Die direkten Umweltwirkungen sind dementsprechend vielfältig.

#### **2. Indirekte Umweltwirkungen**

Indirekt belastet die Verwaltung die Umwelt durch ihre Rolle bei der Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben, beispielsweise durch raum- und entwicklungsplanerische Entscheidungen.

---

<sup>33</sup> Vgl. Grömig/Grüner (1998, S. 586).

<sup>34</sup> Vgl. Grömig/Grüner (1998, S. 586).

<sup>35</sup> Vgl. Umweltbundesamt (1999, S. 43).

<sup>36</sup> Oelsner (1998, S. 4).

<sup>37</sup> Vgl. LfU (1998, S. 7).

Im Folgenden wird anknüpfend an diese Begriffe eine eigene Unterscheidung eingeführt, die auch die Verantwortung der Verwaltung für die stadtweiten Umweltwirkungen betont:<sup>38</sup>

- **Verwaltungsinterne Umweltwirkungen**

Unter verwaltungsintern werden die Umweltwirkungen beschrieben, die auf der Verwaltungsreform (Kapitel 2) und dem internen Umweltmanagement (Teile von Kapitel 3) beruhen.

- **Stadtweite Umweltwirkungen**

Stadtweite Umweltwirkungen betreffen die Lokale Agenda 21 (Kapitel 4) und das gegenüber den Bürgern erweiterte Umweltmanagement (Teile von Kapitel 3).

Weiterhin lassen sich die Umweltwirkungen nach der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung durch die Verwaltung einteilen:<sup>39</sup>

### **1. Kommunalverwaltung als Betrieb**

Die Verwaltung selbst wird als Ressourcenverbraucher und Verschmutzungsquelle angesehen.<sup>40</sup>

### **2. Kommunalverwaltung als Eigner von Unternehmen**

Die Verwaltung führt hierbei zu Umweltwirkungen in ihrer Rolle als Eigentümerin von städtischen Unternehmen, wie z.B. Wohnungsbaugesellschaften und Stadtwerken.

### **3. Kommunalverwaltung als umweltpolitischer Akteur**

Die Verwaltung ist Verursacherin von indirekten Umweltwirkungen, da sie über Planungen – zum Beispiel im Bereich Verkehr und Energie – Umweltbelastungen mitverursacht. Umweltrelevante Aktivitäten sind beispielsweise:<sup>41</sup>

- Entscheidungen über Orientierungen und Festlegungen in den Bereichen Raumordnung, Regionalplanung sowie in der Flächennutzungsplanung und der Bauleitplanung,
- Auswahl von Lösungsansätzen bei Verkehrswegeplanung und -bau,
- inhaltliche Gestaltung und Umfang von Infrastrukturförderungsprogrammen (z.B. Abwasser- und Abfallbeseitigungsanlagen, Energieerzeugungssystemen),
- Auswahl und Realisierung von Ver- und Entsorgungsoptionen,
- Ausrichtung der Industrie- und Wirtschaftsstrukturpolitik.

---

<sup>38</sup> Eine andere Unterscheidung, die Einteilung der Umweltbelastungen durch die Verwaltung in Büroarbeitsplätze einerseits und Einrichtungen sowie Regiebetriebe andererseits, wird hier nicht weiter verfolgt (Vgl. LfU (1998, S. 7)).

<sup>39</sup> So werden drei „Wirkungskreise“ (1. - 3.) der Öffentlichen Hand in Bezug auf die Umwelt unterschieden. (Vgl. Umweltbundesamt (1999, S. 43). Als vierter „Teilbereich“ zwischen Verwaltung und Umwelt wird die Kommunikation und Beteiligung gesehen (Vgl. LfU (1998, S. 1)).

<sup>40</sup> Für Beispiele zu umweltfreundlicher bzw. nicht-umweltfreundliche Beschaffung vgl. Rohtgang (1991, S. 203ff.).

<sup>41</sup> Vgl. Umweltbundesamt (1999, S. 161).



#### **4. Kommunalverwaltung als umweltpolitischer Impulsgeber**

Während die Verwaltung als umweltpolitischer Akteur vor allem nach formalen Regelungen handelt, kann sie gegenüber dem Bürger auch informell über Information, Kommunikation und Beteiligung Umweltwirkungen verursachen. Sie gibt dabei Impulse für das Handeln der lokalen Akteure. Insbesondere bei der Öffentlichkeitsarbeit und als Vorbildfunktion kann die Verwaltung demzufolge eine wichtige Rolle einnehmen.<sup>42</sup>

In dieser Studie wird nicht auf die Rolle der Kommunalverwaltung als Eignerin von Unternehmen eingegangen. Die städtischen Unternehmen verursachen zwar große Umweltwirkungen, sie besitzen jedoch durch ihre relative Unabhängigkeit nicht die strukturellen Schwächen einer traditionellen Verwaltung. Sie fallen damit nicht unter den Themenkomplex der hier behandelten Verwaltungsreform.<sup>43</sup> Des Weiteren kann die Kommunalverwaltung auf diese auch umweltpolitisch weniger einwirken.

##### **2.2.2 Umweltwirkungen der traditionellen Verwaltung**

Die idealtypische traditionelle Kommunalverwaltung erzeugt tendenziell keinen Anreiz zu einem ressourcenschonenden Verhalten. Idealtypisch heißt in diesem Fall, dass zum einen die oben beschriebenen Schwächen einer traditionellen Kommunalverwaltung bestehen, und zum anderen noch kein Umweltmanagement betrieben wird. In der Praxis sind jedoch sehr wohl umweltbezogene Erfolge auch in Verwaltungen zu beobachten, die noch keine Verwaltungsreform initiiert haben. In diesen Fällen sind die Erfolge jedoch in erster Linie auf das persönliche Engagement einzelner Mitarbeiter, Gemeinderäte oder Bürger zurückzuführen, die trotz der ungünstigen Rahmenbedingungen in der traditionellen Verwaltung umweltgerecht agieren.

---

<sup>42</sup> Vgl. LfU (1998, S. 1).

<sup>43</sup> Aus demselben Grund wird in dieser Studie auch nicht eine weitere Reformtendenz - die zunehmenden Privatisierungen bzw. Outsourcing - behandelt.

Im Folgenden werden die Ursachen für die tendenziell negativen Umweltwirkungen der traditionellen Kommunalverwaltung aufgezeigt:<sup>44</sup>

**Tabelle 2.2: Ursachen für negative Umweltwirkungen der traditionellen Verwaltung**

**Ziele:**

- Keine strategische Ausrichtung auf langfristige Umweltziele
- Für idealtypische Gemeinderäte besitzen Umweltschutzmaßnahmen keine Priorität
- Inputorientierung behindert wirtschaftlichen Ressourcenverbrauch

**Struktur:**

- Durch die Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung fehlt der Anreiz, Ressourcen einzusparen
- Trennung von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt verzögert Investitionen
- Zentrale Mittelzuweisung verhindert flexiblen Einsatz der Ressourcen
- Fehlende Übertragbarkeit der Mittel führt zu Ressourcenverschwendung

**Instrumente:**

- Fehlende Kostenrechnung verhindert Transparenz über den Ressourcenverbrauch
- Sammelnachweise verhindern Transparenz

**Personen:**

- Fehlende Motivation betrifft auch Umweltengagement

**(1) Ziele**

• **Keine strategische Ausrichtung auf langfristige Umweltziele**

Eine traditionelle Verwaltung besitzt typischerweise weder Leitbild noch strategische Konzeptionen. Eine Ausrichtung am Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung ist damit nicht einmal im Ansatz gegeben.

• **Für idealtypische Gemeinderäte besitzen Umweltschutzmaßnahmen keine Priorität**

Umweltschutzmaßnahmen sind aus Sicht eines „ökonomisch idealtypischen“ Politikers deshalb nicht sinnvoll, da sich diese nicht bzw. nur schwer in Wählerstimmen – das „idealtypische Ziel“ des Politikers – umwandeln lassen.<sup>45</sup> Eine Zurechnung von erfolgreichen Maßnahmen auf ein Gemeinderatmitglied ist nicht möglich. Da sich kein Politiker gegen allgemeine Umweltziele aussprechen wird, ist eine wählerwirksame Abgrenzung gegenüber anderen Politikern nicht möglich. Des weiteren werden Umweltschutzmaßnahmen

<sup>44</sup> Daneben bestehen weitere Ursachen für das mangelnde Umweltengagement der Kommunen. Sie werden jedoch in dieser Studie nicht weiter ausgeführt, da sie unabhängig von den institutionellen Schwächen der traditionellen Verwaltung sind (zum Beispiel die Finanzknappheit, durch die weniger in Umweltmaßnahmen investiert werden kann).

<sup>45</sup> In der Neuen Politischen Ökonomie wird der Gedanke des ökonomischen Nutzens auch auf die Politik übertragen (Vgl. Speier (1997)).

unterlassen, weil die wählerwirksame Sichtbarkeit von Erfolgen im Umweltschutz geringer als bei öffentlichkeitswirksamen Prestigeobjekten ist.

- **Inputorientierung behindert wirtschaftlichen Ressourcenverbrauch**

Durch die traditionelle Inputorientierung, also Mittel im Haushalt einzustellen und dann auf ordnungsgemäße Verwendung zu überprüfen, fehlt die Betrachtung des Outputs. Für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltungstätigkeit ist jedoch das Verhältnis zwischen Output und Input essentiell. Ein wirtschaftlicher Einsatz der Ressourcen ist zwar auch in der traditionellen Verwaltung zufällig möglich, dort aber nicht dauerhaft nachprüfbar.

## (2) Struktur

Insbesondere durch die strukturellen Schwächen der traditionellen Kommunalverwaltung werden falsche Anreize gesetzt: „Unverantwortliches, unwirtschaftliches Verhalten wird vom bürokratischen System belohnt, verantwortliches, wirtschaftliches Verhalten bestraft.“<sup>46</sup> An verschiedenen Beispielen kann diese Schwäche konkretisiert werden:

- **Durch die Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung fehlt der Anreiz Ressourcen einzusparen**

Unter der Annahme, dass in der traditionellen Verwaltung die Fachverantwortlichen ihre Aufgaben (z.B. Betreuung des Schwimmbads oder die Unterhaltung der städtischen Gärten) möglichst gut erfüllen wollen, werden sie möglichst viele Ressourcen von der Zentrale anfordern. Die ihnen zugeteilten Ressourcen müssen sie voll ausschöpfen, um nicht im nächsten Haushaltsjahr weniger Mittel zugeteilt zu bekommen. So verhalten sich Fachverantwortliche, die Mittel einsparen, ökonomisch sogar irrational, da die eingesparten Mittel nicht ihnen, sondern der Zentrale oder anderen Ämtern zugute kommen. Ein weiteres Beispiel in diesem Zusammenhang ist die fehlende Deckungsgleichheit von gebäudenutzenden und -verwaltenden Stellen.<sup>47</sup> Es besteht für das nutzende Amt kein Anreiz zu einem pfleglichen Umgang mit den Liegenschaften, wenn die Ausgaben für Pflege und Unterhaltung der betreffenden Stelle nicht zugerechnet werden.

- **Trennung von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt verzögert Investitionen**<sup>48</sup>

Der Haushalt einer Kommunalverwaltung umfasst zwei Teilhaushalte, den Verwaltungs- und den Vermögenshaushalt. Der Verwaltungshaushalt umfasst die Ausgaben und Einnahmen, die im Rahmen der laufenden Verwaltung anfallen (z.B. Personal-, Sach- und Bewirtschaftungsausgaben). Der Vermögenshaushalt umfasst alle vermögenswirksamen Einnahmen und

---

<sup>46</sup> Banner (1993, S. 115).

<sup>47</sup> Vgl. Umweltbundesamt (1999, S. 161).

<sup>48</sup> Vgl. Umweltbundesamt (1999, S. 96).

Ausgaben, insbesondere die Investitionen.<sup>49</sup> Aus dieser Trennung der Ausgaben für Sachinvestitionen und des Unterhaltsaufwandes in verschiedenen Teilhaushalten ergibt sich eine deutliche zeitliche Verzögerung für den Umweltschutz. Da größere Umweltschutzinvestitionen aus dem Vermögenshaushalt finanziert werden, besteht ein Anreiz, Aufwendungen für die Instandhaltung (veranschlagt im Verwaltungshaushalt) hinauszuzögern, um die später fällige größere Investition aus dem Vermögenshaushalt bestreiten zu können.

- **Zentrale Mittelzuweisung verhindert flexiblen Einsatz von Ressourcen**

Das Wissen über Potenziale zu Ressourceneinsparungen ist vielfach bei den Mitarbeitern vor Ort vorhanden. Zur Nutzung der Potenziale werden jedoch dezentrale Entscheidungsbefugnisse benötigt. Durch die zentrale Zuweisung von Ressourcen ist aber ein flexibler Umgang mit den Mitteln nicht möglich.

- **Fehlende Übertragbarkeit der Mittel führt zu Ressourcenverschwendung**

Die Möglichkeit, Mittel sowohl in das Folgejahr als auch auf andere Haushaltsstellen zu übertragen, fehlt in der traditionellen Verwaltung. Wenn sich aber zugewiesene Mittel nur im laufenden Haushaltsjahr verwenden lassen, werden selbst unnötige Beschaffungen gegen Ende des Haushaltsjahres getätigt („Dezemberfieber“), um nicht in den folgenden Jahren weniger Mittel zugeteilt zu bekommen.

### **(3) Instrumente**

Des Weiteren fehlen in der traditionellen Verwaltung Instrumente, die mehr Transparenz herstellen.

- **Fehlende Kostenrechnung verhindert Transparenz über den Ressourcenverbrauch**

Durch das Fehlen einer Kosten- und Leistungsrechnung und eines internen Controlling-Systems ist keine Transparenz über den monetären Ressourcenverbrauch gegeben. Zwar werden die Einnahmen und Ausgaben im Haushalt ausgewiesen, doch fehlt eine kostenmäßige Abgrenzung auf einzelne Jahre sowie auf kalkulatorische Geschäftsvorfälle.

- **Sammelnachweise verhindern Transparenz**

In der traditionellen Verwaltung werden Sammelnachweise gebildet. Dadurch werden einzelne Ausgaben nicht mehr differenziert im Haushalt ausgeführt. Der Offenlegung der Betriebskosten einzelner Liegenschaften wird zum Beispiel dadurch verhindert, dass die Ausgaben für die Gebäudebewirtschaftung gesammelt ausgewiesen werden.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Im Verwaltungshaushalt muss ein Überschuss der Einnahmen erwirtschaftet werden, der dem Vermögenshaushalt für Schuldentilgung zuzuführen ist (Vgl. Umweltbundesamt (1999, S. 40)).

<sup>50</sup> Vgl. Umweltbundesamt (1999, S. 96).

#### (4) Personen

Bedingt durch die bisher aufgeführten Faktoren sind auch von den Beschäftigten in einer idealtypisch traditionellen Kommunalverwaltung keine positive Umweltwirkung zu erwarten.

- **Fehlende Motivation betrifft auch das Umweltengagement**

Bedingt durch falsche Anreize und fehlende Personalentwicklung wird vielfach eine hohe Demotivation der Beschäftigten festgestellt. Zum Beispiel weisen Untersuchungen in Kommunalverwaltungen auf eine „innere Kündigung“ bei 20 % der Beschäftigten hin.<sup>51</sup> Wenn aber nur noch Dienst nach Vorschrift ausgeführt wird, ist auch kaum ein Engagement für den Umweltschutz zu erwarten.

#### 2.2.3 Umweltentlastungspotenziale

Ein umfassender Datenbestand über die Umweltbelastung durch die öffentlichen Hand liegt in Deutschland nicht vor, doch es werden große Einsparungen vermutet:<sup>52</sup>

**Tabelle 2.3: Schätzung über das Einsparpotenzial, die Umweltkosten und die Größenordnung des Ressourcenverbrauchs im Bereich der öffentlichen Hand**

	Einsparungspotenzial	Umweltkosten (ohne externe Effekte)	Größenordnung (Jahresmengen)
<b>Energieverbrauch</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5-15 % durch organisatorische Maßnahmen;</li> <li>• 25 bis 60 % bei der Heizenergie (je nach Ausgangslage);</li> <li>• mindestens 10 % beim Stromverbrauch</li> </ul>	rund 6,5 Mrd. DM/Jahr bei Kommunen und Ländern; ohne Bundesliegenschaften	478,1 PJ (5-6 % des Endenergieverbrauchs)
<b>Wasserverbrauch</b>	bis zu 45 % Kostenreduktion erreicht	2,7 Mrd. DM/Jahr (inkl. Abwasserkosten)	338 Mio. m <sup>3</sup> (7% des aus dem öffentlichen Netz gelieferten Trinkwassers)
<b>Abfallmengen</b>	bis zu 50 % Kostenreduktion erreicht	Keine Angaben	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Angaben zur Gesamtmenge;</li> <li>• 20, 7 Mio. t Bauabfälle;</li> <li>• 1,67 Mio. t aus Krankenhäusern (1990)</li> </ul>
<b>Fuhrpark, Mobilität</b>	Keine Angaben	Keine Angaben	Keine Angaben

Quelle: In Anlehnung an Umweltbundesamt (1999, S. 8).

Die obigen Daten sind Schätzungen, die teilweise auf Aggregationen und teilweise auf Fallbeispielen beruhen. Deutlich wird, dass große Einsparpotenziale vorhanden sind, bei deren

<sup>51</sup> Vgl. Klages (1998b, S. 128).

<sup>52</sup> Vgl. Umweltbundesamt (1999, S. 35f.). Zu Einsparpotenzialen in der Privatwirtschaft vgl. z.B. Gege (1997), Weizsäcker/Lovins/Lovins (1995), Winter (1998).

Realisierung geringere Kosten und eine absolute Senkung des Ressourcenverbrauchs erreicht werden.

## **2.3 Praxisbeispiel Horb am Neckar**

### **2.3.1 Verwaltungsreform in Horb am Neckar**

Die Ziele der Verwaltungsreform in Horb sind die Verbesserungen der Leistungsqualität und dies

- ohne zusätzlichen Kostenaufwand,
- durch Optimierung von Abläufen und
- unter aktiver Beteiligung von Bürgern, Mitarbeitern und der Politik.<sup>53</sup>

Die eingetretenen und geplanten Veränderungen durch die Verwaltungsreform werden im Folgenden für die Ziel-Ebene, der strukturellen, der instrumentellen und der personellen Ebene vorgestellt. Präsentiert wird in diesem Abschnitt nur der verwaltungsinterne Reformprozess.<sup>54</sup> Die stadtweiten Veränderungen in Horb, die unter dem Begriff „Bürgerkommune“ zusammengefasst werden können, werden in Kapitel 4 dargestellt.

Um das Zusammenspiel verschiedener Elemente im Reformprozesses zu verdeutlichen, zunächst ein chronologischer Überblick:

---

<sup>53</sup> Der Reformprozess in Horb wurde bislang noch nicht dokumentiert. Die hier vorgestellten Daten stammen aus Expertengesprächen und verwaltungsinternen Materialien.

<sup>54</sup> Wir passen uns in diesem Abschnitt dem Gebrauch des Begriffs „Produkt“ in Horb an. Er wird dort auch für die eigenständigen Organisationseinheiten verwendet.

**Tabelle 2.4: Elemente der Verwaltungsreform in Horb**

<b>Jahr</b> (und Quartal)	<b>Ziele</b>	<b>Strukturen</b>	<b>Instrumente</b>	<b>Personen</b>
<b>1995</b>				
1. Quartal				
2. Quartal			Start der Pilotprojekte Hallenbad, Bücherei, Musikschule	
3. Quartal				Schulung von Moderatoren
4. Quartal				
<b>1996</b>				Gespräche mit allen Mitarbeitern
1. Quartal				
2. Quartal		Budgetierung in Pilotprojekten beginnt		---  ---
3. Quartal			Analyse der Ablauforganisation	
4. Quartal			---  ---	Seminare zum Projektmanagement
<b>1997</b>				Seminare zur Mitarbeiterführung
1. Quartal				
2. Quartal		Budgetierung in den Kindergärten beginnt	Pilotprojekte Optimierung der Prozesse	
3. Quartal				
4. Quartal				
<b>1998</b>		Organisation in Fachbereiche		Bestimmung von Fachbereichsleitern
1. Quartal				
2. Quartal		Organisation in Produkte	Einführung KLR bei ausgewählten Produkten	Bestimmung von Produkt- verantwortlichen
3. Quartal				
4. Quartal				Stellenbewertung aller Mitarbeiter
<b>1999</b>		Erster Produkthaushalt*, Budgets für Fach- bereiche und Produkte		---  ---
1. Quartal				
2. Quartal				
3. Quartal	Prozess der verwaltungsinternen Leitbilderstellung initiiert			
4. Quartal		Optimierung der Prozesse innerhalb der Produkte*		
<b>2000</b>	Entwicklung von Kennzahlen in 10 ausgesuchten Produkten			
1. Quartal				
2. Quartal	---  ---			
3. Quartal	---  ---			
4. Quartal	---  ---			
<b>2001</b>	Aufbau des vollständigen Kontraktmanagements		Einführung KLR in weiteren Produkten	

\* ab diesem Zeitpunkt regelmäßig

## **(1) Ziele**

Ein verwaltungsinternes Leitbild soll bis Ende 2000 entwickelt sein. Das Kontraktmanagement wird ab dem Jahr 2001 verwaltungsweit erprobt. Dafür werden seit Anfang 2000 geeignete Kennzahlen diskutiert und ausgewählt.

Die Kennzahlen für 10 Pilotprodukte werden seit Anfang 2000 durch ein sogenanntes „Designteam“ ausgearbeitet und abgestimmt. Im Vordergrund des Interesses stehen nicht die Leistungen, sondern die steuerungsrelevanten Qualitätskriterien. Der Grund hierfür ist, dass die Mitarbeiter den Begriff Leistungskennzahlen vielfach mit Fallzahlen gleichsetzen und daher eine Überprüfung ihrer Tätigkeit befürchten. Aus diesem Grund wurde in Horb mittlerweile der Begriff Leistungskennzahl durch „steuerungsrelevante Indikatoren“ ersetzt. Das Designteam orientiert sich an folgender Checkliste:<sup>55</sup>

- Produkt: Ist es notwendig/sinnvoll, dass unsere Kommune ein solches Produkt überhaupt anbietet? Ist dieses Produkt leitbild-, haushalts-, und umweltkonform?
- Zielgruppe: Wird die richtige Zielgruppe angesprochen?
- Sinn und Zweck des Produkts: Besteht ein gemeinsames Verständnis darüber, was mit diesem Produkt erreicht werden soll?
- Leistungen: Sind die Leistungen geeignet, den Sinn und Zweck des Produkts in optimaler Weise zu erreichen? Sind Änderungen an der Anzahl der erbrachten Leistungen möglich bzw. sinnvoll?
- Qualität der Leistungen: Ist hinreichend beschrieben, was die Qualität der einzelnen Leistungen ausmacht? Besteht die Notwendigkeit, hierbei Veränderungen vorzunehmen?
- Kosten der Leistungen: Sind die Kosten vollständig und transparent dargestellt? Besteht die Möglichkeit, die derzeitigen Leistungen auf dem aktuellen Qualitätsniveau zu geringeren Kosten zu erbringen?

## **(2) Struktur**

Eine stärkere Ausrichtung auf die Bürger war das Ziel der strukturellen Veränderungen. Die Aufgaben wurden deshalb so in „Produkte“ gegliedert, dass die Bürger sich jeweils nur an einen Ansprechpartner wenden müssen.



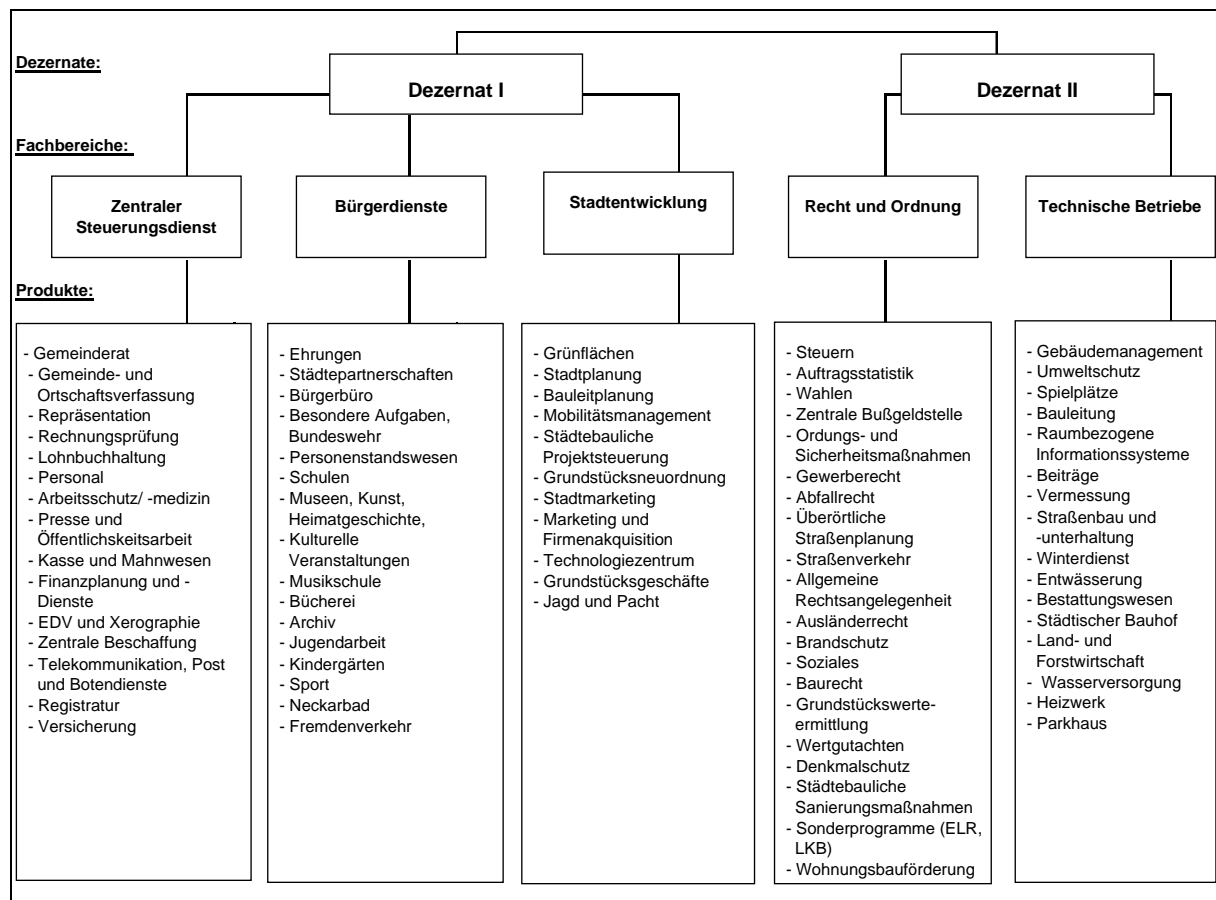
Die Verwaltung besteht nun aus zwei Hierarchieebenen:

- Fachbereiche
- Produkte

Seit Anfang 1998 ist die Verwaltung nicht mehr in Ämter, sondern in fünf Fachbereiche eingeteilt:

- Fachbereich 1: Zentraler Steuerungsdienst
- Fachbereich 2: Bürgerdienste
- Fachbereich 3: Stadtentwicklung
- Fachbereich 4: Recht und Ordnung
- Fachbereich 5: Technische Betriebe

Diesen Fachbereichen sind die Produkte zugeordnet. Die Produktverantwortlichen haben gleichzeitig Fach-, Finanz- und (eingeschränkt) Personalverantwortung für ihr Produkt inne. Es bestehen 79 Produkte, für die 56 Produktverantwortliche bestimmt wurden (Stand März 1999). Im Folgenden eine Übersicht über die neue Organisationsstruktur (im Anhang 7 die alte Organisationsstruktur):

**Abbildung 2.1: Organigramm Stadtverwaltung Horb a. N.**

Quelle: Stadtverwaltung Horb a. N.

In Horb ist der gesamte Verwaltungshaushalt seit 1999 budgetiert, das heißt, dass für jedes Produkt ein bestimmter Geldbetrag zur Verfügung gestellt wird.<sup>56</sup> Diese Mittel sind auf verschiedenen Haushaltsstellen – also mit einem bestimmten Zweck der Mittelverwendung – verteilt. Die Verwendung der Mittel ist mit Freiräumen verbunden: Zum einen sind einzelne Haushaltsstellen innerhalb eines Produkte gegenseitig deckungsfähig, das heißt Minderausgaben in einer Haushaltsstelle können auch für andere Zwecke verwendet werden.<sup>57</sup> Zum anderen lassen sich Mittel, die in einem Haushaltsjahr nicht verwendet wurden, in das Folgejahr übertragen. Während der Pilotphase (1996-1998) konnten 60 % der

<sup>56</sup> Der Begriffe „Budget“ wird in der Verwaltungspraxis in zweierlei Form verwendet. Zum einen – haushaltstechnisch – als Saldo von Nettoeinnahmen und Nettoausgaben. Zum anderen als Budget im Sinne des finanziellen Handlungsspielraums, mit welchem die Aufgaben bewältigt werden sollen. Falls ein Rest bleibt, wird dieser als „Budgetüberschuß“ bezeichnet („Budget“ im ersten Fall). Dieser Budgetüberschuss kann ins Folgejahr übertragen werden. Wir verwenden den Begriff gemäß der zweiten Abgrenzung.

<sup>57</sup> Ursprüngliches Ziel war es, dass einem Produkt genau ein Unterabschnitt, unterteilt in verschiedene Haushaltsstellen, im Haushalt entspricht. Während traditionell pro Unterabschnitt verschiedene Tätigkeiten (Produkte) verbucht werden mussten, wurde in Horb nun soweit umgestellt, dass pro Unterabschnitt nur ein Produkt bedient wird; in Einzelfällen besitzt jedoch ein Produkt mehrere Unterabschnitte (Bsp.: „Produkt Straßenbau und -unterhaltung“ hat die Unterabschnitte „Straßenunterhaltung“, „Reinigung“, „Beleuchtung“, „Wasserläufe, Wasserbau“, „Feldwege“ und „Deponien“).

Budgeteinsparungen übertragen werden. Sie erhöhten damit das Budget des Folgejahres, die restlichen 40 % wurde an die Kämmerei und damit in den zentralen Haushalt abgeführt. Mittlerweile können 100 % der Einsparungen bei den Produkten verbleiben.<sup>58</sup>

Die Budgets sind jedoch nur zum Teil von den Produktverantwortlichen direkt beeinflussbar. Im Durchschnitt der Produkte beträgt dieser Anteil 17 % des Verwaltungshaushaltes (siehe für die Berechnungen Abschnitt 2.3.6). Dies resultiert daher, dass fast drei Viertel der Beträge „vorabdotiert“ sind, sie also nicht von den Produktverantwortlichen beeinflusst werden können.<sup>59</sup> In Horb werden Mittel deshalb vorabdotiert, weil sie

- ökonomisch nicht direkt beeinflussbar sind (Kalkulatorische Einnahmen und Ausgaben),
- von ihrer rechtlichen Natur her nicht beeinflussbar sind (Steuereinnahmen, Bußgelder, Zuschüsse),
- nicht kalkulierbare Ausgaben beinhalten (Winterdienst mit witterungsbedingten Schwankungen),
- nicht die gewünschten ökonomische Anreize setzen würden (Den Produktverantwortlichen soll nicht der Anreiz gegeben werden, beim Personal als größtem Kostenblock einzusparen).

Wenn in einem Produkt die Gefahr besteht, dass das Budget nicht eingehalten werden kann, greift ein gestufter Steuerungsmechanismus: Zuerst ist der Produktverantwortliche für den Ausgleich zuständig. Gelingt ihm dies nicht, muss der jeweilige Fachbereich dafür sorgen.<sup>60</sup> Scheitert auch dies, wird schließlich die Deckungsreserve der Gesamtstadt in Anspruch genommen (ca. 0,5 % des Verwaltungshaushalts, also 370.000 DM).

### **(3) Instrumente**

Im Rahmen der Verwaltungsreform werden in Horb der Produkthaushalt, das Berichtswesen und die Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt.

---

<sup>58</sup> 10 % (bis DM 10.000,-) können in den Vermögenshaushalt übertragen werden. Der Vermögenshaushalt ist indirekt budgetiert, da die Haushaltstellen jeweils einem Produkt zuzuordnen sind.

<sup>59</sup> Des weiteren besteht eine Bestandsgarantie für den Bauhof. Dies bedeutet für die Produktverantwortlichen, dass sie die interne Zulieferung vom Bauhof in Anspruch nehmen müssen, selbst wenn ein externes Angebot für diese Lieferung günstiger wäre. Diese Regelung wurde deshalb eingeführt, da ansonsten zwar einzelne Produkte günstiger einkaufen könnten, aber die Kosten für die Gesamtstadt wegen der Unterauslastung des Bauhofs höher wären.

<sup>60</sup> Dafür dient die sogenannte „Budgetsperre“, nach der sich 5 % des Betrages, die sich auf jeder Haushaltstelle einsparen lassen, als Reserve vorgehalten werden.

Der Produkthaushalt soll den traditionellen Haushaltsplan ersetzen. Beabsichtigt ist, dass der organisatorische Aufbau in Produkte auch eine Entsprechung in der Darstellung gegenüber dem Gemeinderat und den Bürgern findet. Der neue Haushalt ist gekennzeichnet durch eine größtmögliche Identität von Produkt und Haushaltsunterabschnitt.<sup>61</sup> Dadurch ist eine Zuordnung sämtlicher Einnahmen und Ausgaben für ein Produkt möglich.

Mittelfristig wird ein integriertes Berichtswesen angestrebt, indem neben Finanzkennzahlen auch Kennzahlen über die Leistungen (z.B. Anzahl der Baugenehmigungen) und insbesondere Qualität der Produkte (z.B. Dauer des Genehmigungsverfahrens, Rechtssicherheit der Entscheidung) – sowie auch über ökologische Wirkungen (vgl. Kapitel 3) – aufbereitet werden. Auf diesen Kennzahlen soll die interne Steuerung (Arbeitsabläufe innerhalb der Produkteinheiten) und die externe Steuerung (Zielvorgaben an die Produkte) aufbauen.

Der erste Schritt zu einem neuen Berichtswesen erfolgte in den Pilotprojekten Schwimmbad, Musikschule und Bücherei. Diese Berichte bestehen seit 1997 aus Finanzzahlen und ersten Kennzahlen zu den erstellten Leistungen. Das verwaltungsweite Berichtswesen wird seit Mitte 1999 aufgebaut. Es beschränkt sich derzeit noch überwiegend auf Finanzberichte für jedes einzelne Produkt.<sup>62</sup> In diesen werden alle Einnahmen und Ausgaben zusammengetragen. Die Summe der einzelnen Finanzberichte ist damit betragsgleich mit dem aggregierten Verwaltungshaushalt. Die Finanzberichte werden von den Haushalts-Beauftragten der Fachbereiche erstellt. In zwei Fachbereichen („Bürgerdienste“ und „Recht und Ordnung“) wurden bereits 1999 Jahresberichte aufbereitet, die neben dem Finanzbericht auch erste Produktbeschreibungen enthalten (siehe Anhang 4). Diese zwei Jahresberichte wurden zur Information an den Gemeinderat geleitet.

Im Zuge der Verwaltungsreform wird des weiteren flächendeckend – über die schon traditionell kostenrechnenden Einrichtungen hinaus – eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt. Pilotbereiche hierfür sind der Friedhof und die Feuerwehr.

---

<sup>61</sup> Abweichungen von diesen Vorstellungen sind durch rechtliche Vorgaben zum Beispiel durch die statistischen Ämter zwingend, aber in der Auswirkung vernachlässigbar.

<sup>62</sup> Zur Zeit bekommt jeder Produktverantwortliche einen ausführlichen Finanzbericht vom Produkt „Organisation und Controlling“. Die Fachbereichsleiter erhalten hingegen einen komprimierten Bericht, der nur den Soll-Ist-Vergleich für jedes Produkt darstellt. Noch nicht geregelt wurde bisher, in welcher Periodizität der Finanzbericht zu erstellen ist. Beabsichtigt ist, die Finanzkennzahlen monatlich und die Leistungskennzahlen vierteljährlich abzurufen. Eventuell werden aber auch je nach Produkt verschiedene Formen gewählt.

#### **(4) Personal**

Veränderungen ergeben sich auch für die Beschäftigten der Verwaltung. Statt Sachbearbeiter, Amtsleiter und Dezernenten gibt es nun – mit vereinzelt Überschneidungen – folgende arbeitsteilige Struktur:

- Dezernenten (2)
- Fachbereichsleiter (5),
- Produktverantwortliche (56) und
- Qualitätsverantwortliche (restliche Mitarbeiter).

Die Dezernenten sollen in Zukunft gemeinsam mit dem Gemeinderat die Ziele vorgeben. Nur in komplexen Fällen werden sie in den konkreten Arbeitsablauf eingebunden.

Die Fachbereichsleiter besitzen die Personalverantwortung für die Mitarbeiter, die ihren Produkten zugeordnet sind. Die Führungsverantwortung hat sich im Vergleich zur Ämterstruktur vergrößert. Zum einen ist mehr Personal zu betreuen, zum anderen soll der Führungsstil hin zu einem „Coaching“ wandeln. Die Fachbereichsleiter sind verantwortlich für Personalentwicklung, Mitarbeitergespräche, Zielvereinbarungen mit den Produktverantwortlichen und die Zielüberprüfung anhand der Finanzberichte. Die genauen Führungsleitlinien werden derzeit erarbeitet.

Die Produktverantwortlichen (auch „Produktmanager“) sind sowohl Fach- als auch Budgetverantwortliche.<sup>63</sup> In ihrer Fachverantwortung vertreten sie die durch ihr Produkt erstellten Leistungen nach außen, zum Beispiel gegenüber dem Oberbürgermeister, dem Gemeinderat und den Bürgern. Ihre Leistungen sollen über Zielvorgaben bestimmt werden.

Alle anderen Mitarbeiter besitzen den Status von Qualitätsverantwortlichen, die für die Qualität ihrer Produktes verantwortlich sind. Formal besteht kein Über- bzw. Unterordnungsverhältnis zwischen den Produkt- und Qualitätsverantwortlichen. Da das Ziel der Verwaltungsreform eine effizientere Verwaltung mit weniger Bürokratie und mehr Flexibilität ist, sollte keine zusätzliche dritte Hierarchieebene errichtet werden. So besitzen die Produktverantwortlichen nur in Ausnahmefällen Personalverantwortung gegenüber den Qualitätsverantwortlichen, die an der gleichen Produkterstellung beteiligt sind.

---

<sup>63</sup> In ihre Budgetverantwortlichkeit fällt auch ihr Beitrag zur Aufstellung des Haushaltsplans – unterstützt vom Fachbereich „Zentraler Steuerungsdienst“.

In der Praxis kommen auch Überschneidungen von Qualitäts- und Produktverantwortung vor. So ist der Produktverantwortliche im Produkt „Mobilitätsmanagement“ der Qualitätsverantwortliche im Produkt „Stadtplanung“ und umgekehrt.

Die personellen Veränderungen machten auch eine neue Stellenbewertung erforderlich. Diese wurde mit Unterstützung der Gemeindeprüfungsanstalt von Herbst 1998 bis April 1999 durchgeführt. Daraufhin wurden

- 50 % der Mitarbeiter höher bewertet (die Ausgabensteigerung für die Stadt beträgt DM 290.000 pro Jahr, dies sind ca. 1,4 % der gesamten Personalkosten) und
- 3 % der Stellen niedriger bewertet. Die Eingruppierung dieser Stelleninhaber blieb laut Gemeinderat-Beschluss allerdings unverändert, sie bekommen zusätzliche Aufgaben zugewiesen.

Der Gemeinderat hat im Sommer 1999 den neuen Stellenplan beschlossen.

Eingebunden sind die personellen Veränderungen in eine Strategie der Personalentwicklung: So sollen ab 2000 regelmäßig Mitarbeitergespräche durchgeführt werden. Außerdem sollen alle Fachbereichsleiter und Nachwuchsführungskräfte Schulungen in Moderationstechnik erhalten. Neu eingeführt wurde außerdem eine wöchentliche Besprechung der Fachbereichsleiter. Die Ergebnisse der Fachbereichsleiterrunde (montags) werden spätestens bis dienstags an die Produktverantwortlichen weitergegeben („Regelkommunikation“).

### **2.3.2 Erfahrungen mit der Verwaltungsreform**

Um die Tragweite der Veränderungen in Horb zu veranschaulichen, wurden Beschäftigte nach ihren Erfahrungen mit der Verwaltungsreform befragt.<sup>64</sup> Alle Befragten sind eher den sogenannten Reformgewinnern zuzuordnen, da sie nun entweder Produktverantwortliche sind oder mehr Verantwortung als Qualitätsverantwortliche aufgetragen bekommen. Obwohl sie grundsätzlich die Reform befürworten, äußern sie auch Kritik zu einzelnen Aspekten der Verwaltungsreform bzw. zum Verlauf des Reformprozesses.

---

<sup>64</sup> Den Beschäftigten, die zu umweltrelevanten Sachverhalten befragt wurden (siehe Anhang 1), wurden zusätzlich Fragen zu ihren Erfahrungen mit der Verwaltungsreform gestellt.

Positiv wird beurteilt, dass die alte Organisationsstruktur abgelöst wurde und moderne betriebswirtschaftliche Instrumente eingeführt werden. Als wichtigste positive Erfahrungen werden folgende genannt:

- **Klare Zuordnung von Verantwortung**

Die einzelnen Mitarbeiter bekommen mehr Verantwortung übertragen. In den traditionellen Struktur hatten alle außer dem Amtsleiter den Status von Sachbearbeitern. Durch die Übertragung von Verantwortung auf die Produkt- bzw. Qualitätsverantwortlichen entsteht eine hohe Identifikation mit dem Ergebnis („Output“) der eigenen Arbeit. („Es entstehen neue Ideen.“, „Man hat andere Möglichkeiten.“, „Die Identifikation mit dem Produkt steigt.“) Zusammen mit dieser neuen Verantwortung wird auch die größere Flexibilität bei der Mittelverwendung als positiv empfunden.

- **Mehr Kontakt zum Bürger**

Während es in der traditionellen Verwaltung vielfach nur selten Berührungspunkte mit den Bürgern gab, bekommen nun insbesondere die Produktverantwortlichen mehr Kontakt zu den Bürgern. (Beschreibung der Situation vor der Reform: „Im stillen Kämmerlein gearbeitet.“, „Von der Verantwortung und auch von den Auswirkungen ziemlich gering“).

- **Wissen um übergreifende Zusammenhänge**

Durch die Dezentralisierung und die damit verbundene größere Verantwortung steigt die Notwendigkeit für den einzelnen Mitarbeiter, umfassender informiert zu sein. Während vor der Reform die Aufgaben eng eingegrenzt waren, müssen nun insbesondere die Produktverantwortlichen beispielsweise auch über das Haushaltsrecht und personalrechtliche Fragen Bescheid wissen.

Weitere positive Auswirkungen durch die Verwaltungsreform werden von einzelnen Mitarbeitern genannt. So kommt es zu einer Aufwertung der Tätigkeiten durch die Abgrenzung zu einem eigenständigen Produkt. Obwohl die Aufgaben bereits in der traditionellen Verwaltung durchgeführt wurden, waren sie – wegen der Bearbeitung in verschiedene Ämtern – damals nicht transparent. Nun sind sie – wie zum Beispiel beim Produkt „Mobilitätsmanagement“ – als eigenständiges Produkt innerhalb der Verwaltung und gegenüber dem Bürger sichtbar.

Neben den genannten Verbesserungen wird auch Kritik geübt:

- **Rolle des Bürgers als Kunde**

Die Verwaltungsreform wurde von der Idee des „Bürgers als Kunden“ geleitet. Problematisch ist jedoch, dass unterschiedliche Bürger auch sich ausschließende „Kundenwünsche“ haben.

Dies kann am Beispiel der Bebauungspläne verdeutlicht werden. In Horb wird die Frage diskutiert, ob derjenige der Kunde der Verwaltung ist, der die Baugenehmigung beantragt oder derjenige, der von der Infrastrukturmaßnahme (z.B. Straßenbau) betroffen ist.

- **Mehr bürokratischer Aufwand**

Durch die Dezentralisierung von Aufgaben sind administrative Zusatzaufgaben für die eigenverantwortlichen Einheiten entstanden. (Unterschrift auf der Budgetliste für Produktverantwortlichen, Buchungen, Kassenführung, Teile des Personalwesens, Rechnungen abheften). Diese Aufgaben hatte in der traditionellen Verwaltung die „Zentrale“ übernommen. Die Zusatzaufgaben fallen umso mehr ins Gewicht, je kleiner der Fachbereich bzw. das Produkt ist.

- **Formale Produktverantwortung und faktische Entscheidungsmöglichkeit teilweise nicht deckungsgleich**

Die Abgrenzung eines Produkts und die damit verbundene Zuweisung von Verantwortung für den Produktverantwortlichen sind in einzelnen Fällen nicht kongruent mit den tatsächlichen Entscheidungsmöglichkeiten. Dies ist dann der Fall, wenn die Produkte (noch) stark vom politischen Einfluss abhängig sind („Was im Gemeinderat diskutiert wird oder in der Zeitung steht, hat eben am nächsten Tag Priorität“).

Vereinzelt wird kritisiert, dass trotz gesteigener Aufgaben innerhalb eines Produkts das Personal nicht aufgestockt wurde. Des Weiteren wird zu Bedenken gegeben, dass – obwohl die Reduktion von Schnittstellen ein wichtiges Ziel der Verwaltungsreform war – weiterhin Kommunikationsprobleme bestehen. Durch die Vielzahl an Produkteinheiten kommt es teilweise sogar zu mehr Schnittstellen, nämlich dann, wenn Aufgaben früher in einem Amt erledigt wurden und jetzt in verschiedenen Produkten bearbeitet werden. Weiter wird kritisiert, dass der Status der Qualitätsverantwortlichen nicht hinreichend geklärt ist. Obwohl sie formal nicht den Produktverantwortlichen untergeordnet sein sollen, bestehen in der Praxis Unsicherheiten über den genauen Rang dieser Beschäftigtengruppe. Auch die gestiegene Verantwortung wird nicht nur positiv bewertet, sie wird auch als größere Belastung empfunden („Mehrverantwortung kann auch hemmen“, „(...) und ich darf als Produktverantwortlicher den Kopf hinhalten“). Problematisch wird hierbei besonders das noch fehlende Kontraktmanagement gesehen. Damit fehlen klare Vorgaben für die zu treffenden Entscheidungen. Des Weiteren wurden teilweise auch größere Veränderungen durch die Verwaltungsreform erwartet. So existiert zwar verwaltungsweit eine neue Aufbauorganisation, doch innerhalb einzelner Organisationseinheiten fehlen bislang noch



systematische Verbesserungen der Abläufe. Eine Prozessoptimierung ist erst in einigen Produkten, zum Beispiel im Hallenbad und in den Kindergärten erfolgt.

Mit Blick auf die negativen Erfahrungen ist anzumerken, dass der Reformprozess noch andauert und sich somit einzelne Kritikpunkte wahrscheinlich im weiteren Verlauf relativieren.

### **2.3.3 Vorbemerkungen zu den Fallbeispielen**

In den folgenden Abschnitten wird für ausgewählte Fallbeispiele bzw. Verwaltungseinheiten („Produkte“) der Stadtverwaltung Horb untersucht, ob und wie sich die Verwaltungsreform auf die Entwicklung der Finanzen und umweltrelevanter Tatbestände auswirkt. Entsprechend der chronologischen Reihenfolge bei der Einführung der Verwaltungsreform in Horb werden zunächst die Fallbeispiele Neckarbad und Kindergärten vorgestellt. Diese Fallbeispiele wurden ausgewählt, weil es sich um Pilotprojekte der Verwaltungsreform in Horb handelt und sich damit die Auswirkungen bereits über einen längeren Zeitraum beobachten lassen. Des Weiteren besitzen diese Einheiten eine hohe Umweltrelevanz, und es stand ein ausreichendes Datenmaterial zur Verfügung. Als Beispiel für eine umfassende Verwaltungsreform wird schließlich die Stadtverwaltung Horb insgesamt betrachtet.

In den jeweiligen Abschnitten werden zuerst die strukturellen, instrumentellen und personellen Veränderungen im Zuge der Verwaltungsreform vorgestellt. Anschließend werden die Zeitreihen von Finanz- und Umweltkennzahlen im Hinblick darauf analysiert, ob sich im Zuge der Verwaltungsreform Veränderungen der Trendentwicklung ergeben und – wenn ja – welche konkreten Ursachen hierfür verantwortlich sind.

Die Analyse der finanziellen Kennzahlen erfolgt vor allem vor dem Hintergrund der Frage, ob die Verwaltungsreform zu einem effizienteren Einsatz der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel führt und damit die Voraussetzungen für ein ressourcensparendes Verhalten geschaffen werden. Im Mittelpunkt stehen deshalb diejenigen Ausgaben des Verwaltungshaushalts, die im Zuge der Budgetierung von den Produktverantwortlichen beeinflusst werden können. Unter Umweltgesichtspunkten sind hierbei insbesondere die Bewirtschaftungsausgaben relevant, in denen u.a. die Kosten für Strom, Heizenergie und Wasser/Abwasser enthalten sind. Die Darstellung der Einnahmen erfolgt nur dann, wenn ebenfalls eine Beeinflussbarkeit durch die Produktmanager gegeben ist oder ein Zusammenhang zu einem weiteren Ziel der Verwaltungsreform, einer stärkeren Bürgerorientierung,

besteht. Zusätzlich wird die Entwicklung der Investitionen dokumentiert, da von diesen erhebliche Auswirkungen auf die Ressourcenverbräuche ausgehen können.

Bei der Auswahl der Umweltkennzahlen orientierte sich das Projektteam am LfU-Kontenrahmen.<sup>65</sup> Im Vordergrund stand dabei das Kriterium der Umweltrelevanz.<sup>66</sup> Entsprechend den Anforderungen an ein „ideales“ Umweltberichtssystem wurde eine vollständige Ermittlung der bedeutsamen Umweltwirkungen angestrebt.<sup>67</sup> Als einschränkender Faktor erwies sich diesbezüglich jedoch die Datenverfügbarkeit. Da eine systematische Erfassung umweltrelevanter Tatbestände in der Stadtverwaltung Horb erst seit der zweiten Jahreshälfte 1999 erfolgt, lagen nur für eine begrenzte Anzahl von Umweltindikatoren Aufzeichnungen über deren Entwicklung in der Vergangenheit vor.<sup>68</sup> Die nachträgliche Erhebung von Daten aus Belegen erwies sich als sehr aufwendig, so dass die Ermittlung aller relevanten Umweltdaten mit den in dieser Arbeit zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht möglich war. Die Analyse beschränkt sich deshalb auf einige wesentliche Umweltkennzahlen. Aus den vorliegenden Daten wurden absolute und - soweit eine aussagekräftige Bezugsgröße verfügbar war – relative Umweltkennzahlen gebildet. „Unter ökologischen Gesichtspunkten sind in erster Linie die absoluten [Umweltkennzahlen] von Bedeutung, da sie die Ressourcenverbräuche und Schadstoffemissionen (...) gesamt abbilden (...)“.<sup>69</sup> Die relativen Kennzahlen geben darüber hinaus Auskunft über die Entwicklung der Umwelteffizienz. Aus Gründen der Vertraulichkeit wurden die Kennzahlen indexiert. Als Basisjahr (Index = 100) wurde dabei jeweils das Jahr vor der Umsetzung der Verwaltungsreform gewählt.

### 2.3.4 Fallbeispiel Neckarbad

#### 2.3.4.1 Veränderung der Rahmenbedingungen durch die Verwaltungsreform

Das Hallenbad der Stadt Horb, das „Neckarbad“, hat eine Wasserfläche von 312,5 qm. Das große Schwimmbecken mit 529 cbm Wasser wird auf 29 bis 30° C, das Kleinkinderbecken (17 cbm Wasser) auf eine Wassertemperatur von 32 bis 33° C erwärmt. Im Jahr 1998 wurde das Neckarbad überwiegend von der Öffentlichkeit genutzt (87,3 % der Öffnungszeiten), Schulen bzw. Vereine und Sonstige belegten es 220 (7 %) bzw. 175 Stunden (5,6 %) im

<sup>65</sup> Vgl. LfU (1998, Arbeitsblatt 10).

<sup>66</sup> Vgl. hierzu auch die Vorgehensweise zur Einführung eines betrieblichen Umweltkennzahlensystems bei LfU (1999, S. 14 ff.).

<sup>67</sup> Vgl. Schulz (1993, S. 7).

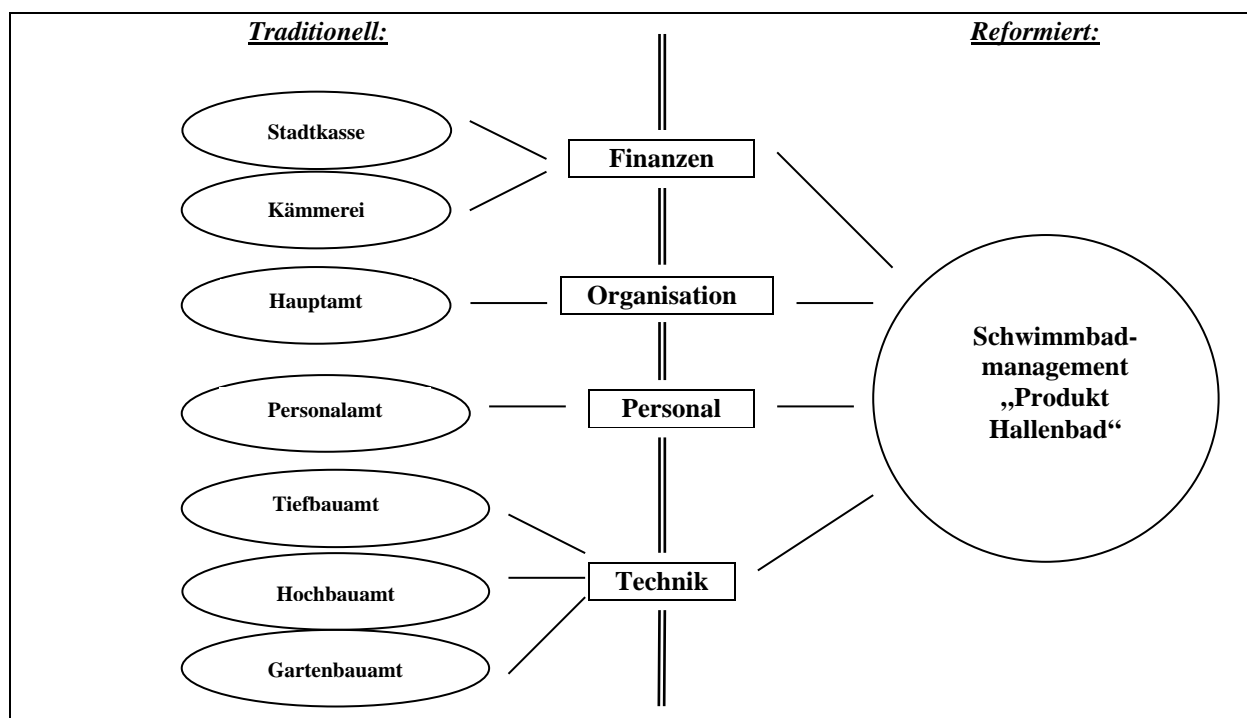
<sup>68</sup> Da Aufbewahrungspflicht für Belege in Kommunen sieben Jahre beträgt, reichen die Daten in der Regel bis zum Jahr 1993 zurück.

<sup>69</sup> Vgl. BMU/UBA (1997, S. 8).

Jahr.<sup>70</sup> Im Beobachtungszeitraum (1993-1999) blieben die Anteile der einzelnen Nutzergruppen an den Öffnungszeiten im wesentlichen unverändert.

Das Neckarbad war neben der Bücherei und der Musikschule eines der drei Pilotprojekte der Budgetierung im Jahr 1996. Vor der Reform war die Verantwortung für das Neckarbad auf sieben Ämter bzw. Einrichtungen verteilt (vgl. Abbildung 2.2). Für die Finanzen waren beispielsweise die Stadtkasse (alle Buchungen), die Kämmerei (große Bestellungen, Druck der Eintrittskarten) und die Stadtwerke (Mehrwertsteuer-Abrechnung) verantwortlich. Diese Struktur führte zu langen bürokratischen Abläufen. Da niemand hauptverantwortlich war, gab es auch niemanden, den man zur Verantwortung ziehen konnte. Weil es keine (finanziellen) Anreizsysteme gab, bestand auch keine Veranlassung Ressourcen einzusparen. Die Gestaltungsmöglichkeiten waren gering, weil die Ausgaben fest für einzelne Haushaltsstellen bestimmt waren.

**Abbildung 2.2:** Veränderung durch die Verwaltungsreform am Beispiel „Hallenbad“



Seit der Verwaltungsreform gibt es eine klare Produktverantwortung für das Produkt „Neckarbad“. Für die Produktverantwortliche, die zuvor in der Kämmerei tätig war, bedeutet dies eine erhebliche Ausweitung ihrer Kompetenzen. Im Rahmen der Personalverantwortung ist sie für sieben Mitarbeiter zuständig. Sie kann über die Gruppeneinteilung entscheiden,

<sup>70</sup> Schulen nutzen das Bad auch während den allgemeinen Öffnungszeiten. Die Angaben zu Schulen, Vereine

führt jährliche Mitarbeitergespräche und ist Ansprechpartnerin, wenn es unter den Beschäftigten Probleme gibt. In ihren Kompetenzbereich fällt weiterhin die Urlaubsplanung und sie entscheidet in fachlicher Hinsicht über Einstellungen und Entlassungen. Die Gehaltsbuchungen und die Klärung arbeitsrechtlicher Fragen werden vom Zentralen Steuerungsdienst übernommen.

Durch die im Zuge der Verwaltungsreform neu eingeführte Budgetierung können die zugewiesenen Mittel für das Neckarbad von der Produktverantwortlichen frei verfügt werden. Eingesparte Mittel bzw. zusätzliche Einnahmen verbleiben im Produkt. Sie können für Investitionen bis zur Höhe von 10.000 DM verwendet oder auf das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. Von dieser Regelung sind allerdings Personalkosten, Bauhofleistungen, interne Verrechnungen und kalkulatorische Kosten auf der Ausgabeseite und die Erstattung von Betriebsausgaben sowie die Auflösung von Zuweisungen und Zuschüssen auf der Einnahmeseite ausgenommen. Die Übertragbarkeit der Haushaltsreste war zunächst auf 60 % bzw. 80 % beschränkt. Seit dem Haushaltsjahr 1999 können wie in der gesamten Stadtverwaltung Horb 100 % der Budgetreste übertragen werden.

Die Budgetierung ermöglichte es, Einsparungen aus dem Budget für Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Bades zu verwenden und damit dem Ziel einer höheren Bürger- bzw. Kundenorientierung Rechnung zu tragen. Über die ursprüngliche Form der Mittelbeantragung wäre dies nur durch eine Ausweitung der Haushaltsansätze möglich gewesen. Neben zusätzlichen Freizeit- und Sportangeboten (z. B. Schwimminsel, Beach-Volleyball-Feld) wurden vor allem die Öffnungszeiten des Bades verlängert. Zu den weiteren attraktivitätssteigernden Maßnahmen gehören

- die Begrünung mit exotischen Pflanzen,
- eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit,
- eine neue Tarifgestaltung (10er Karten, neues Chipkarten-System<sup>71</sup>),
- der Schnuppersonntag,
- ein erweitertes Kursprogramm (Schwimmkurse für Kinder, Erwachsene, Schwangere (durch Hebamme), Wassergymnastik) und
- die Installation eines Solariums.

Letzteres ist jedoch ein Beispiel dafür, dass zwischen einer höheren Bürger- bzw. Kundenorientierung einerseits und der Verbesserung der Umweltqualität andererseits Zielkonflikte

---

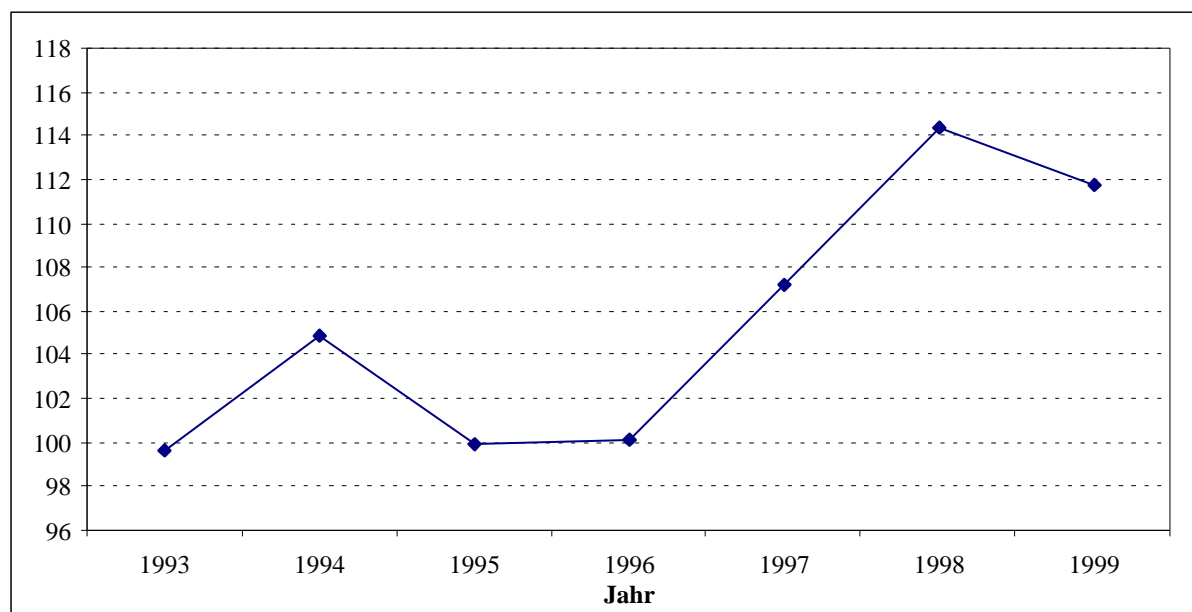
und Sonstige beziehen sich auf die ausschließliche Nutzung durch diese Gruppen.

<sup>71</sup> Je mehr man bezahlt (aufbucht), desto günstiger wird der einzelne Schwimmbadbesuch.

bestehen können, da der Betrieb der Sonnenbank zu einem zusätzlichen Energieverbrauch führt.

Die Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität des Neckarbades haben in den Jahren 1997 und 1998 zu einem deutlichen Anstieg der Besucherzahlen (jeweils +7 %) geführt, dem 1999 allerdings wieder ein kleinerer Rückgang (-2 %) folgte.<sup>72</sup> Dennoch lag die Zahl der Besucher des Neckarbades 1999 um 12 % höher als 1995, dem Jahr vor der Verwaltungsreform.<sup>73</sup>

**Abbildung 2.3: Besucherzahlen für das Neckarbad (Index: 1995=100)**



Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Durch die Verwaltungsreform hat sich auch bei den Mitarbeitern eine neue Einstellung entwickelt: Die Notwendigkeit zum sparsamen Umgang mit knappen Ressourcen und eigenverantwortliches Verhalten wurde im Rahmen der regelmäßigen Kommunikation jedem Mitarbeiter nahegelegt. Ein Beispiel für ressourcensparende Verhaltensänderungen ist – laut der Produktverantwortlichen – der effizientere Umgang mit der Beleuchtungsanlage.

Durch die Möglichkeit, Einsparungen eigenverantwortlich einsetzen zu können, ergab sich auch der Anreiz, an einem Benchmarking mit anderen Bädern, das vom Bundesverband durchgeführt wird, teilzunehmen. Die daraus erkannten Schwachpunkte waren zu Beginn der Reform die zu geringen Öffnungszeiten, die zu niedrigen Besucherzahlen und die zu hohen

<sup>72</sup> Der Rückgang der Besucherzahlen ist darauf zurückzuführen, dass das Neckarbad 1999 aufgrund einer längeren Schließung während der regelmäßigen Instandhaltungsmaßnahmen sieben Tage weniger geöffnet war als 1998.

<sup>73</sup> Die Wohnbevölkerung nahm im selben Zeitraum lediglich um 1,4 % zu.

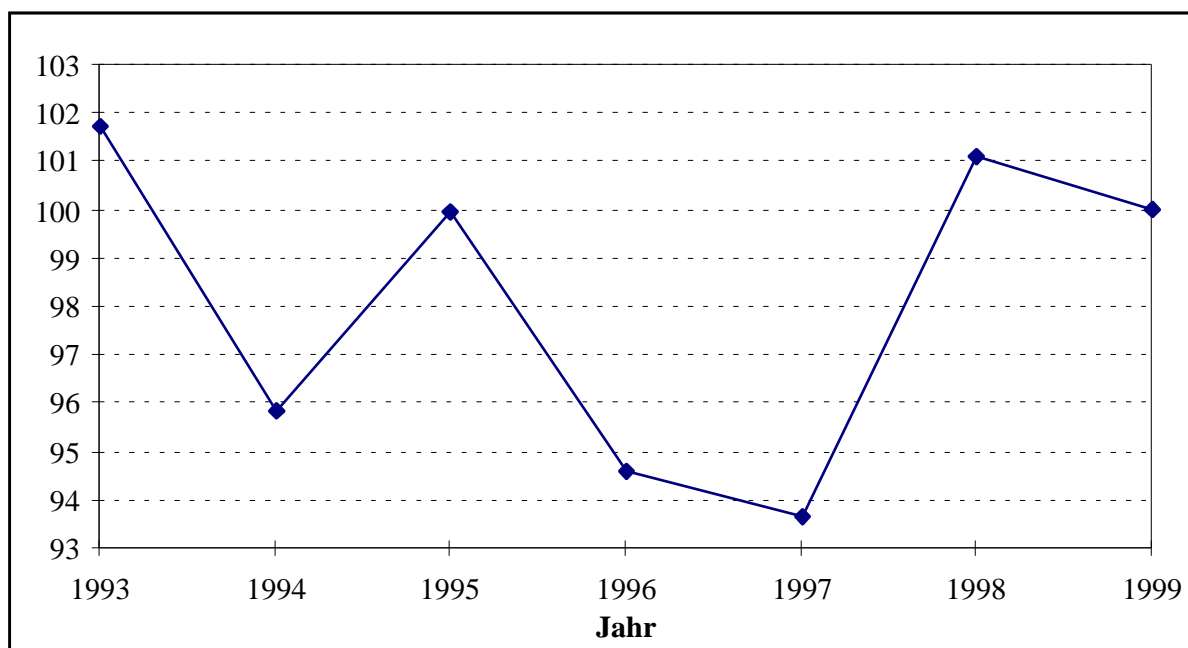
Personalkosten im Reinigungsbereich. Die weitere Teilnahme an diesem Benchmarking ist geplant.

#### 2.3.4.2 Finanzielle Auswirkungen der Verwaltungsreform

##### (1) Ausgaben

Die Gesamtausgaben<sup>74</sup> für das Hallenbad Horb, die im Jahr 1999 rund 900.000 DM betragen, unterlagen im Beobachtungszeitraum (1993-1999) starken Schwankungen (vgl. Abbildung 2.4). Von einem hohen Niveau im Jahr 1993 gingen die Ausgaben 1994 um 6 % zurück um im Folgejahr wieder um 4 % zu steigen. In den ersten beiden Jahren der Verwaltungsreform, 1996 und 1997, waren die Ausgaben rückläufig (-5 % bzw. -1 %). Im Jahr 1998 war allerdings ein starker Anstieg der Gesamtausgaben um 8 % zu verzeichnen, dem im Jahr 1999 ein kleinerer Rückgang um 1 % folgte. Damit lagen die Ausgaben 1999 etwa auf dem Niveau des Jahres 1995, dem Jahr vor der Verwaltungsreform. Ein eindeutiger Trend der Ausgabenentwicklung während der Verwaltungsreform lässt sich noch nicht ausmachen.

**Abbildung 2.4: Gesamtausgaben für das Neckarbad (Index: 1995=100)**



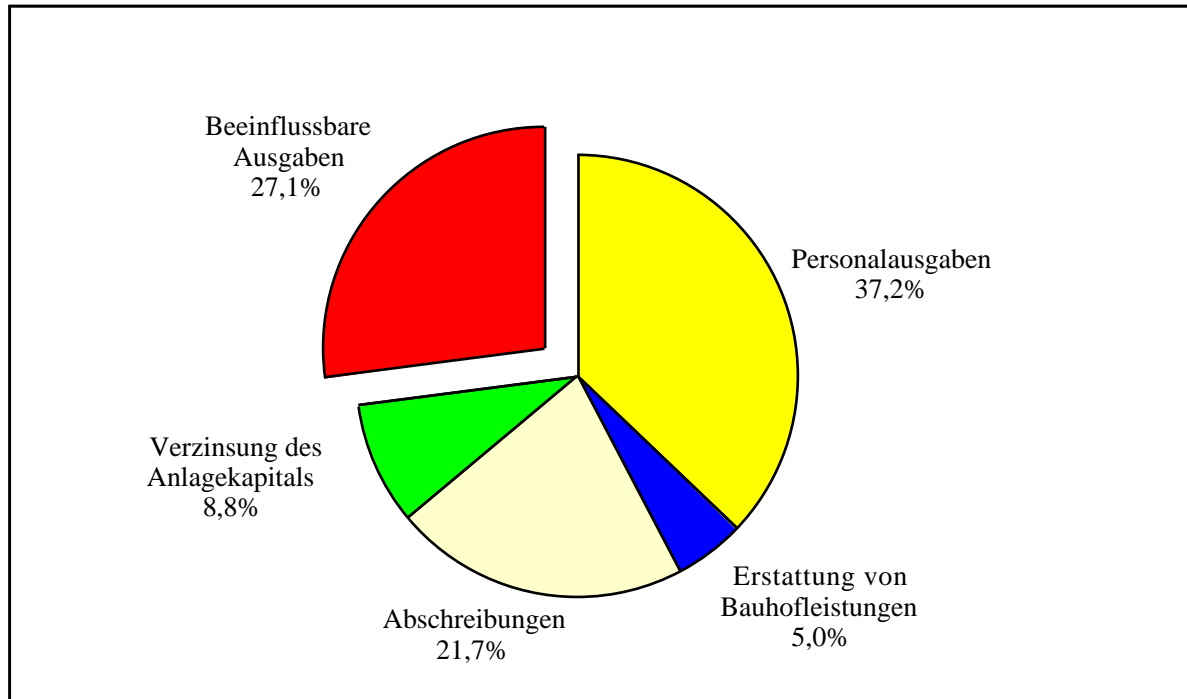
Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Im Hinblick auf die Auswirkungen der Verwaltungsreform auf die Ausgaben für das Neckarbad gilt es darauf hinzuweisen, dass sich große Ausgabenposten wie z.B. Personalausgaben, Abschreibungen und Verzinsung des Anlagekapitals nicht unmittelbar beeinflussen lassen, da

<sup>74</sup> Summe der Haushaltsstellen im Verwaltungshaushalt.

sie vorabdotiert sind.<sup>75</sup> Der Anteil der Ausgaben, die auf Grund der Budgetierung direkt beeinflusst werden können, lag im Jahr 1996 bei 27,2 % (vgl. Abbildung 2.5).<sup>76</sup>

**Abbildung 2.5: Anteile an den Ausgaben für das Neckarbad 1996**



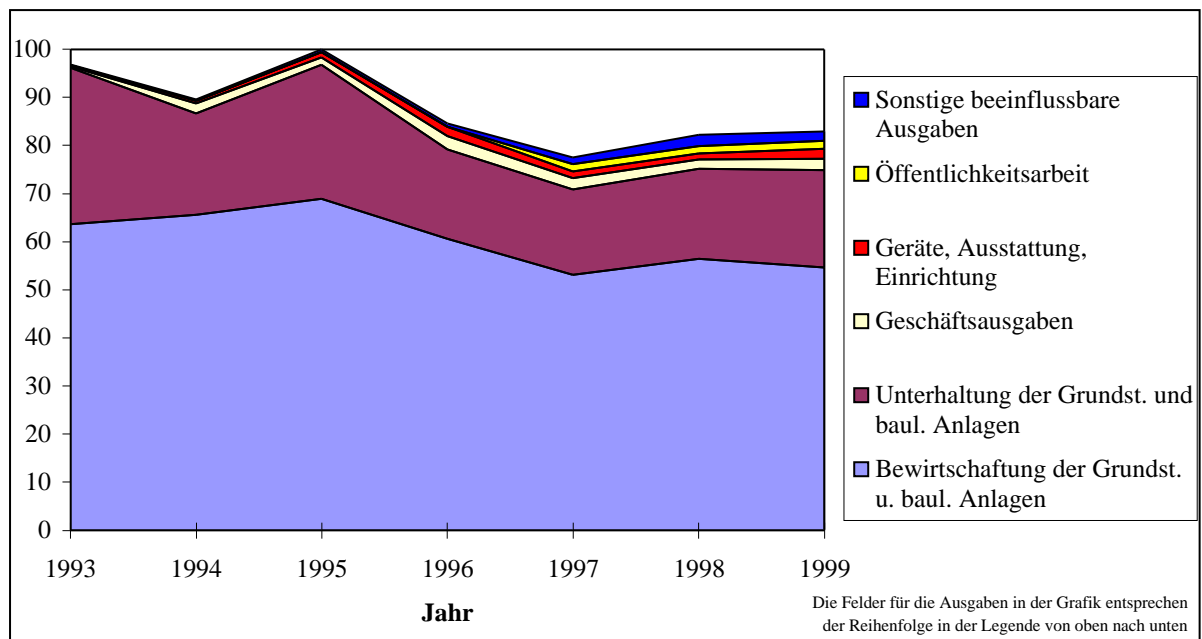
Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Bei den direkt beeinflussbaren Ausgaben lassen sich die Auswirkungen der Verwaltungsreform erkennen (vgl. Abbildung 2.6). Vor allem in den Jahren 1996 und 1997 ist die Summe der beeinflussbaren Ausgaben stark zurückgegangen (-15 % bzw. -8 %), nachdem sie zwischen 1993 und 1995 noch um insgesamt 3 % gestiegen war. Im Jahr 1998 folgte allerdings wieder ein Anstieg um 6 %. Auch im Jahr darauf legten die beeinflussbaren Ausgaben zu (+1 %). Dennoch lagen sie 1999 etwa 17 % unter dem Niveau des Jahres 1995. Der Anteil der beeinflussbaren Ausgaben an den Gesamtausgaben für das Neckarbad sank im gleichen Zeitraum von 30,5 % auf 25,3 %.

<sup>75</sup> Zur Bedeutung des Begriffs "Vorabdotierung" siehe Abschnitt 2.3.1.

<sup>76</sup> Die beeinflussbaren Ausgaben entsprechen den Netto-Ausgaben des Budgets (Brutto-Ausgaben abzüglich vorabdotierte Ausgaben) ohne Bauhofleistungen. Die Bauhofleistungen wurden nicht zu den beeinflussbaren Ausgaben gezählt, da diese innerhalb des Produktbudgets nicht gegenseitig deckungsfähig und nicht übertragbar sind. Wenigerausgaben bei Bauhofleistungen sind zwar für höhere Bauhofleistungen in anderen Produkten innerhalb des gleichen Fachbereichs verwendbar. Damit entfällt aber ein direkter Anreiz für die Einsparung von Bauhofleistungen.

**Abbildung 2.6: Niveau und Struktur der beeinflussbaren Ausgaben für das Neckarbad (Index: 1995=100)**



Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

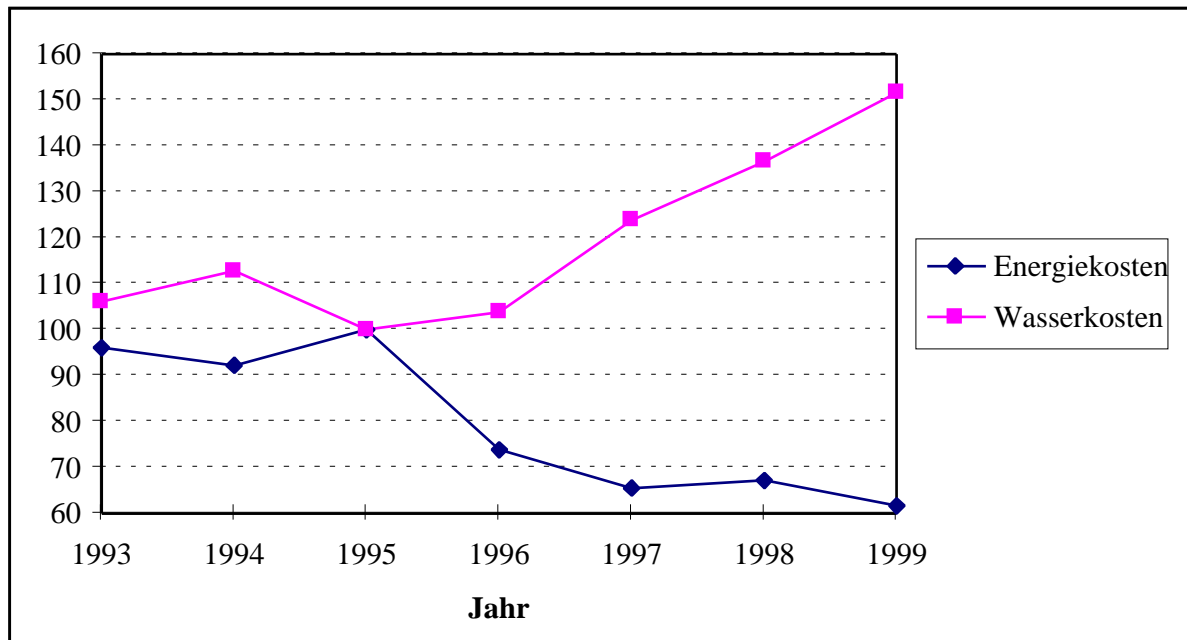
Ein starker Rückgang im Zuge der Verwaltungsreform war bei den Ausgaben für "Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen" zu verzeichnen. Wie aus Abbildung 2.6 hervorgeht, handelt es sich dabei um die größte Position unter den beeinflussbaren Ausgaben. Nachdem die Bewirtschaftungsausgaben 1994 und 1995 noch um 3 % bzw. 5 % gestiegen waren, gingen sie in den ersten beiden Jahren der Verwaltungsreform um jeweils 12 % zurück. Diesem Rückgang folgte im Jahr 1998 ein Anstieg um 6 %. Im Jahr 1999 nahmen sie wieder um 3 % ab, so dass die Bewirtschaftungskosten 1999 um 21 % unter dem Wert von 1995 lagen. Der Anteil an den Gesamtausgaben ging von 21,0 % auf 16,7 % zurück.

Der Rückgang der Bewirtschaftungskosten ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Energiekosten, die 1995 etwa drei Viertel der Bewirtschaftungsausgaben ausmachten, zwischen 1995 und 1999 um 53 % gesunken sind (vgl. Abbildung 2.7). Dies ist auf die Erneuerung der Heizungsanlage und den Bau eines Blockheizkraftwerkes zurückzuführen (siehe unten), wobei kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dieser Investition und der Verwaltungsreform besteht. Durch die mit der Umstellung auf die neue Heizungsanlage und das Blockheizkraftwerk verbundene schrittweise Substitution von teurerem Strom durch billigeres Gas konnten die Energiekosten insbesondere 1996 und 1997 deutlich gesenkt



werden.<sup>77</sup> Die Kostensenkung im Energiebereich wurde jedoch durch den Anstieg der Wasserkosten während der Verwaltungsreform (+52 %) teilweise wieder kompensiert. Auf die Hintergründe dieser Entwicklung wird in Abschnitt 2.3.4.3 näher eingegangen.

**Abbildung 2.7: Energie- und Wasserkosten Neckarbad (Index: 1995=100)**



Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Noch deutlicher als bei den Bewirtschaftungskosten fiel die Kostensenkung bei den Ausgaben für „Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen“ aus. Diese Ausgaben, die zwischen 1993 und 1995 bereits um 14 % gesunken waren, gingen im Jahr 1996 um weitere 34 % zurück. Nach einer weiteren Reduktion im Jahr 1997 um 4 % stiegen sie 1998 (+4 %) und 1999 (+8 %) zwar wieder an. Insgesamt nahmen die Unterhaltungsausgaben von 1995 bis 1999 jedoch um 28 % ab. Gleichzeitig ging der Anteil an den Gesamtausgaben von 8,5 % auf 6,2 % zurück.

Zum Teil beträchtliche Zuwächse gab es dagegen bei den „Geschäftsausgaben“, den Ausgaben für „Geräte und Ausstattung“ sowie „Öffentlichkeitsarbeit, Marketing“ und den sonstigen beeinflussbaren Ausgaben.<sup>78</sup> Bei all diesen Haushaltsstellen handelt es sich jedoch

<sup>77</sup> Der leichte Anstieg der Energiekosten im Jahr 1998, lag zum einen an einer Zunahme der Besucher. Zum anderen stieg der Stromverbrauch deutlich um 80 % an. Nach Auskunft von Sachverständigen der Stadtverwaltung Horb ist dies auf den Einsatz von Aushilfspersonal zurückzuführen, was zu Fehlbedienungen der Anlagen und damit zu einem höheren Energieverbrauch geführt hat. Der erneute Rückgang der Kosten im Jahr 1999 ist vor allem auf einen günstigeren Stromtarif zurückzuführen.

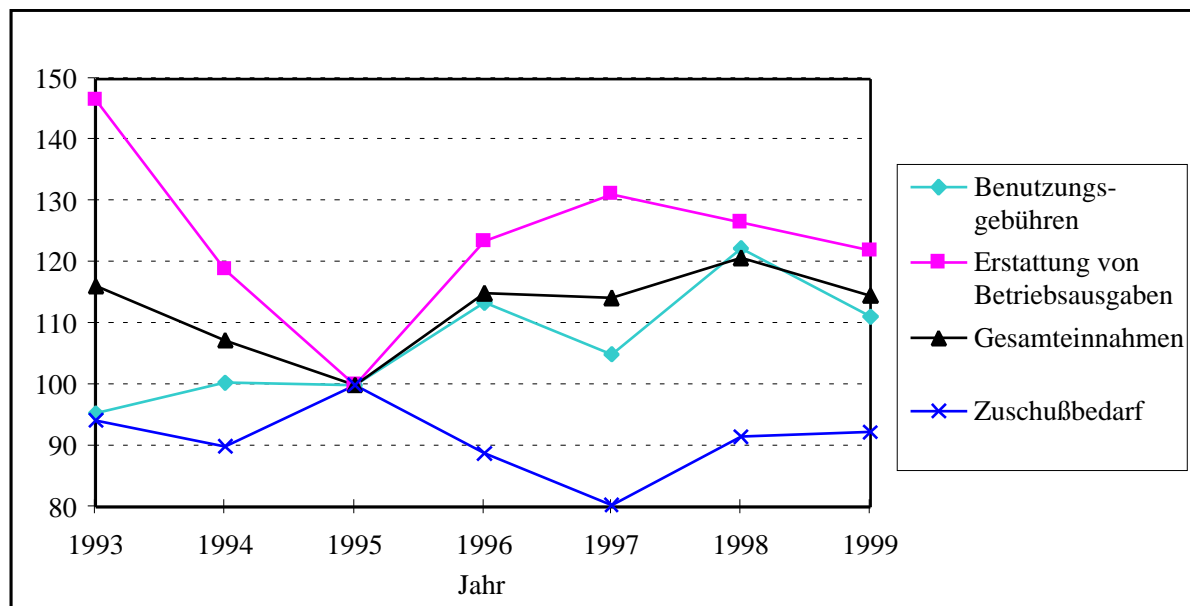
<sup>78</sup> Unter die Rubrik sonstige beeinflussbare Ausgaben fallen die Haushaltsstellen „Dienst- und Schutzkleidung“, „Aus- und Fortbildung“, „Porto und Fernmeldegeld“, „Dienstreisen“ und „Vermischte Ausgaben“.

um sehr kleine Ausgabeposten. Zusammen lag ihr Anteil an den Gesamtausgaben für das Neckarbad 1995 bei lediglich 1,0 % und stieg bis 1999 auf 3,0 % an.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass der Rückgang der beeinflussbaren Ausgaben während der Verwaltungsreform auf Einsparungen bei den beiden größten Ausgabepositionen, den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsausgaben, zurückzuführen ist. Die Einsparungen bei diesen Haushaltsstellen wurden zum Teil dafür eingesetzt, die Attraktivität des Neckarbades – etwa durch eine bessere Ausstattung oder durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit – zu steigern. Zu den Einsparungen hat weiterhin beigetragen, dass die zur Verfügung stehenden Budget-Mittel in den Jahren der Verwaltungsreform nie vollständig ausgeschöpft wurden, d.h. in jedem Jahr wurden Haushaltsreste ins Folgejahr übertragen.

## (2) Einnahmen

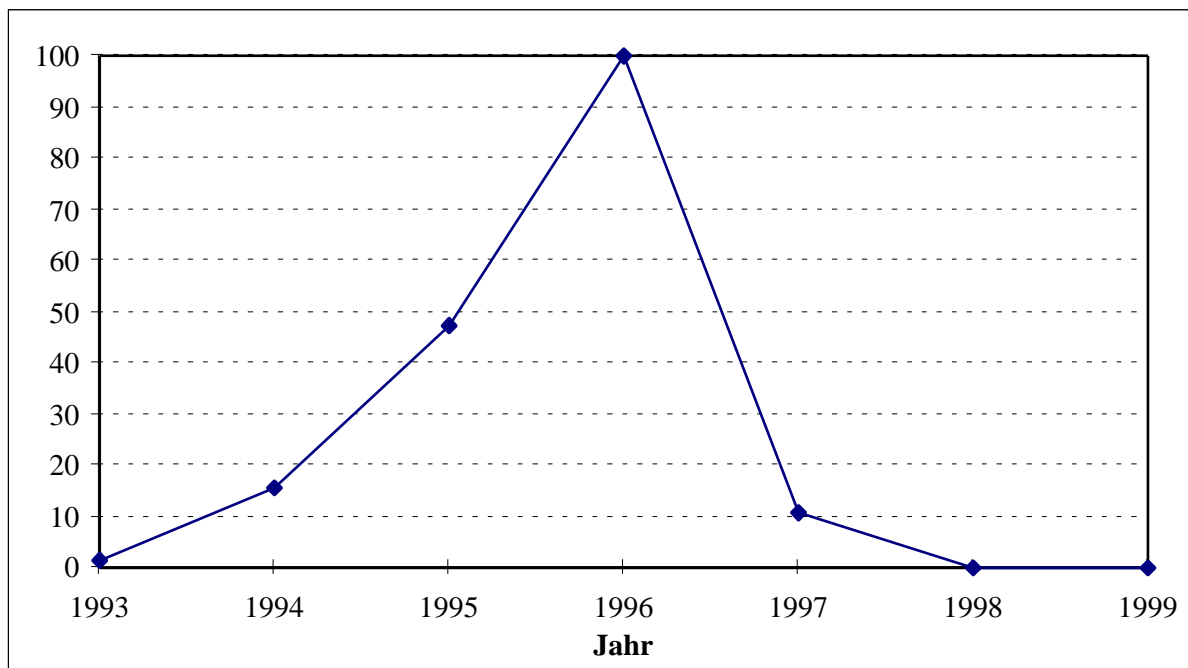
Die Gesamteinnahmen des Neckarbades sind von 1995 bis 1999 um 14 % gestiegen, nachdem sie zwischen 1993 und 1995 noch um 14 % zurückgingen. Der Anstieg während der Verwaltungsreform ist vor allem auf den Zuwachs bei der Haushaltsstelle „Erstattung von Betriebsausgaben“ um 22 % zurückzuführen. Hierbei handelt es sich jedoch um vorabdotierte Einnahmen, d.h. Einnahmen, die sich im Rahmen der Verwaltungsreform nicht direkt beeinflussen lassen. Ebenfalls deutlich gestiegen sind im Zuge der Verwaltungsreform die „Benutzungsgebühren“ (+11 %). Dieser Anstieg spiegelt den Zuwachs bei den Besucherzahlen wider, der wiederum Folge der Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Neckarbades war. Durch die Steigerung der Einnahmen während der Verwaltungsreform konnte der Zuschussbedarf für das Neckarbad von 1995 bis 1999 um 8 % gesenkt werden.

**Abbildung 2.8: Einnahmen und Zuschussbedarf Neckarbad (Index: 1995=100)**

Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

### (3) Investitionen

Bei den Investitionsausgaben für das Neckarbad lässt sich von 1993 bis 1996 ein starker Anstieg beobachten, dem in den folgenden Jahren ein noch stärkerer Rückgang folgt. Dieser Verlauf wurde maßgeblich geprägt durch die Anschaffung neuer Heizungskessel und die Errichtung eines Blockheizkraftwerkes in den Jahren 1994 bis 1996, wobei 1996 der größte Teil der Investition finanziert wurde. Auf die neue Heizung und das Blockkraftwerk entfielen 88 % der gesamten Investitionsausgaben im Beobachtungszeitraum. Im Jahr 1997 erreichten die Investitionsausgaben mit dem „Erwerb von beweglichen Sachen“, einer Chlorgaswarnanlage und eines Chipkartenlesegeräts nur noch 11 % des Niveaus von 1996. Für die Jahre 1998 und 1999 wurden im Vermögenshaushalt keine weiteren Mittel für das Neckarbad bereitgestellt. Dies ist mit der angespannten Haushaltslage der Stadt Horb zu erklären, welche die Aufnahme neuer Investitionsvorhaben in die mittelfristige Finanzplanung kaum zulässt.

**Abbildung 2.9: Investitionsausgaben für das Neckarbad (Index: 1995=100)**

Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

#### 2.3.4.3 Umweltrelevante Auswirkungen der Verwaltungsreform

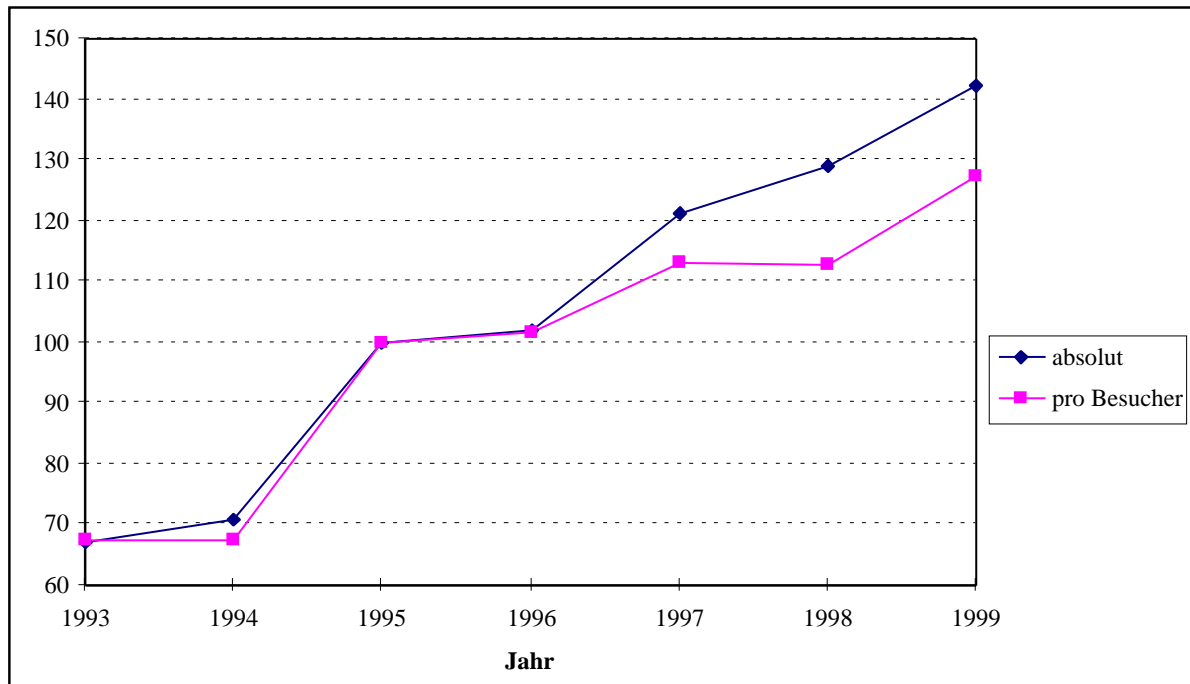
Der Betrieb eines Hallenbades ist mit einem erheblichen Ressourcenverbrauch verbunden. Von beträchtlicher Umweltrelevanz ist neben dem Wasserverbrauch der Energieverbrauch, da die dauerhafte Erwärmung des Wassers auf eine bestimmte Temperatur (hier: 30,5° C) einen hohen Energieeinsatz erfordert. Weiterhin werden zur Wasseraufbereitung und zur Reinigung des Bades Chlor und andere Chemikalien benötigt. Im Folgenden wird auf die Verbräuche dieser Ressourcen und Stoffe im Zeitablauf eingegangen. Zusätzlich zum Endenergieverbrauch werden die Verläufe des Primärenergieverbrauchs sowie der Kohlendioxidemissionen betrachtet. Bei den Chemikalien beschränkt sich die Darstellung aufgrund der Vielzahl und Heterogenität der eingesetzten Stoffe auf den Verbrauch von Flüssigchlor.

Als Bezugsgröße (Serviceeinheit) dienen jeweils die Besucherzahlen, die erheblichen Einfluss auf den Wasser- und Energieverbrauch einer Badeanstalt haben. Im Neckarbad in Horb müssen pro zusätzlichem Besucher mindestens 30 Liter Wasser zusätzlich eingespeist und erwärmt werden, im Kinderbecken sind es sogar 50 – 55 Liter.

Richtet man den Blick auf den jährlichen Energieverbrauch im Neckarbad (vgl. Abbildung 2.10), so lassen sich jedoch keine eindeutigen Zusammenhänge mit der Entwicklung der Besucherzahlen herstellen. Vielmehr ist im Zeitraum 1993 bis 1999 ein permanenter Anstieg

des absoluten Endenergieverbrauchs (+42 %) und des Endenergieverbrauchs pro Besucher (+27 %) zu beobachten, wobei die Größenordnungen dieses Anstiegs im Zeitablauf unterschiedlich ausfallen. Starke Zuwächse sind vor allem in den Jahren 1995, 1997 und 1999 zu verzeichnen. Die Ursachen für diese Entwicklung sind vielfältig und werden im Folgenden kurz erläutert.

**Abbildung 2.10: Endenergieverbrauch im Neckarbad (Index: 1995=100)**



Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Die Wärme für die Beheizung des Neckarbades wurde bis Anfang der 90er Jahre ausschließlich aus einer heißen Mineralquelle in etwa 75 Metern Tiefe gewonnen. Die Umwandlung der Wärme aus der Mineralquelle in Heizenergie erfolgte über Wärmepumpen und Wärmetauscher, die mit Strom betrieben wurden. Die gesamte Energie zur Beheizung des Schwimmbades ließ sich so durch die natürliche Wärme der Mineralquelle und durch Strom gewinnen. Zu Beginn der 90er Jahre versiegte diese Mineralquelle sukzessive, wodurch der Strombedarf zur Erwärmung des Wassers zwangsläufig anstieg. Im Jahr 1994 konnte die Mineralquelle zum letzten Mal genutzt werden, die Energieversorgung im Jahr 1995 lief ausschließlich über energieintensive Wärmetauscher. Diese Entwicklung wird in Abbildung 2.10 sichtbar durch den relativ langsam ansteigenden Energieverbrauch von 1993 auf 1994 (+5 %), der im wesentlichen durch eine höhere Besucherzahl bedingt war, und durch die deutliche Zunahme im Jahr 1995 um 41 %. Als Energiesparmaßnahme wurde die Raum- und Beckentemperatur im Schwimmbad gesenkt. Ohne diese Maßnahme wäre der Energiever-

brauch noch höher ausgefallen. Als Konsequenz der niedrigeren Wassertemperaturen ergaben sich jedoch rückläufige Besucherzahlen.

Um den Betrieb des Horber Schwimmbades auch weiterhin aufrechterhalten zu können, wurden eine mit Gas betriebene Heizung und ein Blockheizkraftwerk als Ersatz für die versiegte Mineralquelle gebaut. Mitte des Jahres 1996 wurde der gesamte Wärmebedarf und ein Teil des Strombedarfs über Gas gedeckt. Umstellungsschwierigkeiten bei der Inbetriebnahme des Blockheizwerkes, die Erhöhung des Raum- und Wassertemperatur auf das vorher übliche Maß sowie steigende Besucherzahlen bewirkten im Jahr 1997 nochmals einen deutlichen Anstieg des Energieverbrauchs. Zusätzlich erhöht die sanierungsbedürftige Bausubstanz des Neckarbades die Verbrauchswerte. Die Lichtkuppeln (Fenster) in der Decke des Schwimmbades sind undicht und durchnässen die Isolierung, die dadurch nicht mehr funktionsfähig ist. Trotzdem schien die Investition von 1996 im Jahr 1998 erste positive Effekte zu zeigen: Trotz steigender Besucherzahlen gegenüber 1997 stieg der Energieverbrauch nur unterdurchschnittlich an, so dass der Endenergieverbrauch pro Besucher geringfügig zurückging (-0,2 %). Allerdings hätte der Energieverbrauch 1998 noch niedriger ausfallen können, wenn der Stromverbrauch nicht um 80 % gestiegen wäre; der Verbrauch an Gas nahm gleichzeitig um 2 % ab. Wie bereits erwähnt, ist der Anstieg des Stromverbrauchs auf Fehlbedienungen der elektrischen Anlagen durch Aushilfspersonal zurückzuführen.

Die 1998 angedeutete Trendwende konnte 1999 nicht bestätigt werden. Vielmehr stieg der Endenergieverbrauch absolut (+10 %) und pro Besucher (+13 %) wieder deutlich an. Dieser erneute Zuwachs hängt zum einen mit der Verlängerung der Öffnungszeiten zusammen. Zum anderen wurde 1999 mehr Frischwasser pro Besucher eingespeist und erwärmt als 1998 (siehe unten). Insgesamt wurde 1999 absolut gesehen 42 % und pro Besucher 27 % mehr Energie verbraucht als 1995, dem Jahr vor der Verwaltungsreform. Auch hier wird der Zielkonflikt zwischen einer stärkeren Bürgerorientierung (längere Öffnungszeiten) und Umweltgesichtspunkten (höherer Energieverbrauch) deutlich.

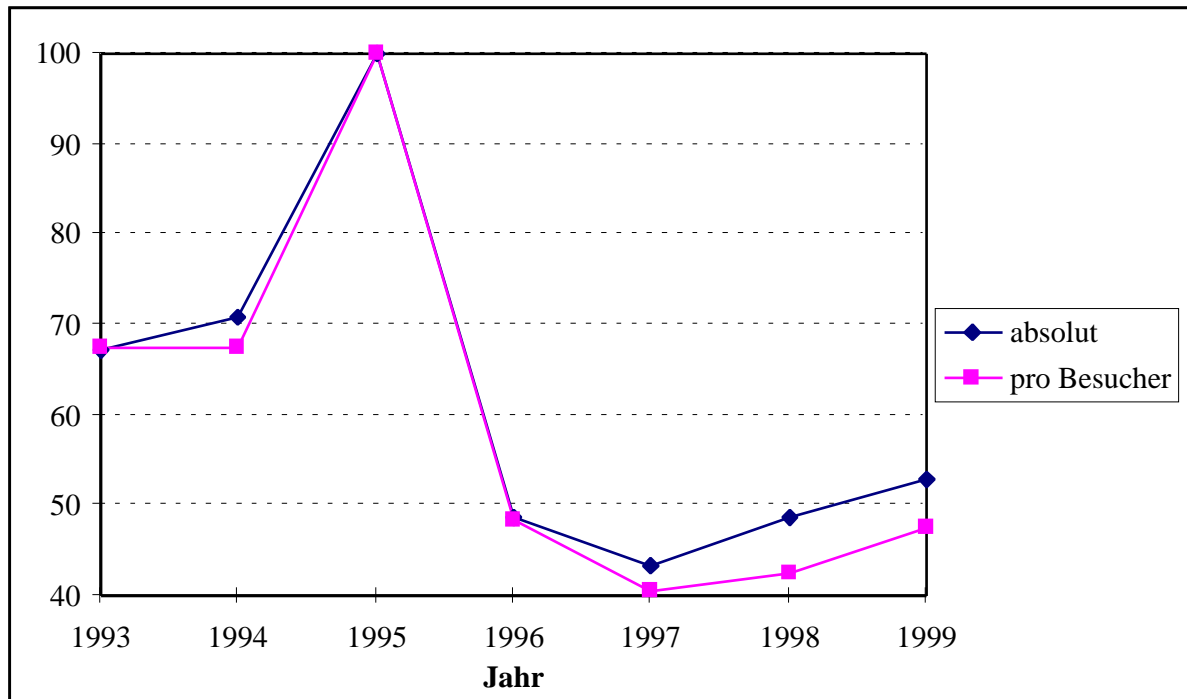
Wesentlich günstiger als beim Endenergieverbrauch fällt die Bilanz beim Primärenergieverbrauch aus.<sup>79</sup> Durch die sukzessive Substitution von Strom durch Gas infolge der Inbetriebnahme des Blockheizkraftwerkes ging der Primärenergieverbrauch 1996 um 51 % und 1997 um 11 % gegenüber dem jeweiligen Vorjahr zurück. In den Jahren 1998 und 1999 folgte – bedingt durch den steigenden Endenergieverbrauch – ein erneuter Anstieg. Dennoch lag der

---

<sup>79</sup> Zur Berechnung des Primärenergieverbrauchs siehe die Emissionsfaktoren Anhang 5.

Primärenergieverbrauch 1999 absolut und pro Besucher um 47 % bzw. 53 % unter dem Niveau des Jahres 1995.

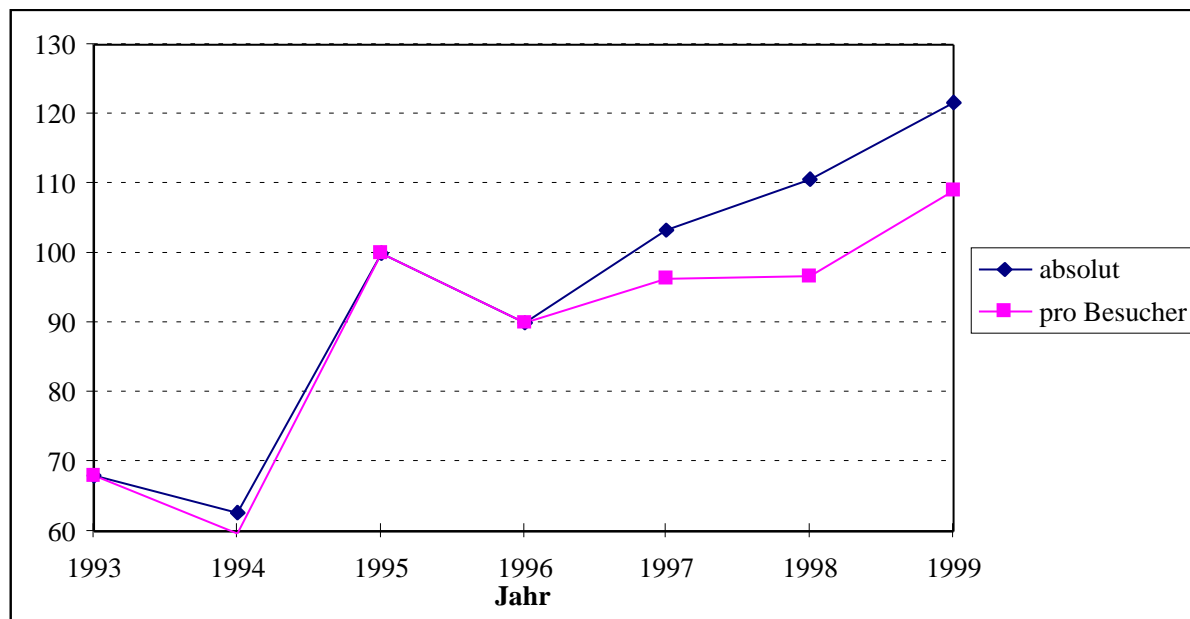
**Abbildung 2.11: Primärenergieverbrauch im Neckarbad (Index: 1995 =100)**



Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Im Gegensatz zum Primärenergieverbrauch hat sich die Inbetriebnahme des Blockheizkraftwerkes auf die Kohlendioxidemissionen auf Grund des hohen Kernenergieanteils bei der Stromherstellung in Baden-Württemberg nur wenig ausgewirkt.<sup>80</sup> Zwar ist im Jahr 1996 ein Rückgang um 10 % zu verzeichnen. In den Folgejahren stiegen die Kohlendioxidemissionen jedoch wieder stetig an, so dass sich 1999 absolut (pro Besucher) ein um 22 % (9 %) höherer Wert ergab als 1995.

<sup>80</sup> Zur Berechnung der Kohlendioxid-Emissionen siehe Anhang 5.

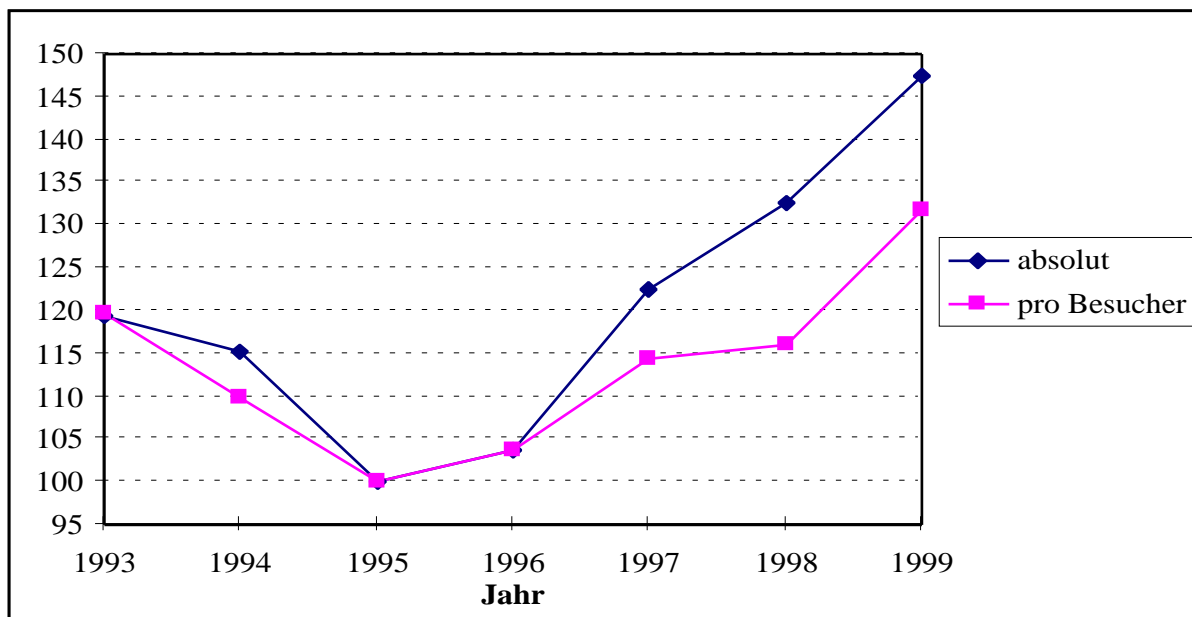
**Abbildung 2.12: Kohlendioxidemissionen des Neckarbades (Index: 1995=100)**

Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Wie Abbildung 2.13 zeigt, nahm der Wasserverbrauch von 1993 bis 1995 um insgesamt 16 % ab, obwohl die Zahl der Besucher 1995 in etwa der von 1993 entsprach und 1994 sogar steigende Besucherzahlen registriert wurden. Der Rückgang des Wasserverbrauchs pro Besucher resultierte zum einen aus neuen Sparbrausen in den Duschräumen, zum anderen wurde die Reinigung des Wassers über sogenannte Filterrückspülungen effizienter gestaltet. Seit 1996 ist jedoch ein kontinuierlicher Anstieg des Wasserverbrauchs zu beobachten. Von 1995 bis 1999 nahm der Wasserverbrauch um insgesamt 47 % zu. Dieser Zuwachs ist nur zum Teil auf den Anstieg der Besucherzahlen zurückzuführen, da der Wasserverbrauch pro Besucher im selben Zeitraum ebenfalls stark zunahm (+32 %). Die Hauptursache für den Anstieg des Wasserverbrauchs ist in der Fehlbedienung der Anlagen durch Aushilfspersonal zu suchen. Unter anderem wurde dem Badewasser oftmals zu viel Chlor beigemischt. Um eine gesundheitliche Beeinträchtigung der Badegäste auszuschließen, musste anschließend vermehrt Frischwasser zugeführt werden.

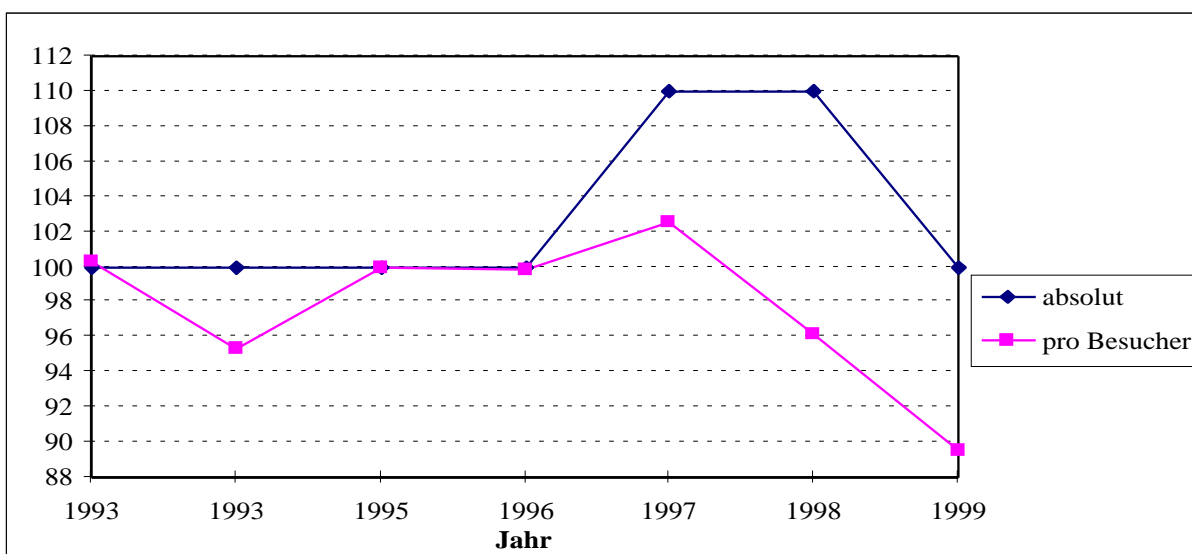
Das Personalproblem konnte lange Zeit nicht gelöst werden, da trotz mehrerer Ausschreibungen keine adäquate Fachkräfte gefunden werden konnten. Aufgrund des Fachkräftemangels musste auf Aushilfspersonal bzw. Zeitarbeitskräfte zurückgegriffen werden, um den Badebetrieb überhaupt aufrecht erhalten zu können. Erst Mitte des Jahres 2000 gelang es, die vakante Stelle eines Bademeisters mit einer ausgebildeten Fachkraft zu besetzen.



**Abbildung 2.13: Wasserverbrauch im Neckarbad (Index: 1995=100)**

Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Der Verbrauch von Flüssigchlor blieb im Beobachtungszeitraum absolut gesehen im wesentlichen konstant.<sup>81</sup> Nur in den Jahren 1997 und 1998 ist ein um 10 % erhöhtes Niveau zu beobachten, wodurch die bereits erwähnte Erhöhung der Frischwasserzufuhr notwendig wurde. Pro Besucher stieg der Verbrauch im Jahr 1997 um 3 % an, während er 1998 um 6 % und 1999 um 7 % zurückging.

**Abbildung 2.14: Verbrauch von Flüssigchlor im Neckarbad (Index: 1995=100)**

Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

<sup>81</sup> Im Jahr 1999 waren es zehn Flaschen a' 65 kg.

#### 2.3.4.4 Fazit

In finanzieller Hinsicht zeigt die Verwaltungsreform bisher positive Auswirkungen. So sind die von der Produktverantwortlichen beeinflussbaren Ausgaben für das Neckarbad von 1995 bis 1999 um 17 % zurückgegangen. Dies ist auf Einsparungen bei den Ausgaben für die Unterhaltung der Grundstücke und Bauten (-28 %) und bei den Bewirtschaftungsausgaben (-21 %), insbesondere bei den Energiekosten (-53 %), zurückzuführen. Die Einsparungen bei diesen Haushaltsstellen wurden dafür eingesetzt, die Attraktivität des Neckarbades durch eine bessere Ausstattung, verlängerte Öffnungszeiten und durch verstärkte Öffentlichkeitsarbeit zu steigern. Dies entspricht einem Hauptziel der Verwaltungsreform: der verstärkten Bürger- bzw. Kundenorientierung.

Durch die Steigerung der Attraktivität des Neckarbades konnten wiederum die Besucherzahlen (+12 %) und damit die Einnahmen aus Eintrittsgeldern (+11 %) erhöht werden.

Über die Auswirkungen der Verwaltungsreform auf die Energie- und Ressourcenverbräuche im Neckarbad lassen sich bislang keine eindeutigen Aussagen treffen, da die Verbräuche maßgeblich durch andere Faktoren beeinflusst wurden. So ging zwar der Primärenergieverbrauch des Neckarbades auf Grund der Investition in eine neue Heizungsanlage und ein Blockheizkraftwerk zurück (-47 %). Diese Investition hängt jedoch nicht unmittelbar mit der Verwaltungsreform zusammen. Der Endenergieverbrauch (+42 %), die Kohlendioxid-Emissionen (+22 %) und der Wasserverbrauch haben während der Verwaltungsreform (+47 %) zugenommen. Dies ist jedoch nicht zuletzt auf Fehlbedienungen der Anlagen durch Aushilfspersonal zurückzuführen. Der Mangel an geeignetem Fachpersonal kann jedoch nicht der Verwaltungsreform angelastet werden.

Das Fallbeispiel Neckarbad zeigt jedoch, dass in der Praxis Zielkonflikte zwischen der verstärkten Bürger- bzw. Kundenorientierung einerseits und der Verbesserung der Umweltqualität andererseits auftreten können. So tragen verlängerte Öffnungszeiten und die Installation einer Sonnenbank, die im Mai 1999 durchgeführt wurde, zwar zur Verbesserung der Qualität des „Produktes Neckarbad“ bei, sie erhöhen gleichzeitig aber auch den Energieverbrauch im Neckarbad.

## 2.3.5 Fallbeispiel Kindergärten

### 2.3.5.1 Veränderung der Rahmenbedingungen durch die Verwaltungsreform

In Horb gibt es zwölf kirchliche und acht städtische Kindergärten. Sie sind verteilt auf die Kernstadt und 15 Teilgemeinden. Dadurch wird eine dezentrale Versorgung der Bevölkerung mit Kindergärten gewährleistet.

Die städtischen Kindergärten, die in der Folge beschrieben werden, sind seit 1997 budgetiert und gehören damit zu den Pilotprojekten der Verwaltungsreform in Horb. Wie beim Neckarbad waren zuvor mehrere Ämter bzw. Verwaltungseinrichtungen für die Kindergärten verantwortlich. Formal waren sie zwar dem Kulturamt zugeordnet. Die Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsausgaben beispielsweise fielen jedoch in den Verantwortungsbereich der Ortschaftsverwaltungen. Für die Finanzen insgesamt war die Kämmerei zuständig.

Im Zuge der Verwaltungsreform wurden der Produktverantwortlichen<sup>82</sup> die Fach-, Personal- und Finanzverantwortung für die Kindergärten übertragen. Gleichzeitig soll sie als zentraler Ansprechpartner einen direkten Kontakt zu den Bürgern herstellen, etwa bei Anregungen durch den Elternbeirat.

Im Rahmen der Personalverantwortung ist die Produktverantwortliche direkt für die acht Kindergartenleiterinnen zuständig. Sie betreut jedoch auch die übrigen Kindergartenmitarbeiterinnen, etwa wenn es interne Probleme in den Kindergärten gibt. Außerdem führt sie regelmäßige Mitarbeitergespräche durch und ist in fachlicher Hinsicht für Einstellungen zuständig. Die Gehaltsbuchung wird jedoch vom Produkt „Lohnbuchhaltung“ innerhalb des Fachbereichs „Zentraler Steuerungsdienst“ übernommen.

Die Hauptverantwortung für die Finanzen, die 1999 ein Gesamtvolumen von rund 3 Mio. DM erreichten, liegt ebenfalls bei der Produktmanagerin. Über einen Teil der Mittel können jedoch auch die Kindergartenleiterinnen selbständig verfügen. Beispielsweise können sie Kleinreparaturen durchführen lassen, ohne sich an die Managerin wenden zu müssen.<sup>83</sup> Im Jahr 1999 wurde mehr als die Hälfte des beeinflussbaren Budgets von den Kindergartenleiterinnen bewirtschaftet.

---

<sup>82</sup> Die Produktverantwortung wurde ihr im Anschluss an das Pilotprojekt übertragen, deren Leiterin sie war. Sie ist zugleich Managerin des Hallenbades Horb und Haushaltsbeauftragte des Fachbereichs „Bürgerdienste“.

<sup>83</sup> Neben den „Kleinreparaturen“ bewirtschaften die Kindergartenleiterinnen Ausgaben für „Einrichtung, Geräte, Ausstattung“, „Bewirtschaftung“, „Aus- und Fortbildung“, „sonstige sächliche Zweckausgaben“ (Spielgeräte), „Geschäftsausgaben“, „vermischte Ausgaben“ und „Bauhofleistungen“.

Durch die Ausweitung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Ausgaben und die Übertragbarkeit von Haushaltsresten im Zuge der Budgetierung wird eine flexiblere Verwendung der Mittel ermöglicht. Die Übertragbarkeit war zunächst auf 60 % der Haushaltsreste beschränkt; erst seit 1998 können 100 % ins Folgejahr übertragen werden. Die Flexibilität wird allerdings dadurch eingeschränkt, dass ein Großteil der Ausgaben (z.B. Personalausgaben, interne Verrechnungen, kalkulatorische Kosten) und Einnahmen (z.B. Zuschüsse) vorabdotiert ist (siehe hierzu auch 2.3.5.2).

Vor der Budgetierung gab es keine monetären Auswertungen für die einzelnen Kindergärten. Beispielsweise gab es keine Berechnungen darüber, was ein einzelner Kindergartenplatz kostet. Für diese Ausgaben waren hauptsächlich die jeweiligen Ortschaftsverwaltungen zuständig. Erst mit der Einführung des eigenen Budgets wurde begonnen, die verschiedenen Ausgaben zu erfassen und zu überprüfen oder neue Einnahmequellen zu erschließen. So entstand durch das eigene Budget ein Anreiz, eigene Stromzähler zu installieren und freie Räume zu vermieten.

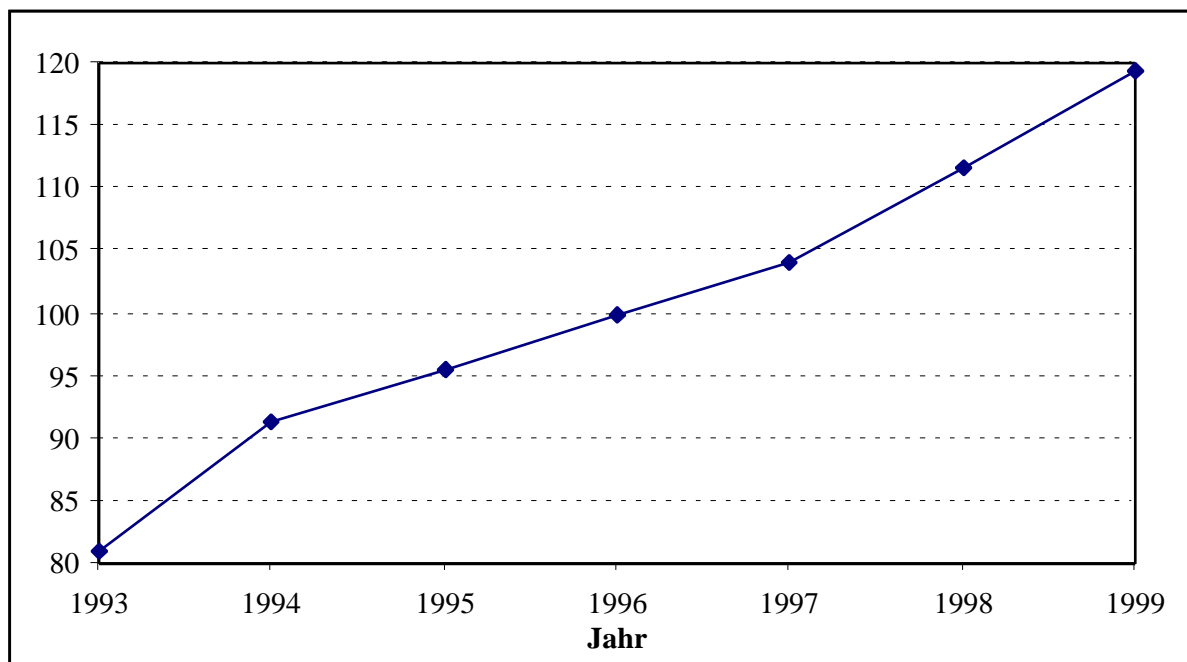
Ein weiteres wichtiges Element der Verwaltungsreform ist die „Regelkommunikation“. Alle Kindergartenleiterinnen werden von der Produktverantwortlichen laufend über die Ergebnisse der wöchentlich stattfindenden Regelkommunikation der Fachbereichsleiter informiert. Weiterhin werden im Rahmen der internen Besprechungen neben finanziellen Kennzahlen auch die Verbräuche von Strom und Wasser verglichen (internes Benchmarking).

Die gemeinsamen Besprechungen ermöglichen es, Verbesserungen schneller und gezielter durchzuführen. Zusammen mit der Überwachung des Budgets ist dies für die Kindergartenleiterinnen aber mit Mehrarbeit verbunden, weil der Anteil der Verwaltungstätigkeiten zunimmt.

#### 2.3.5.2 Finanzielle Auswirkungen der Verwaltungsreform

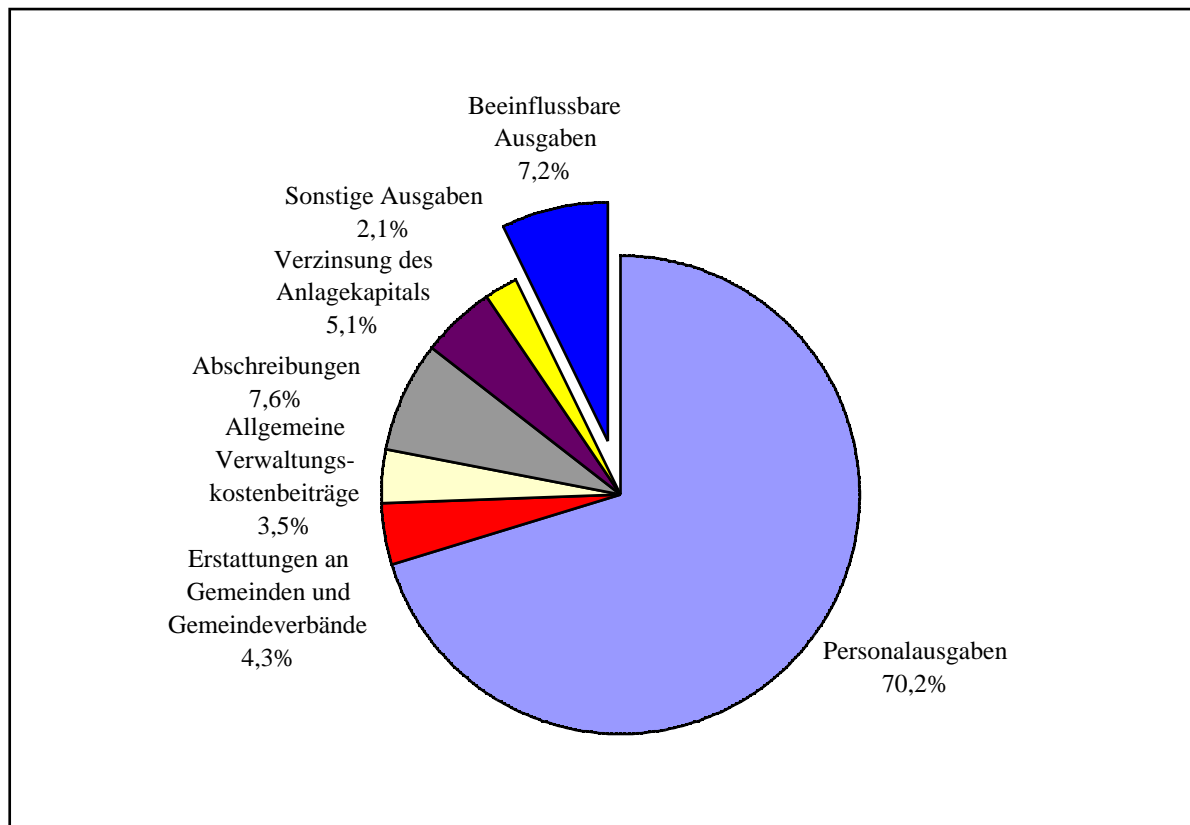
##### (1) Ausgaben

Bei den aggregierten Ausgaben für die städtischen Kindergärten in Horb ist bislang kein direkter Einfluß der Verwaltungsreform festzustellen (vgl. Abbildung 2.15). Der kontinuierliche Anstieg der Ausgaben vor der Verwaltungsreform hat sich auch in den Jahren 1997 bis 1999 fortgesetzt. Insgesamt sind die Kindergartenausgaben von 1996 - dem Jahr vor der Verwaltungsreform - bis 1999 um 19 % gestiegen.

**Abbildung 2.15: Gesamtausgaben für die Kindergärten (Index: 1996=100)**

Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

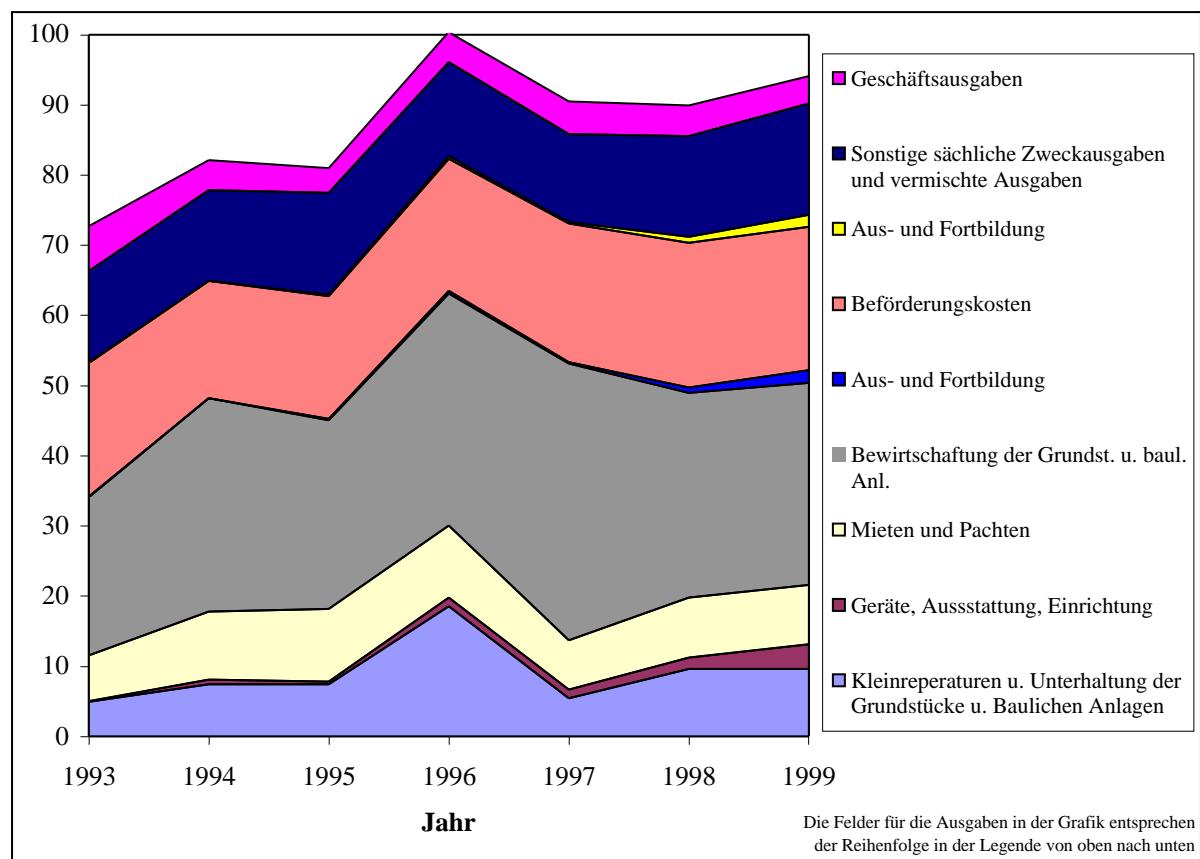
Eine wesentliche Ursache dafür, dass sich die Verwaltungsreform auf der Ausgabenseite der Kindergärten (noch) nicht ausgewirkt hat, ist der gesetzliche Anspruch auf einen Kindergartenplatz für Kinder ab dem Alter von drei Jahren. Infolgedessen mussten weitere Kindergärten gebaut bzw. zusätzliche Kindergartengruppen eingeführt werden und somit auch zusätzliches Personal eingestellt werden. Ein weiterer Grund ist, dass die größten Ausgabenposten wie z.B. Personalausgaben, Abschreibungen und Verzinsung des Anlagekapitals vorabdotiert sind und sich daher nicht unmittelbar beeinflussen lassen. Der Anteil der Ausgaben, die im Zuge der Verwaltungsreform direkt beeinflusst werden können, lag im Jahr 1997 bei lediglich 7,2 % (vgl. Abb. 2.16.).

**Abbildung 2.16: Anteile an den Kindergartenausgaben 1997**

Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Bei den direkt beeinflussbaren Ausgaben sind Auswirkungen der Verwaltungsreform jedoch erkennbar (Vgl. Abb. 2.17.). So ist die Summe dieser Ausgaben von 1996 bis 1999 um insgesamt 8 % zurückgegangen, nachdem sie in den Jahren zuvor beinahe kontinuierlich angestiegen war. Der Anteil an den gesamten Ausgaben für Kindergärten ist von 8,4 % auf 6,5 % gesunken.

**Abbildung 2.17: Niveau und Struktur der beeinflussbaren Ausgaben für Kindergärten (Index: 1996=100)**



Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Die deutlichste Reduktion wurde bei den Ausgaben für „Kleinreparaturen“ und „Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen“ erzielt.<sup>84</sup> Diese Ausgaben, die sich zwischen 1993 und 1996 beinahe vervierfachen, gingen im Jahr 1997 um 71 % gegenüber dem entsprechenden Vorjahreswert zurück. Nach einem erneuten Anstieg im Jahr 1998, verharrten die Ausgaben für Kleinreparaturen und Unterhaltung 1999 auf dem Niveau des Vorjahres. Insgesamt ergab sich von 1996 bis 1999 ein Ausgabenrückgang von 48 %. Gleichzeitig sank der Anteil an den Gesamtausgaben von 1,6 % auf 0,7 %.

Ein ebenfalls deutlicher Rückgang war bei den Ausgaben für „Mieten und Pachten“ zu verzeichnen. Nachdem diese Ausgaben bis 1996 kontinuierlich gestiegen waren, gingen sie 1997 um 32 % gegenüber dem Vorjahr zurück. Im Jahr 1998 stiegen sie jedoch wieder an und blieben 1999 konstant. Von 1996 bis 1999 gingen die Ausgaben um 17 % zurück. Der Anteil an den gesamten Ausgaben für Kindergärten sank von 0,9 % 1996 auf 0,6 %.

<sup>84</sup> Die Haushaltsstellen „Kleinreparaturen“ und „Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen“ wurden zusammengefasst, weil es sich um sachverwandte Ausgaben handelt und die Kleinreparaturen erst seit 1998 in den Haushaltsplänen dokumentiert werden.

Etwas geringer fiel die prozentuale Kostensenkung bei den Ausgaben für „Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen“, dem größten Posten unter den beeinflussbaren Ausgaben, aus. Diese Ausgaben, welche die Kosten für Strom, Heizenergie und Wasser enthalten, unterlagen von 1993 bis einschließlich 1997, dem ersten Jahr der Verwaltungsreform, einem deutlichen Aufwärtstrend. Diesem folgte im Jahr 1998 ein Rückgang um 26 %. Dieser Rückgang, der vor allem auf die Senkung der Kosten für Strom und Wasser zurückzuführen sein dürfte,<sup>85</sup> setzte sich im Jahr 1999 fort. In beiden Jahren blieben die tatsächlichen Ausgaben deutlich hinter den in den Haushaltsplänen angesetzten Ausgaben zurück, so dass die Bewirtschaftungsausgaben 1999 um 13 % unter dem Wert von 1996 lagen. Der Anteil an den gesamten Ausgaben ging von 2,8 % auf 2,0 % zurück.

Auch bei den „Geschäftsausgaben“ lässt sich ein Rückgang beobachten. Diese waren zu Beginn des Beobachtungszeitraumes zunächst rückläufig; von 1993 bis 1995 haben sie sich beinahe halbiert. Danach sind sie bis 1997 ununterbrochen angestiegen. Erst im Jahr 1998 ergab sich ein leichter Rückgang, der sich 1999 noch beschleunigte. Insgesamt ergab sich von 1996 bis 1999 eine Kostensenkung von 9 %. Der Ausgabeanteil sank von 0,4% auf 0,3 %.

Beträchtliche Zuwächse gab es dagegen bei den Ausgaben für „Geräte und Ausstattung“. Diese sind, nachdem sie bereits zwischen 1993 und 1996 stark stiegen, von 1996 bis 1999 um 194 % gewachsen. Ein Vergleich mit den Ist-Ausgaben im Jahr 1999 deutet darauf hin, dass Einsparungen an anderer Stelle bzw. Haushaltsreste für die Verbesserung der Kindergarten-ausstattung verwendet wurden. Bei der Interpretation des Ausgabenanstiegs ist zudem der Basiseffekt zu berücksichtigen. Im Jahr 1996 betrug der Ausgabenanteil gerade einmal 0,1 % der Gesamtausgaben, 1999 waren es immer noch nur 0,2 %.

Noch extremer verlief der Anstieg bei den Ausgaben für „Aus- und Fortbildung“. Diese haben sich von 1996 bis 1999 mehr als vervierfacht. Dies entspricht dem Ziel der Verwaltungsreform, in die Qualifikation der Mitarbeiter zu investieren. Allerdings ist wiederum das sehr niedrige Ausgangsniveau zu berücksichtigen. Der Ausgabenanteil für Aus- und Fortbildung betrug im Jahr 1996 lediglich 0,03% der Gesamtausgaben. Im Jahr 1999 war der Ausgabenanteil mit 0,2% immer noch sehr gering. Zudem blieben die Ausgaben 1998 und 1999 deutlich hinter den Haushaltsansätzen zurück.

---

<sup>85</sup> Vollständige Zeitreihen der Kosten für Strom, Heizung und Wasser bzw. Vergleichswerte für das Jahr 1996 liegen nur für vier Kindergärten vor. Bei diesen zeigt sich insgesamt ein Rückgang der Stromkosten von 1996 bis 1999 um 68 % und der Wasserkosten um 11 %. Die Heizkosten nahmen dagegen leicht zu.



Weniger deutlich war der Kostenanstieg bei den „Beförderungskosten“. Nach einem Rückgang im Jahr 1994 stiegen die Kosten für die Kinderbeförderung bis 1998 kontinuierlich an. Der Ausgabenanstieg konnte erst 1999 gestoppt werden. Insgesamt stiegen sie von 1996 bis 1999 um 9 % an. Der Anteil an den Gesamtausgaben sank dagegen von 1,6 % auf 1,4 %.

Ein Anstieg ist auch bei den „sonstigen sächlichen Zweckausgaben“<sup>86</sup> und den „vermischten Ausgaben“<sup>87</sup> zu verzeichnen. Diese stiegen zwischen 1996 und 1999 um etwa 18 % an, während sie in den Jahren 1993 bis 1997 im wesentlichen unverändert geblieben waren. Dieser Anstieg ist vor allem darauf zurückzuführen, dass in den Jahren 1998 und 1999 Minderausgaben an anderer Stelle für den Kauf von Spielmaterial verwendet wurden. Der Anteil der Zweckausgaben an den Gesamtausgaben blieb 1996 und 1999 unverändert bei 1,1% der Gesamtausgaben.

Insgesamt zeigt es sich also, dass im Zuge der Verwaltungsreform zwar kein Rückgang der Gesamtausgaben zu verzeichnen ist, dass aber bei der Gesamtheit der direkt beeinflussbaren Ausgaben Einsparerfolge zu verzeichnen sind. Im Jahr 1998 wurden die im Haushalt angesetzten Ausgaben von allen Kindergärten unterschritten. Die eingesparten Mittel wurden für Ausgaben verwendet, die zu einer Steigerung der Attraktivität der Kindergärten führen (z.B. Einrichtung und Ausstattung, Spielmaterial).

## (2) Einnahmen

Auf der Einnahmenseite der Kindergärten sind die Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Verwaltungsreform bisher sehr beschränkt. Die größten Einnahmeposten „Benutzungsgebühren“, „Zuweisungen vom Land“ und „Auflösung von Zuweisungen und Zuschüssen“, die im Jahr 1996 mehr als 99 % der Einnahmen ausmachten, sind vorabdotiert, d.h. sie können nicht beeinflusst werden. Allerdings ermöglichte es die Verwaltungsreform, in den Jahren 1996 und 1997 durch die Vermietung eines leerstehenden Kindergartenraumes an eine externe Gruppe zusätzliche Einnahmen in Höhe von 0,4 % bzw. 1,1 % der Gesamteinnahmen zu erschließen. Weiterhin ist festzustellen, daß zwischen 1996 und 1999 die Gesamteinnahmen (+39 %) stärker wuchsen als die Gesamtausgaben (+19 %), so daß der Anstieg des Zuschussbedarfs (+11 %) in Grenzen gehalten werden konnte. Dies ist auf die Steigerung der

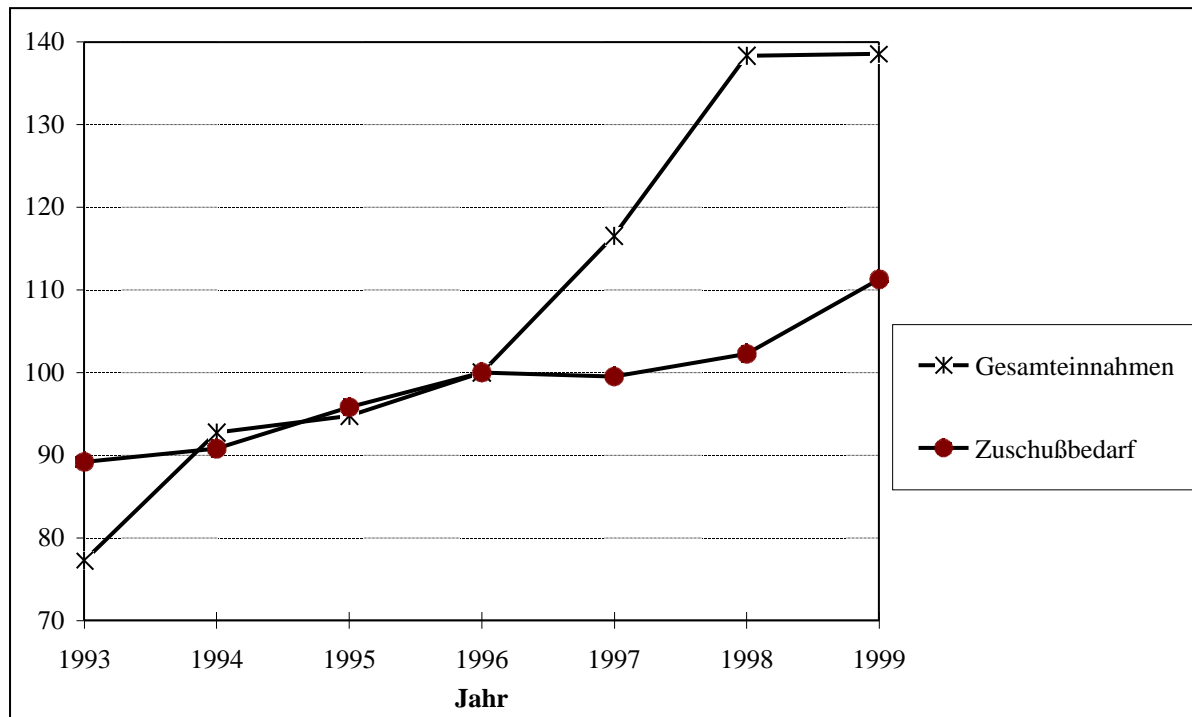
---

<sup>86</sup> „Sonstige sächliche Zweckausgaben“ sind Verwaltungs- und Betriebsausgaben, die für den Betrieb einer Einrichtung notwendig sind und nicht konkret den in den Haushaltsplänen aufgelisteten Ausgabearten („Aus- und Fortbildung“, „Geräte und Einrichtung“ usw.) zugeordnet werden können. Bei den Kindergärten handelt es sich im wesentlichen um Spielmaterial.

<sup>87</sup> „Vermischte Ausgaben“ sind Ausgaben, die entweder nicht eindeutig einer bestimmten Ausgabeart zuzuordnen sind oder sich eine eindeutige Zuordnung aufgrund eines Missverhältnisses zwischen niedrigem Rechnungsbetrag und hohem Verwaltungsaufwand nicht lohnt.

„Benutzungsgebühren“ (+29 %), der „Zuweisungen vom Land“ (+40 %) und vor allem der „Auflösung von Zuweisungen und Zuschüssen“ (+130 %) zurückzuführen.

**Abbildung 2.18: Einnahmen und Zuschussbedarf (Index: 1996=100)**



Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

### (3) Investitionen

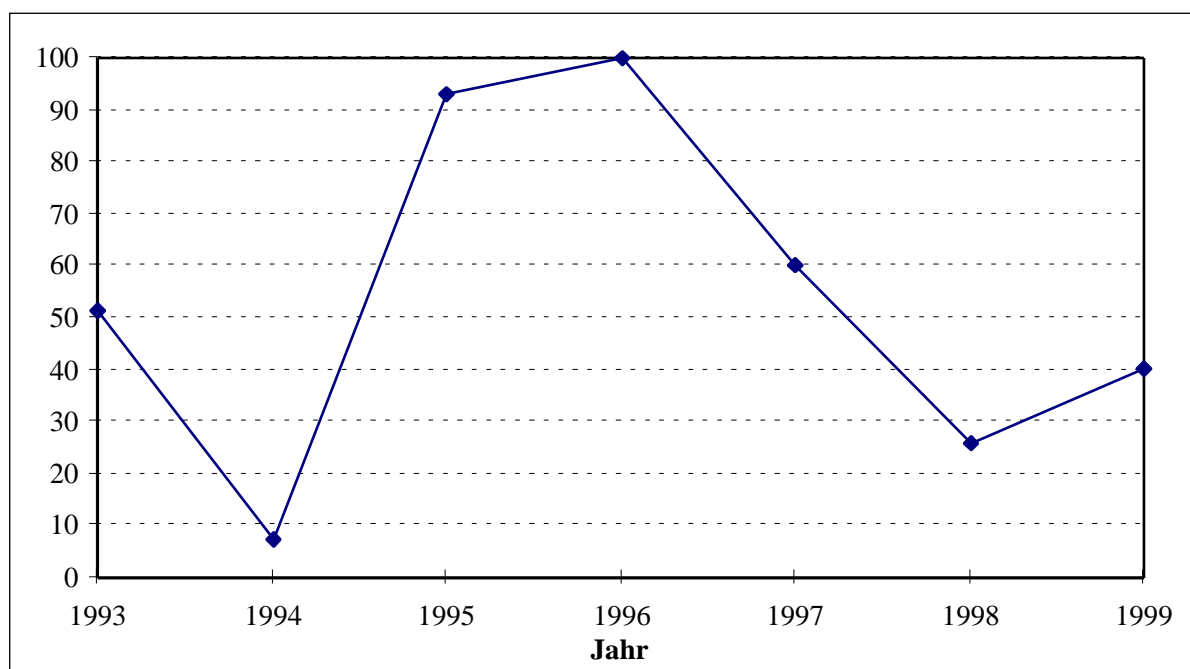
Die Investitionsausgaben für städtische Kindergärten unterlagen im Beobachtungszeitraum starken Schwankungen. Nach einem deutlichen Rückgang der Investitionsausgaben im Jahr 1994 gegenüber 1993 (-85%) gingen die Investitionen im Jahr 1995 deutlich in die Höhe (+1145%). Dieser kräftige Anstieg war vor allem bedingt durch den Neubau von zwei Kindergärten. Im Jahr 1996 erreichten die Investitionsausgaben ihren vorläufigen Höhepunkt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass zu dem Neubau der zwei Kindergärten ein weiterer hinzukam. Nachdem im Jahr 1996 zwei Neubaumaßnahmen abgeschlossen worden waren, gingen die Investitionsausgaben im Jahr 1997 um 40 % zurück. Allerdings waren die Ausgaben für größere Sanierungs- bzw. Modernisierungsmaßnahmen 1997 deutlich höher als in den Vorjahren. Beispielsweise wurden in zwei Kindergärten, in denen vorher mit Strom bzw. Ölfen geheizt wurde, neue Heizungsanlagen eingebaut. Anlass für den Einbau neuer Heizungsanlagen waren die hohen Heiz- bzw. Stromkosten in diesen Kindergärten, die durch das im Rahmen der Verwaltungsreform eingeführte Berichtswesen aufgedeckt wurden. Die

Initiative zu den Investitionen ging von der Produktmanagerin der Kindergärten und dem Verantwortlichen für das Produkt „Umweltschutz“ aus.

Im Jahr 1998, in dem die Investitionsausgaben um 57 % zurückgingen, wurde mit dem Bau eines weiteren Kindergartens begonnen; sonstige Investitionsausgaben fielen nicht an. Zu dem 1998 begonnenen Neubau kam 1999 der Erwerb eines Anbaus vom Kindergartenförderverein hinzu, so dass die Investitionsausgaben wieder um 55 % stiegen.

Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass die Investitionsausgaben seit der Einführung der Verwaltungsreform tendenziell rückläufig sind. Dies ist neben der allgemeinen Finanzknappheit auch darauf zurückzuführen, dass früher im Vermögenshaushalt auch größere Sanierungs- und Unterhaltungsarbeiten gebucht wurden. Seit 1999 werden diese jedoch streng von den Investitionen getrennt. Sie zählen zu den Ausgaben des laufenden Haushalts und werden nunmehr im Verwaltungshaushalt aufgeführt.

**Abbildung 2.19: Investitionsausgaben für Kindergärten (Index: 1996=100)**



Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

### 2.3.5.3 Umweltrelevante Auswirkungen der Verwaltungsreform

Für die Kindergärten in Horb stehen Zeitreihen zu den Energie- und Wasserverbräuchen zur Verfügung. Für andere umweltrelevante Daten bestehen (noch) keine Aufzeichnungen. Hierzu ist anzumerken, dass vor der Verwaltungsreform kein Anreiz vorhanden war, diese Daten zu erheben. Erst seit der Umsetzung der Verwaltungsreform besteht ein Interesse an der

Erhebung dieser Zahlen. Die vorliegenden Daten wurden von der Produktmanagerin selbst zusammengestellt, um einen Überblick über den Ressourcenverbrauch in den einzelnen Kindergärten zu erhalten.

Weiterhin ist zu erwähnen, daß vier der insgesamt acht Kindergärten mit anderen Einrichtungen in einem Gebäude untergebracht sind und bislang keine oder erst seit jüngster Zeit eigene Strom-, Wärme oder Wasserzähler haben. Da eine Aufteilung der Verbräuche auf die verschiedenen Einrichtungen mit einem zu großen Schätzrisiko verbunden gewesen wäre, beschränken sich die Ausführungen auf die vier Kindergärten, für die in den zurückliegenden Jahren eigene Strom-, Heizöl- bzw. Gas- und Wasserrechnungen vorlagen.<sup>88</sup>

Im einzelnen werden folgende Verläufe im Zeitablauf (Index: 1993 - 1999) dargestellt:

- Stromverbrauch,
- Heizöl- und Gasverbrauch,
- Primärenergieverbrauch,
- Kohlendioxid-Emissionen und
- Wasserverbrauch.

Es werden jeweils die Entwicklung der absoluten Kennzahlen grafisch präsentiert. Zwar wurden auch Kennzahlen pro Kindergartengruppe berechnet. Da sich die entsprechenden Darstellungen von denen der absoluten Kennzahlen nur unwesentlich unterscheiden, werden die Abbildungen für die relativen Kennzahlen in Anhang Nr. 6 ausgewiesen.<sup>89</sup> Auf ihre Entwicklung wird im Text hingewiesen.

Wie der Abbildung 2.20 zu entnehmen ist, war der Stromverbrauch<sup>90</sup> der Kindergärten bis 1996 durch einen aufwärts gerichteten Trend gekennzeichnet. In den Jahren 1997 und insbesondere 1998 war ein deutlicher Verbrauchsrückgang zu verzeichnen. Dieser Rückgang ist vor allem auf die Umstellung der Heizung im Kindergarten 4 von Strom auf Heizöl zurückzuführen. Durch die Anschaffung der neuen Heizungsanlage, die auf die Einführung des Berichtswesens im Zuge der Verwaltungsreform zurückzuführen ist, sank der Stromverbrauch in Kindergarten 4 innerhalb von zwei Jahren auf ein Zehntel des Ausgangsniveaus.

---

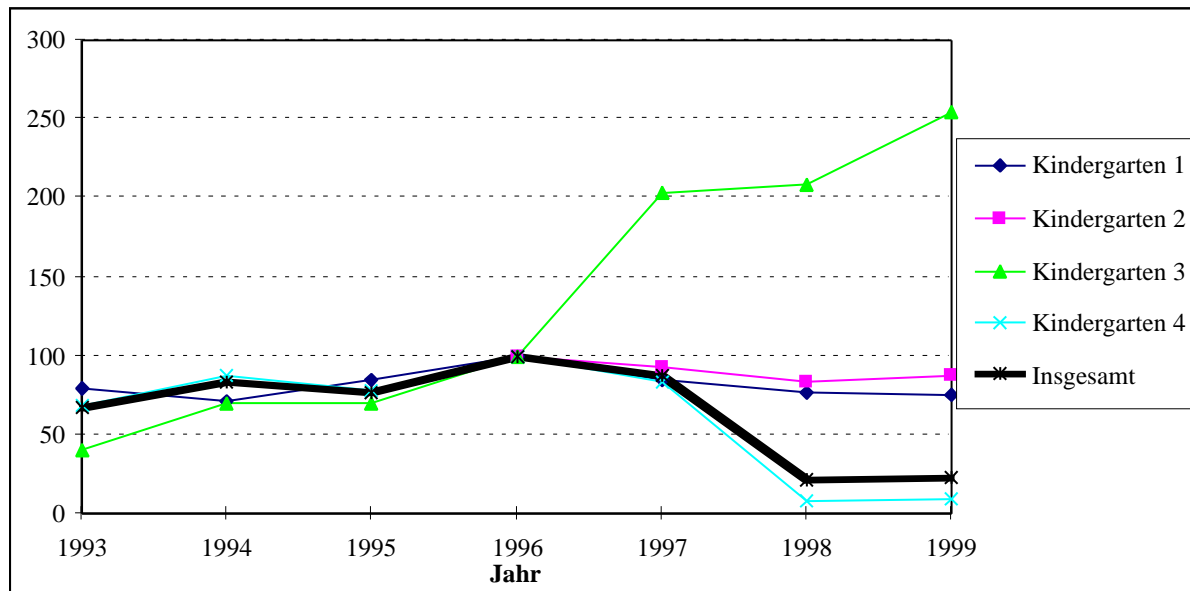
<sup>88</sup> Aus Gründen der Vertraulichkeit werden die einzelnen Kindergärten in den Ausführungen anonymisiert. Für Kindergarten 2 erfolgt die Darstellung in den Abbildungen ab dem Jahr 1996, in dem dieser eröffnet wurde.

<sup>89</sup> Grund für die geringen Unterschiede der absoluten und relativen Kennzahlen ist, dass sich die Zahl der Kindergartengruppen im Beobachtungszeitraum nur geringfügig verändert hat (siehe Anhang Nr. 6). Eine aussagekräftigere Bezugsgröße als die Zahl der Gruppen stand jedoch nicht zur Verfügung. So wird z.B. die Zahl der durchschnittlich belegten Kindergartenplätze erst seit 1999 erhoben.

<sup>90</sup> Da den Stromverbräuche unterschiedliche Ablesezeiträume zu Grunde lagen, wurden die Stromverbräuche auf jeweils 365 Tage umgerechnet.

Im Jahr 1999 nahm der Stromverbrauch der Kindergärten insgesamt zwar wieder leicht zu, dennoch ging der aggregierte Stromverbrauch absolut und pro Gruppe von 1996, dem Jahr vor der Verwaltungsreform, bis 1999 um 77 % zurück. Diese abwärtsgerichtete Tendenz während der Verwaltungsreform lässt sich bei allen Kindergärten außer Kindergarten 3 beobachten. Hier stieg der Stromverbrauch gegen den allgemeinen Trend zwischen 1996 und 1999 um 155 % an. Dieser Anstieg hängt zum einen mit der Einführung der Kernzeitbetreuung zusammen, in deren Folge die Öffnungszeiten des Kindergartens 3 verlängert wurden. Eine weitere Ursache liegt in der Vermietung eines Raumes an eine externe Gruppe im Schuljahr 1997/1998. Der Anstieg im Jahr 1999 ist auf einen Steuerungsfehler der Heizungsanlage zurückzuführen. Nach einer Wartung wurde die Nachtabenkung nicht eingeschaltet. Dadurch stieg nicht nur der Heizmittelverbrauch (siehe unten), sondern auch der Stromverbrauch, da die Heizungspumpen auch nachts durchliefen. Der Steuerungsfehler wurde im Januar 2000 behoben. Während die ersten beiden Ursachen auf eine Leistungsausweitung zurückzuführen sind, ist die dritte Ursache ein Beispiel für die Notwendigkeit eines Controlling-Systems.

**Abbildung 2.20: Stromverbrauch Kindergärten (Index: 1996=100)**



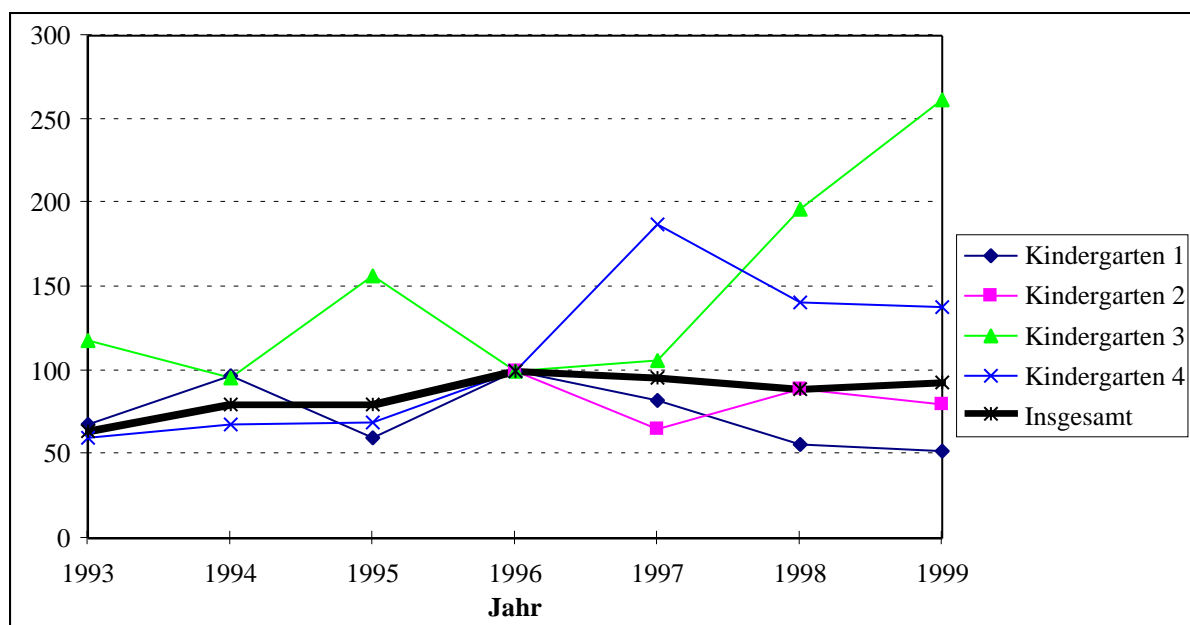
Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Der Verlauf des aggregierten Heizöl- und Gasverbrauchs<sup>91</sup> der Kindergärten ähnelt dem des Stromverbrauchs. Nach einem tendenziellen Anstieg in den Jahren 1993 bis 1996, ging der

<sup>91</sup> Die Heizöl- und Gasverbräuche der Kindergärten wurden zunächst in kWh umgerechnet. Anschließend wurde eine Witterungsbereinigung der Heizenergieverbräuche vorgenommen. Dazu wurden die unbereinigten Verbräuche durch die Zahl der Heizgradtage im jeweiligen Jahr geteilt und mit dem arithmetischen Mittel der Heizgradtage der Jahre 1993 bis 1999 multipliziert.

Verbrauch von Heizstoffen in den Jahren 1997 und 1998 zurück, um im Jahr 1999 wieder leicht anzusteigen. Der Rückgang in den Jahren 1997 und insbesondere 1998 war allerdings nicht so ausgeprägt wie beim Stromverbrauch, was auf zwei gegenläufige Effekte zurückzuführen ist. Zwar konnte der Heizölverbrauch 1998 in einem Gebäude des Kindergarten 1, in dem zuvor mit Ölföfen geheizt wurde, durch den Einbau einer neuen Heizanlage deutlich gesenkt werden. Dieser Effekt wurde jedoch durch die oben bereits erwähnte Umstellung der Heizung von Strom auf Heizöl im Kindergarten 4 teilweise wieder kompensiert. Zu dem fiel der Anstieg des Heizenergieverbrauch in Kindergarten 3 noch stärker aus als derjenige des Stromverbrauchs (+162 % von 1996 bis 1999). Der Anstieg in Kindergarten 3 – der durch die bereits beim Stromverbrauch erwähnten Ursachen bewirkt wurde - führte dazu, dass im Jahr 1999 der Heizmittelverbrauch der Kindergärten insgesamt wieder deutlich zulegte, obwohl er in drei Kindergärten abnahm. Bezogen auf die Zahl der Kindergartengruppen ließ sich der Rückgang des Jahres 1998 sogar vollständig kompensiert. Zwar ging der Verbrauch von Heizöl und Gas der Kindergärten absolut und pro Gruppe während der Verwaltungsreform um rund 7 % zurück. Der Rückgang ist aber noch nicht so signifikant wie beim Stromverbrauch.

**Abbildung 2.21: Heizöl- und Gasverbrauch Kindergärten (Index: 1996=100)**



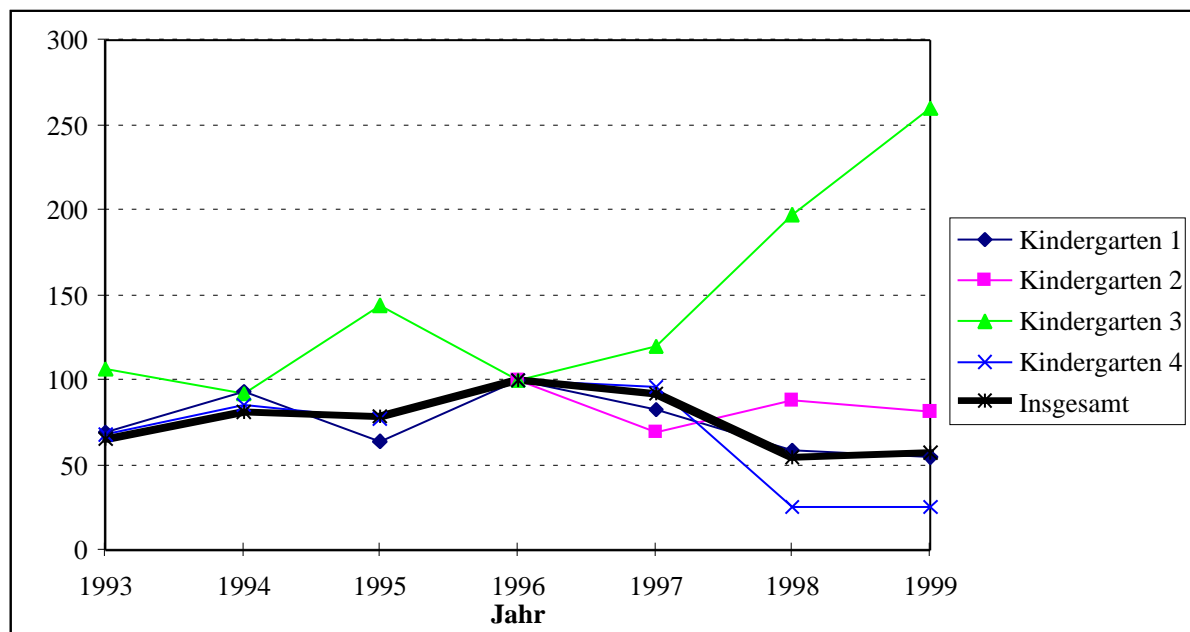
Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Vor allem bedingt durch den deutlichen Rückgang des Stromverbrauchs, nahm auch der aggregierte Primärenergieverbrauch<sup>92</sup> der Kindergärten während der Verwaltungsreform stark

<sup>92</sup> Zur Berechnung des Primärenergieverbrauchs siehe Anhang 5.

ab. Insgesamt sank der Primärenergieverbrauch der Kindergärten - absolut und pro Gruppe - von 1996 bis 1999 um 42 %, wobei der Rückgang in Kindergarten 4 mit -75 % am stärksten ausfiel. Aber auch in den Kindergärten 1 und 2 nahm der Primärenergieverbrauch deutlich ab (-45 % bzw. -19 %). Lediglich in Kindergarten 3 war eine starke Steigerung zu verzeichnen (+161 %).

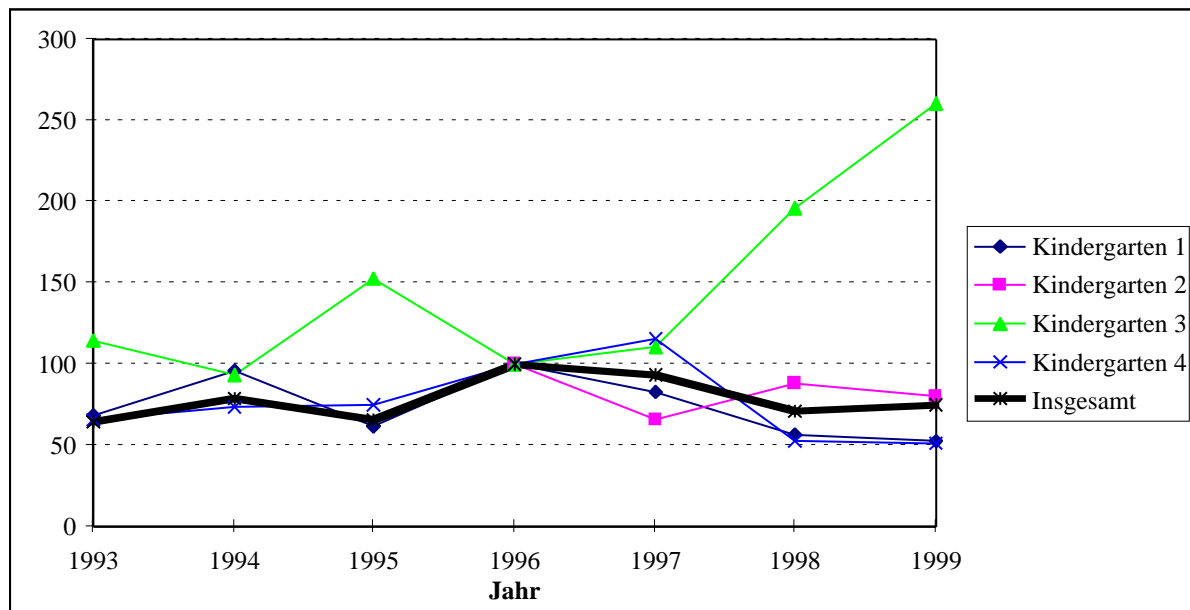
**Abbildung 2.22: Primärenergieverbrauch der Kindergärten (Index: 1996=100)**



Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Die Reduktion der Kohlendioxid-Emissionen<sup>93</sup> fiel auf Grund des hohen Kernenergieanteils bei der Stromherstellung geringer aus als der Rückgang des Primärenergieverbrauchs. Insgesamt ging der CO<sub>2</sub>-Ausstoss der Kindergärten - absolut und pro Gruppe - von 1996 bis 1999 um 26 % zurück. Die stärkste Reduktion konnte in den Kindergärten 1 und 4 mit -47 % bzw. -48 % erreicht werden. Im Kindergarten 2 nahmen die Kohlendioxid-Emissionen um 20 % ab. Dagegen war in Kindergarten 3 wiederum ein starker Anstieg zu verzeichnen (+161 %).

<sup>93</sup> Zur Berechnung der Kohlendioxid-Emissionen siehe Anhang 5.

**Abbildung 2.23: Kohlendioxid-Emissionen der Kindergärten (Index: 1996=100)**

Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Der Wasserverbrauch der Kindergärten erfuhr mit Ausnahme des Kindergartens 4 in den Jahren 1993 bis 1996 einen deutlichen Anstieg. In den nächsten beiden Jahren ging der Verbrauch der Kindergärten insgesamt zurück. Dies ist insbesondere auf den starken Rückgang des Wasserverbrauchs im Kindergarten 3 zurückzuführen, in dem zuvor der stärkste Anstieg zu verzeichnen war. Dagegen setzte sich im Kindergarten 1 der stetige Anstieg des Wasserverbrauchs fort. Im Kindergarten 2 verdoppelte sich der Wasserverbrauch 1997 sogar gegenüber dem Vorjahr; im Jahr 1998 ging er jedoch wieder um 76 % zurück. Dieser „Ausreißer“ nach oben war die Folge eines defekten Wasserhahns im Keller. Da der Kindergarten über keinen Hausmeister verfügt, wurde dieser Defekt nicht sofort entdeckt. Das Problem wurde in der Regelkommunikation behandelt und die Kindergartenleitung dafür sensibilisiert, solche Schäden frühzeitig abzustellen.

Im Jahr 1999 blieb der aggregierte Wasserverbrauch der Kindergärten absolut gesehen in etwa konstant, pro Gruppe läßt sich ein Anstieg um 6 % feststellen. Nur im Kindergarten 3 ging der Wasserbrauch zurück. Dagegen stieg im Kindergarten 2 der Verbrauch in Folge eines Personalwechsels (neue Leitung) um fast 23 % an. Auch im Kindergarten 1 nahm der Wasserverbrauch deutlich zu (+16 %). Dieser Kindergarten verfügt seit 1991 über ein Wasserspielgerät<sup>94</sup>, das aus Kostengründen ohne Wasserrückführung angeschafft wurde. Im Jahr 1999 wurde dieses Wasserspielgerät, begünstigt durch den warmen Sommer, besonders

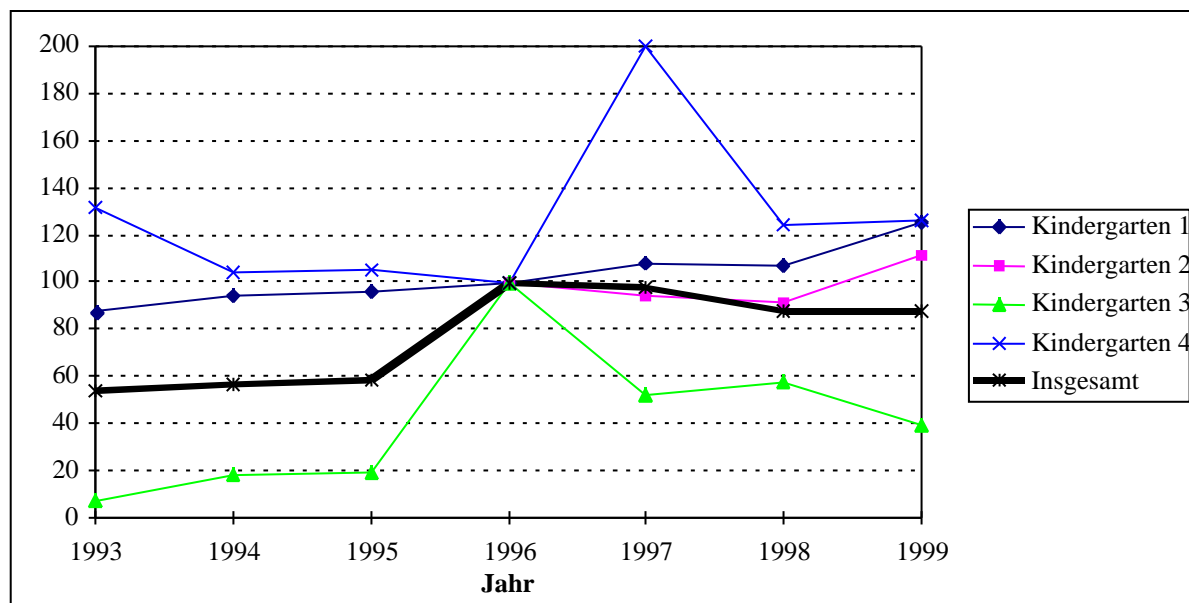
<sup>94</sup> Hierbei handelt es sich um ein Gerät, in dem Wasser in Röhren durch eine Miniaturlandschaft fließt.



intensiv genutzt.<sup>95</sup> Die Ursache des Problems ließ sich von der Kindergartenleitung identifizieren, nachdem sie im Rahmen des internen Benchmarkings von der Produktverantwortlichen auf den Anstieg des Wasserverbrauchs hingewiesen wurde. Zur Lösung des Problems wird derzeit geprüft, ob und zu welchen Kosten das Wasserspielgerät mit einer Kreislaufvorrichtung nachgerüstet werden kann.

Insgesamt ist der Wasserverbrauch der Kindergärten absolut und pro Gruppe von 1996 bis 1999 um 12 % zurückgegangen. Hierbei ist jedoch das hohe Ausgangsniveau des Jahres 1996 zu beachten, das insbesondere durch den starken Anstieg des Wasserverbrauchs im Kindergarten 3 bedingt war.<sup>96</sup> Im Jahr 1995 war der Wasserverbrauch pro Gruppe um 36 % niedriger als im Jahr 1999, so dass bisher nicht von einer systematischen Reduktion des Wasserverbrauchs während der Verwaltungsreform gesprochen werden kann. In Zukunft könnten sich jedoch das interne „Benchmarking“ und die regelmäßige Kommunikation zwischen den Produktverantwortlichen und den Kindergartenleiterinnen, durch die bereits Schwachstellen identifiziert wurden (Beispiel Wasserspielgerät), positiv auf den Wasserbrauch auswirken.

**Abbildung 2.24: Wasserverbrauch der Kindergärten (Index: 1996=100)**



Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

<sup>95</sup> An heißen Sommertagen wurden viermal täglich mehrere hundert Liter Wasser in das Gerät eingefüllt.

<sup>96</sup> In diesem Anstieg schlugen sich Umbauarbeiten nieder.

#### 2.3.5.4 Fazit

In finanzieller Hinsicht hat die Verwaltungsreform bei denjenigen Ausgaben, die von der Produktverantwortlichen und den Kindergartenleiterinnen direkt beeinflusst werden können, zu Einsparungen geführt. Von 1996, dem Jahr vor der Verwaltungsreform, bis 1999 ist die Summe dieser Ausgaben um insgesamt 8 % zurückgegangen. Im Jahr 1998 und 1999 wurden die im Haushalt angesetzten Ausgaben von allen Kindergärten unterschritten. Die eingesparten Mittel wurden für Ausgaben verwendet, die zu einer Steigerung der Attraktivität der Kindergärten führen, z.B. für zusätzliches Spielmaterial.

Während der Verwaltungsreform ebenfalls zurückgegangen sind die Ressourcenverbräuche und die Emissionen bei den untersuchten Kindergärten. Die Reduktion des aggregierten Verbrauchs von Strom (-77 %), Heizöl und Gas (-7 %) sowie des davon abgeleiteten Primärenergieverbrauchs (-42 %) und der Kohlendioxid-Emissionen (-26 %) war vor allem das Resultat von Investitionen in neue Heizungsanlagen. Der Einbau neuer Heizungsanlagen wurde von der Produktmanagerin gemeinsam mit dem Verantwortlichen für das Produkt „Umweltschutz“ initiiert, nachdem durch das im Rahmen der Verwaltungsreform eingeführte Berichtswesen sehr hohe Heizkosten in den betreffenden Kindergärten festgestellt wurden. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass diese Investitionen primär aus finanziellen Gründen getätigt wurden. Im Rahmen dieser Arbeit konnte jedoch nicht geklärt werden, ob der Umweltentlastungseffekt bei einer anderweitigen Verwendung der Mittel eventuell noch höher gewesen wäre. Beim Rückgang des Wasserverbrauchs (-12 %) ist das hohe Ausgangsniveau des Jahres 1996 zu beachten.

Im Jahr 1999 war zwar bei allen Ressourcenverbräuchen bzw. Emissionen wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Mit dem internen Benchmarking sowie der regelmässigen Kommunikation zwischen der Produktverantwortlichen und den Kindergartenleiterinnen, durch die bereits Schwachstellen identifiziert wurden (Beispiel „Wasserspielgerät“), sind jedoch Maßnahmen eingeführt worden, die in Zukunft eine weitere Reduktion des Ressourceneinsatzes erwarten lassen.

## 2.3.6 Stadtverwaltung insgesamt

### 2.3.6.1 Vorbemerkung

Die Umsetzung wesentlicher Elemente der Verwaltungsreform auf die gesamte Stadtverwaltung erfolgte zwei bis drei Jahre später als in den Fallbeispielen. So wurde im Frühjahr 1998 die Fachbereichsorganisation umgesetzt und damit die organisatorischen Rahmenbedingungen für die Umstellung der Stadtverwaltung auf eine ergebnisorientierte Steuerung geschaffen. Die Budgetierung und damit verbundene Erweiterung der Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der einzelnen Haushaltsansätze erfolgte im Jahr 1999. Erste Auswirkungen der Verwaltungsreform sind demnach auch erst für das Jahr 1999, mit dem der Beobachtungszeitraum dieser Arbeit endet, zu erwarten. Verlässliche Aussagen über Richtung und Ausmaß der Auswirkungen der Verwaltungsreform auf die Finanzen und die Umwelt sind deshalb nicht möglich. Die Darstellung der finanziellen Entwicklung und der umweltrelevanten Tatbestände auf der Ebene der gesamten Stadtverwaltung erfolgt daher vor dem Hintergrund, erste Anhaltspunkte für verwaltungsweite Auswirkungen der Verwaltungsreform zu identifizieren.

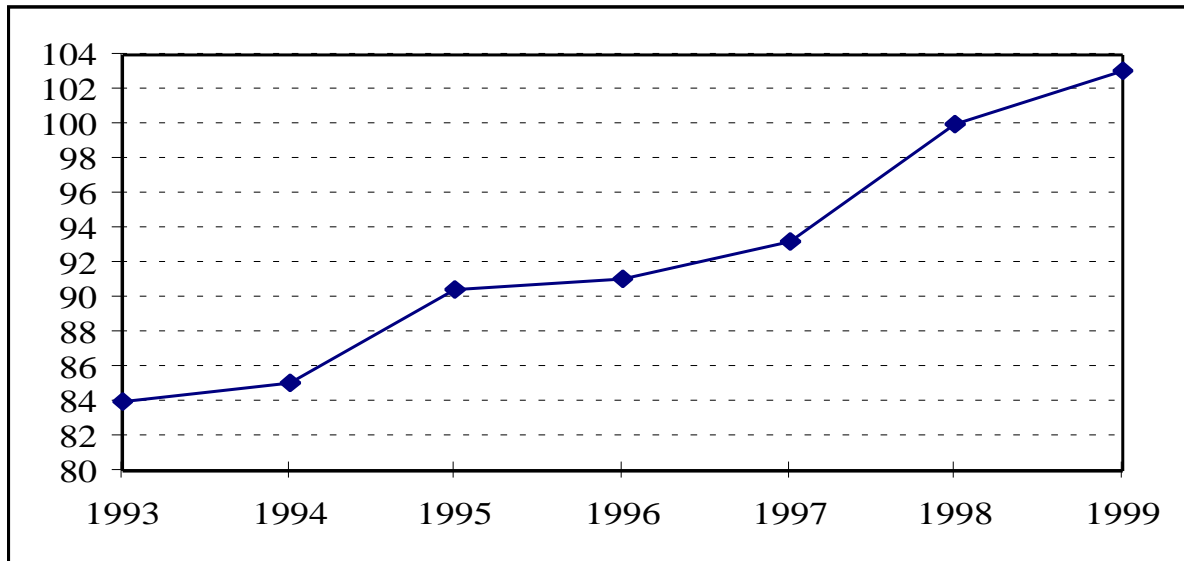
### 2.3.6.2 Finanzielle Entwicklung

Bei den Gesamtausgaben der Stadtverwaltung Horb ist bislang noch keine Trendumkehr erkennbar. Auch im Jahr 1999 hat sich der kontinuierliche Anstieg der Ausgaben fortgesetzt.<sup>97</sup>

---

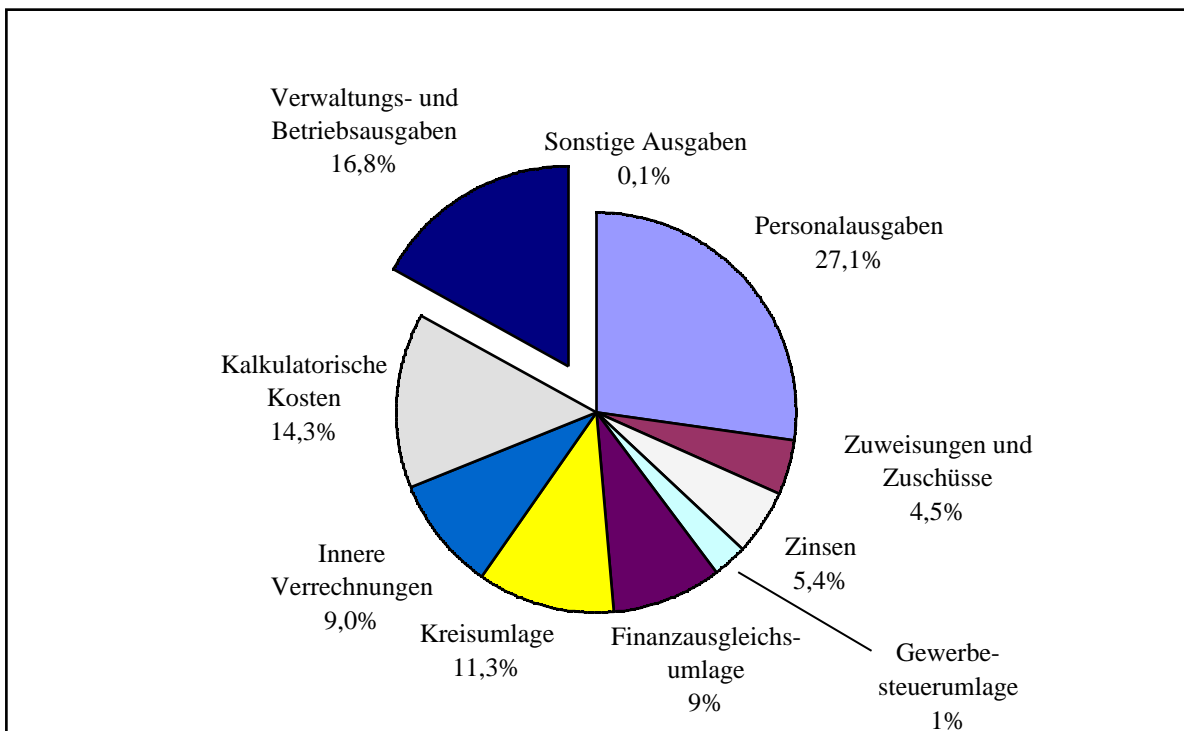
<sup>97</sup> Auf die Darstellung der Einnahmen wird verzichtet, da die Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts den Gesamtausgaben entsprechen. Eine Beeinflussung der Einnahmen im Rahmen der Verwaltungsreform dürfte zudem nur in sehr begrenztem Umfang möglich sein, da die Höhe der Steuern, Zuschüsse und Zuweisungen weitestgehend durch externe Einflüsse bestimmt wird.

**Abbildung 2.25: Ausgaben der Stadtverwaltung Horb insgesamt (Index: 1998=100)<sup>98</sup>**



Quellen: Stadt Horb, eigene Berechnungen

**Abbildung 2.26: Anteile an den Gesamtausgaben der Stadtverwaltung Horb 1999<sup>99</sup>**



Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Beeinflussbar für die Produktverantwortlichen sind die Verwaltungs- und Betriebsausgaben, die 1999 etwa 17 % der gesamten Verwaltungsausgaben der Stadt Horb betragen. Die

<sup>98</sup> Ohne Zuführungen zum Vermögenshaushalt.

<sup>99</sup> Ohne Zuführungen zum Vermögenshaushalt.

Verwaltungs- und Betriebsausgaben setzten wie die Gesamtausgaben ihr kontinuierliches Wachstum auch im Jahr 1999 fort.

Die Ursache für diesen Anstieg liegt vor allem in den Ausgaben für Unterhaltung der bebauten und unbebauten Grundstücke sowie für Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände.

Der hohe Anstieg bei den Unterhaltungsausgaben (+81 %) ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die bisher im Vermögenshaushalt bereitgestellten Pauschalen zur Verbesserung bzw. Erhaltung der Infrastruktur (also auch die sogenannten Dorfverschönerungsmittel) im Zuge der Einführung von Ortschaftsbudgets 1999 in den Verwaltungshaushalt überführt wurden. Außerdem werden seit 1999 aus den erhöhten Unterhaltungsmitteln in den einzelnen Budgets auch kleinere Sanierungsmaßnahmen finanziert.<sup>100</sup> Mit der Aufstockung der Budgetmittel soll der Erledigungstau im Unterhaltungsbereich dauerhaft abgebaut werden.<sup>101</sup>

Durch die dauerhafte Umwandlung von bisher im Vermögenshaushalt veranschlagten Sanierungen in Unterhaltungsmittel des Verwaltungshaushaltes ergibt sich zwar ein geringerer Spielraum für Ausgaben des Vermögenshaushalts (siehe unten). Es wird aber erwartet, dass die Erhöhung der Unterhaltungsmittel zusammen mit den erweiterten Ansparmöglichkeiten der Budgetverantwortlichen zu einer schnelleren Durchführung der notwendigen Sanierungsmaßnahmen führt.<sup>102</sup> Damit wäre auch eine Entlastung der Umwelt verbunden, etwa wenn in neue Fenster oder in die Gebäudedämmung investiert wird.

Die Ausgaben für Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände sind 1999 ebenfalls deutlich gestiegen (+ 61 %). Die Ursache dafür ist, dass im Zuge der Fachbereichsbudgetierung der Hausansatz für diesen Titel angehoben wurde. Seit 1999 werden in diesem Titel auch gewisse Beschaffungsmittel (z.B. für Schulmobiliar) bereitgestellt, die bis 1998 im Vermögenshaushalt angesetzt waren. Über die Verwendung der Mittel entscheidet nun der zuständige Fachbereich.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Vgl. Grosse Kreisstadt Horb/Neckar (1999a, 5/12 f.).

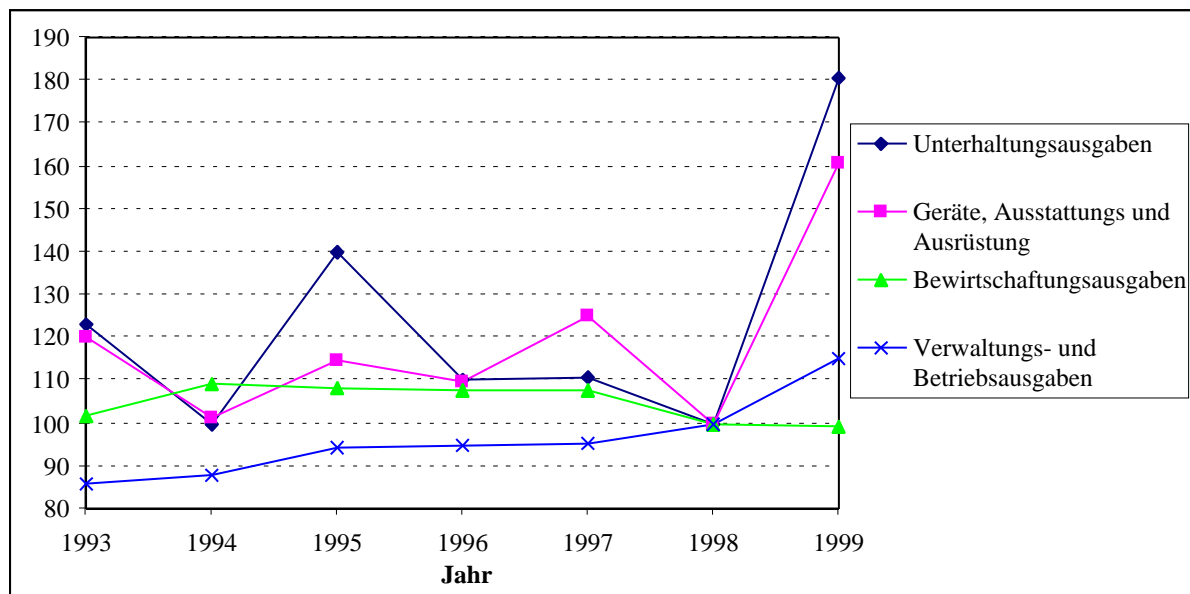
<sup>101</sup> Mit der Umwandlung von bisher im Vermögenshaushalt veranschlagten Sanierungen in Unterhaltungsmittel des Verwaltungshaushaltes im Jahr 1999 wurden die gesetzlichen Anforderungen zur Unterscheidung zwischen Herstellungs- und Erhaltungsaufwand weitgehend umgesetzt. Vgl. Grosse Kreisstadt Horb/Neckar (1999b, S. 9).

<sup>102</sup> Vgl. Grosse Kreisstadt Horb/Neckar (1999b, S. 9).

<sup>103</sup> Vgl. Grosse Kreisstadt Horb/Neckar (1999b, S. 11).

Unter ökologischen Gesichtspunkten ist auf die Bewirtschaftungsausgaben hinzuweisen, da hier die Kosten für Strom, Heizenergie, Wasser und Abwasser enthalten sind. Diese sind im Jahr 1999 nochmals leicht zurückgegangen (-1 %) nachdem sie bereits 1998 um 8 % gegenüber dem Vorjahr gesunken waren. Wie bei den Fallbeispielen zeigt sich damit auch für Stadtverwaltung insgesamt eine Tendenz zu rückläufigen Bewirtschaftungskosten während der Verwaltungsreform.

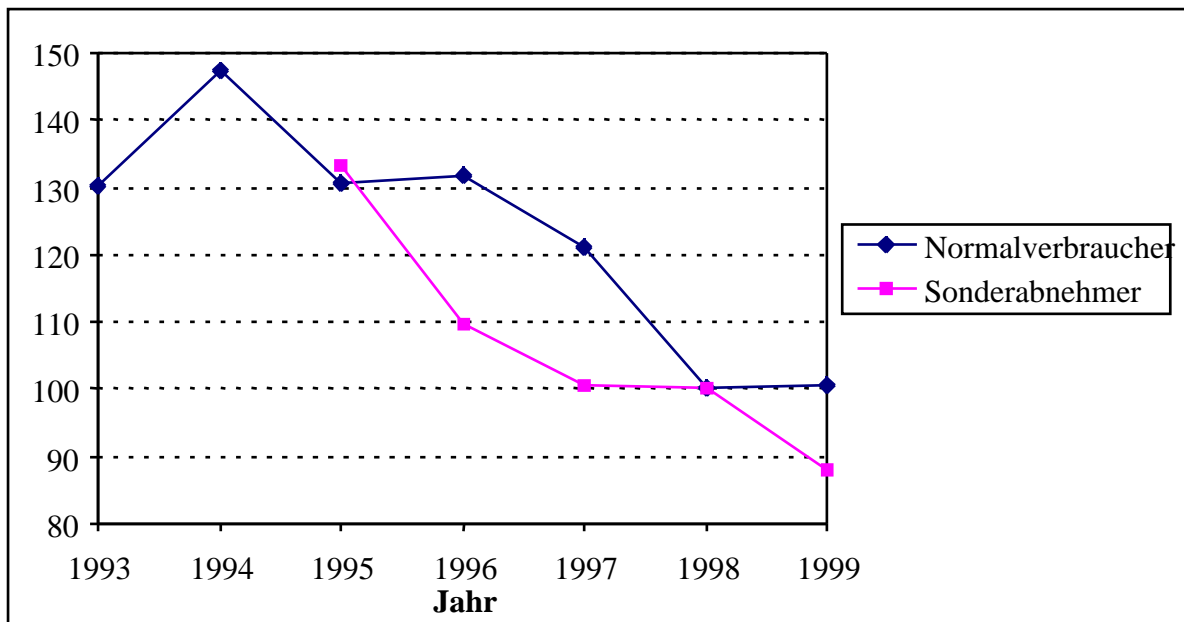
**Abbildung 2.27: Beeinflussbare Ausgaben der Stadtverwaltung Horb insgesamt (Index: 1998=100)**



Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Der Rückgang der Bewirtschaftungskosten ist im wesentlichen auf die weitere Senkung der Stromkosten, die mehr als ein Drittel der Bewirtschaftungsausgaben betragen, zurückzuführen. Die Stromkosten setzten den seit 1994 zu beobachtenden Abwärtstrend auch 1999 fort und lagen um 6 % unter dem Niveau des Jahres 1998.

**Abbildung 2.28: Stromkosten der Stadtverwaltung Horb insgesamt (Index: 1998=100)**



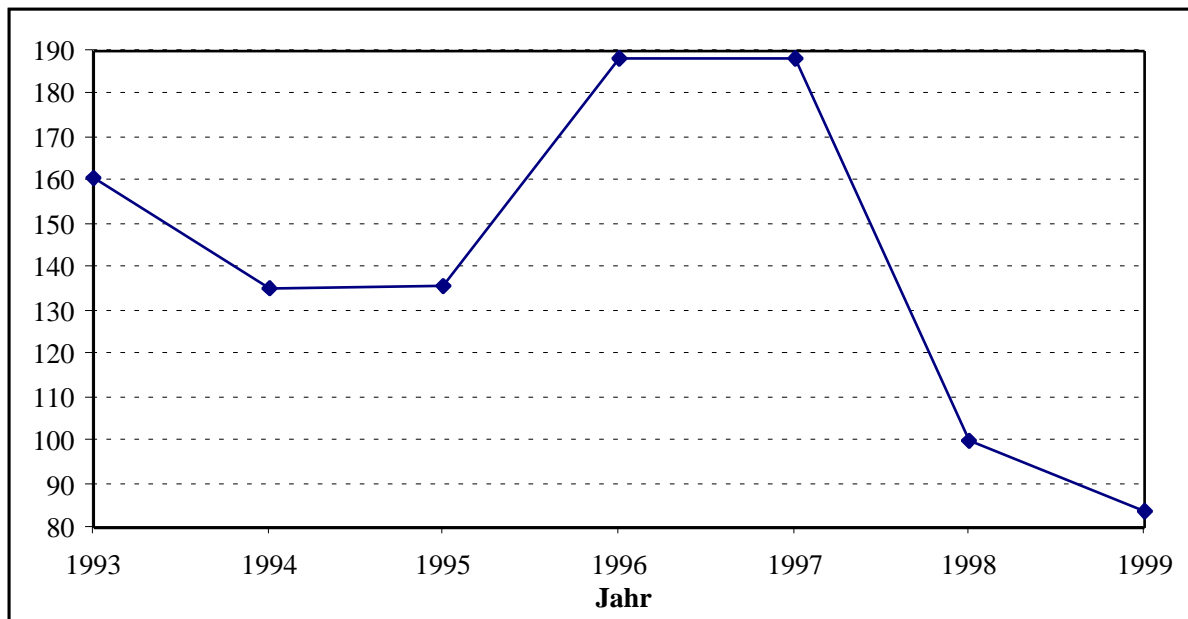
Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Wie der Abbildung 2.29 zu entnehmen ist, hat die Investitionstätigkeit der Stadtverwaltung Horb in den Jahren 1996 und 1997 ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht. Seither sind die Investitionsausgaben stark rückläufig. Im Jahr 1999 wurde weniger als die Hälfte des Betrages von 1997 für Sachinvestitionen ausgegeben.

Der Rückgang der Investitionstätigkeit ist vor allem auf die angespannte Kassenlage zurückzuführen. Insbesondere ließen sich Erlöse aus Grundstücksverkäufen aufgrund der Marktsituation nicht im erwarteten Umfang realisieren. Als Konsequenz daraus ergab sich die Notwendigkeit, verschiedene Maßnahmen, die in der mittelfristigen Finanzplanung enthalten waren, auf einen späteren Zeitraum zu verschieben.<sup>104</sup> Eine weitere Ursache ist die bereits erwähnte Umwandlung von zuvor im Vermögenshaushalt veranschlagten Sanierungen in Unterhaltungsmittel des Verwaltungshaushalts ab dem Jahr 1999.

<sup>104</sup> Vgl. Grosse Kreisstadt Horb/Neckar (1999a, S. 5/22).

**Abbildung 2.29: Investitionsausgaben der Stadtverwaltung Horb insgesamt (Index: 1998=100)**



Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

### 2.3.6.3 Umweltrelevante Aspekte

Im Folgenden wird die Entwicklung des Stromverbrauchs und der Einkaufsmengen von Kopierpapier der Stadtverwaltung Horb insgesamt dargestellt.<sup>105</sup> Bei der Darstellung des Stromverbrauchs wird zwischen Normalverbrauchern und Sonderabnehmern (z.B. Rathaus, Schulen, Bäder) unterschieden. Diese Unterscheidung ist erforderlich, weil die Verbräuche der Sonderabnehmer erst ab dem Jahr 1995 vorliegen und damit eine Summenbildung über den gesamten Beobachtungszeitraum nicht möglich ist.

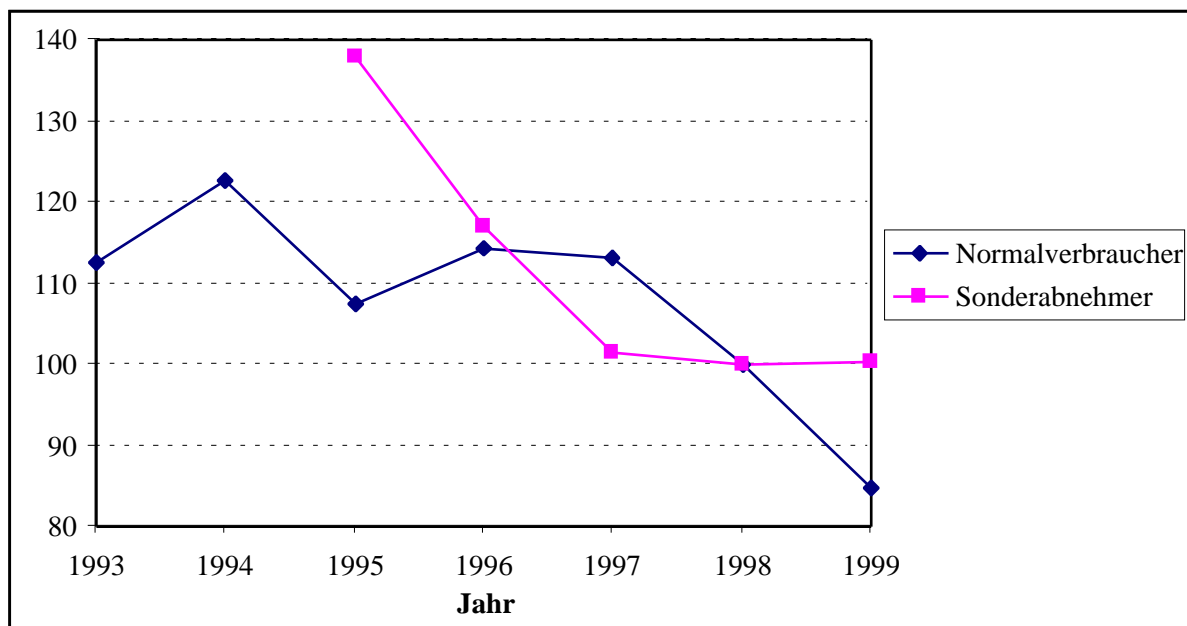
Wie aus Abbildung 2.30 hervorgeht, schwankte der Stromverbrauch der Normalverbraucher von 1993 bis 1997 um ein konstantes Niveau. In den Jahren 1998 und 1999 ist ein deutlicher Rückgang des Stromverbrauchs von 12 % bzw. 15 % zu beobachten. Ob der starke Rückgang 1999 unmittelbar mit der die Verwaltungsreform zusammenhängt, kann jedoch nicht gesagt werden. Im Gegensatz zu den Fallbeispielen war es auf der Ebene der gesamten Stadtverwaltung nicht möglich, konkrete Ursachen für die Abnahme des Stromverbrauchs zu identifizieren.

<sup>105</sup> Andere umweltrelevante Aspekte, wie z.B. die Verbräuche von Heizenergie und Wasser sowie die Abfallmengen, werden nicht ausgewiesen, da ihre stadtweite Erhebung im Rahmen der für diese Arbeit zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht möglich war.



Bei den Sonderabnehmern waren die deutlichsten Verbrauchsrückgänge 1996 und 1997 zu verzeichnen. Diese Rückgänge sind nicht zuletzt auf die Senkung des Stromverbrauchs im Neckarbad zurückzuführen, welche aber nicht unmittelbar mit der Verwaltungsreform zusammenhängt (vgl. Abschnitt 2.3.4.3). In den Jahren 1998 und 1999 blieb der Stromverbrauch dagegen im wesentlichen konstant, so dass bisher keine Anhaltspunkte für verbrauchsensenkende Auswirkungen durch die Verwaltungsreform festgestellt werden können.

**Abbildung 2.30: Stromverbrauch der Stadtverwaltung Horb insgesamt (Index: 1998=100)**

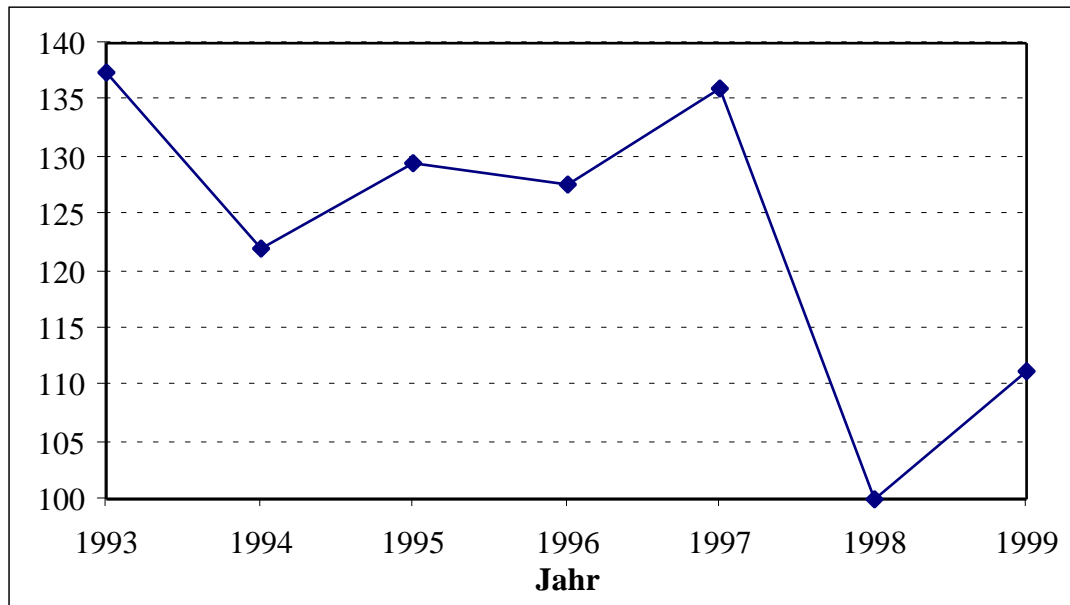


Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

Die Einkaufsmengen von Kopier- und Druckerpapier bewegten sich in den Jahren 1993 bis 1997 im wesentlichen auf einem Niveau. Im Jahr 1998 ist ein deutlicher Rückgang um 26 % zu beobachten. Zwar stiegen die Einkaufsmengen 1999 wieder um 11 % an, dennoch waren sie um 18 % niedriger als im Jahr 1997. Eine Ursache für diesen starken Rückgang liegt in der Auflösung eines großen Papierlagers, in dem eine hohe Vorratshaltung erfolgte, Mitte des Jahres 1998. Seither bestehen nur noch kleine Lagerräume. Die hohen Vorräte sind 1998 und eventuell auch 1999 verbraucht worden, so dass die Bestellmengen dadurch kleiner ausgefallen sind. Damit ist aber nicht gesagt, dass auch die Verbrauchsmengen kleiner waren als in den Vorjahren. Der Papierverbrauch wird bisher jedoch noch nicht erfasst, so dass hierüber keine Aussagen gemacht werden können. Zudem besteht für die Produkte der Stadtverwaltung Horb bisher kein direkter Anreiz zum sparsamen Umgang mit Papier. Es besteht zwar das Produkt „EDV und Xerographie“, dem die Produktverantwortung für Kopier- und Druckerpapier zugeordnet ist. Es erfolgt bislang aber noch keine Zuordnung der Kosten auf

die jeweiligen Verbraucher. Dennoch gibt es Hinweise auf verbrauchsenkende Verhaltensänderungen. Laut Aussage eines Mitarbeiters der Stadtverwaltung Horb wird Papier in letzter Zeit verstärkt doppelseitig bedruckt. Auch dieser Umstand könnte zu dem Rückgang der Bestellmengen beigetragen haben.

**Abbildung 2.31: Einkaufsmengen von Kopier- und Druckerpapier für die Stadtverwaltung Horb (Index: 1998 = 100)<sup>106</sup>**



Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

#### 2.3.6.4 Fazit

Verlässliche Aussagen über die Auswirkungen der Verwaltungsreform auf der Ebene der gesamten Stadtverwaltung Horb sind bisher nicht möglich. Da die verwaltungsweite Budgetierung erst im Jahr 1999 erfolgte, werden deren Auswirkungen erst in den nächsten Jahren sichtbar werden. Es lassen sich jedoch erste Ansatzpunkte für positive Effekte auf Finanzen und Umwelt feststellen.

Zwar nahmen die von den Produktverantwortlichen beeinflussbaren Ausgaben auch 1999 zu (+15 %). Diese Zunahme ist aber vor allem auf die Umwandlung von bisher im Vermögenshaushalt veranschlagten Sanierungen in Unterhaltungsmittel des Verwaltungshaushaltes zurückzuführen. Hierdurch soll der Erledigungstau im Unterhaltungsbereich aufgelöst werden. Unter ökologischen Gesichtspunkten ist dies positiv zu beurteilen, da eine schnellere Durchführung von Sanierungsmaßnahmen in der Regel auch der Umwelt zugute kommt.

<sup>106</sup> Ohne Schulen.

Gegen den allgemeinen Trend sind die Bewirtschaftungsausgaben der Stadtverwaltung 1999 zurückgegangen (-1 %). Damit bestätigt sich die bei den Fallbeispielen festgestellte Tendenz zu rückläufigen Bewirtschaftungskosten während der Verwaltungsreform.

Erste Anhaltspunkte für positive Umweltwirkungen ergeben sich beim Stromverbrauch (Normalverbraucher), der 1999 um 15 % abnahm. Allerdings konnte nicht festgestellt werden, ob dieser Rückgang unmittelbar mit der Verwaltungsreform zusammenhängt.

Weiterhin ist ein Rückgang der Bestellmengen für Kopier- und Druckerpapier zu beobachten. Die Ursache für diesen Rückgang liegt aber vor allem im Abbau von Lagerbeständen. Es gibt jedoch auch Hinweise auf verbrauchssenkende Verhaltensänderungen. So wird Papier in letzter Zeit verstärkt doppelseitig bedruckt.

### **2.3.7 Zusammenfassung der Umweltwirkungen im Prozess der Verwaltungsreform**

Im Folgenden werden relevante Umweltwirkungen im Prozess der Verwaltungsreform am Beispiel der Stadtverwaltung Horb zusammenfassend vorgestellt. Diese basieren zum einen auf den obigen quantitativen Analysen im Neckarbad, den Kindergärten und der Gesamtstadt. Zum anderen wird auf durch in Expertengesprächen erhobene qualitative Daten rekurriert.

Das Thema Umweltschutz besaß zu Beginn des Prozesses der Verwaltungsreform in Horb einen untergeordneten Stellenwert. Die hier identifizierten Umweltwirkungen sind somit weitgehend ungeplant bzw. als Nebeneffekt bezüglich der eigentlichen Reformziele zu bewerten.

Im Folgenden werden erst die positiven und dann die negativen Umweltwirkungen beschrieben. Der Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zwischen Verwaltungsreform und Umweltwirkung wird dazu differenziert dargestellt. Unterscheiden lassen sich empirisch festgestellte Handlungen und deren Ursachen. Die Auswahl der hier genannten empirisch festgestellten Handlungen erfolgte nach dem Kriterium, dass sie auf das übergeordnete Umweltziel Einfluss nehmen müssen (Steigerung der Ressourceneffizienz und/oder Senkung der Gesamtbelastung). Alle aufgeführten Ursachen wurden als Auslöser dieser Handlungen identifiziert und stehen mit den Veränderungen durch die Verwaltungsreform in Zusammenhang.

Eine eindeutige und isolierte Zuordnung von einer Ursache (beispielsweise ein Element der Verwaltungsreform), einer resultierender Handlung (beispielsweise der Analyse von Ressourcenverbräuchen) und einem Umweltziel (beispielsweise die Reduktion des Wasser-

verbrauchs) ist nur eingeschränkt möglich. Vielmehr kann festgestellt werden, dass die bisher eingeführten Elemente der Verwaltungsreform ineinander greifen. Deshalb werden im Folgenden nicht einzelne Wirkungsketten vorgestellt, sondern jeweils die Handlungen und die Ursachen getrennt ausgeführt.

### 2.3.7.1 Positive Umweltwirkungen

Verschiedene Handlungen mit positiven Wirkungen auf die Umwelt konnten beim derzeitigen Stand des Prozesses der Verwaltungsreform identifiziert werden. Übergeordnet - und Basis für die jeweiligen Handlungen - ist eine höhere Aufmerksamkeit gegenüber den eingesetzten Ressourcen feststellbar. Während vor der Verwaltungsreform die eingesetzten Ressourcen nicht genauer hinterfragt wurden, werden nun die zugewiesenen Mittel möglichst sparsam eingesetzt. Diese höhere Aufmerksamkeit gegenüber den Ressourcen ist jedoch nicht automatisch mit einer höheren Wertschätzung der Umwelt gleichzusetzen. Vielmehr stehen monetäre Gründe bei den Befragten im Vordergrund.

**Tabelle 2.5: Positive Umweltwirkungen im Prozess der Verwaltungsreform in Horb**

<p><b>Umweltentlastende Handlungen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduktion des Ressourceneinsatzes für die Bewirtschaftung</li> <li>• Schnelleres und gezieltes Vorgehen gegen Ressourcenverschwendung</li> <li>• Einsatz der eingesparten Mittel für umweltentlastende Investitionen</li> </ul>
<p><b>Ursachen für die Handlungen</b></p>
<p><b>Leitbild:</b> ---</p>
<p><b>Struktur:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zusammenführung von Aufgabe, Ressourcenverantwortung und Budget</li> <li>• Vereinfachung von Entscheidungsprozessen</li> </ul>
<p><b>Instrumente:</b> ---</p>
<p><b>Personen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einbindung eines ökologischen Benchmarkings in die Regelkommunikation</li> </ul>

- **Reduktion des Ressourceneinsatzes für die Bewirtschaftung**

Im Haushaltsjahr 1999 wurden in Horb 20,8 % (2,9 Mio.) desjenigen Teils des Budgets, der faktisch beeinflussbar ist (der finanzielle Handlungsspielraum beträgt 14 Mio. DM), nicht verwendet und ins neue Jahr übertragen. Festzustellen ist, dass Mittel weg von den Haushaltsstellen der Bewirtschaftung hin zu attraktivitätssteigernden Maßnahmen umgeschichtet werden.

Mittel für die Bewirtschaftung werden durch Reduktionen beim Ressourcenverbrauch von Heizenergie, Wasser und Strom eingespart und für attraktivitätssteigernde Maßnahmen verwendet. In Horb wurden beispielsweise Mittel für die Bewirtschaftung im Vergleich zum Jahr vor der Einführung der Budgetverantwortung deutlich reduziert (Hallenbad von 1995 bis 1999 um 21 %, in den Kindergärten von 1996 bis 1999 um 13 %). Dies ist auf Einsparungen bei den Ressourcen, also eine Senkung der Gesamtbelastung, zurückzuführen (Einsparungen zum Beispiel bei den Kindergärten im Primärenergieverbrauch um 42 %, Wasserverbrauch um 12 %). Verwendet wurden die eingesparten Mittel zum Beispiel für den Kauf einer Beach-Volleyball-Anlage im Neckarbad und Spielmaterialien in den Kindergärten.

- **Schnelleres und gezieltes Vorgehen gegen Ressourcenverschwendung**

Die Eingriffe in der Verwaltung hin zu mehr Umweltschutz werden schneller und gezielter als in der traditionellen Verwaltung unternommen. So führt die Erhebung von Umweltkennzahlen unterjährig zu Vergleichsmöglichkeiten, was zu einer verbesserten Reaktionszeit gegenüber „Ausreißern“ führt. Die dezentrale Dateninterpretation ermöglicht zudem eine bessere Analyse der Gründe für diese Ausreißer, da dort die Zusammenhänge besser bekannt sind. So wurde beispielsweise in einem Horber Kindergarten ein höherer Wasserverbrauch anhand einer Zeitreihe festgestellt und daraufhin durch Verbesserungen an einem Wasserspielgerät gesenkt.

Ein indirekter Zusammenhang mit der Verwaltungsreform besteht für eine weitere positive Veränderung. In den Kindergärten wurden die externen Wartungsverträge gekündigt und durch regelmäßige Kontrollen des Produkts „Gebäudemanagement“ ersetzt. Identifiziert wurden bereits erste Schwachstellen, so dass für in Zukunft eine Energiereduzierung erwarten werden kann.

- **Einsatz der Mittel für umweltentlastende Investitionen**

In Verbindung mit der Reduktion der Bewirtschaftungsausgaben ist ein „Doppeleffekt“ für mehr Umweltschutz festzustellen. Während einerseits für die Bewirtschaftung Ressourcen eingespart werden, wird andererseits ein Teil der eingesparten Mittel wiederum in die Unterhaltung von Gebäuden investiert. Durch die Übertragung der Mittel auf Investitionen in die Gebäude erfolgt eine „automatische Sanierung“ der Liegenschaften. Dies hat langfristig den Effekt zur Folge, dass auch in den folgenden Jahren mit weiteren Einsparungen bei den Bewirtschaftungskosten zu rechnen ist. So wird in Horb z.B. beim Energieverbrauch gespart und ein Teil dieser Mittel für neue Fenster und die Dachdämmung verwendet.

Diese Handlungen, die positive Umweltwirkungen nach sich ziehen, sind auf verschiedene Ursachen zurückzuführen. Da in Horb noch kein verwaltungsinternes Leitbild erstellt wurde und auch die betriebswirtschaftlichen Instrumente erst im Aufbau sind, beschränken sich die Ursachen auf den strukturellen und personellen Bereich:

- **Zusammenführung von Aufgabe, Ressourcenverantwortung und Budget**

Hervorzuheben ist die Verknüpfung von Fach- und Ressourcenverantwortung mit der Zuordnung von selbstverwalteten Budgets. Da die eingesparten Mittel in der eigenen Organisationseinheit verwendet werden können, entsteht ein Anreiz, Ressourcen einzusparen. In Horb wird zwar der gesamte Verwaltungshaushalt budgetiert. Von den Budgetverantwortlichen ist jedoch nur ein Teil des jeweiligen Budgets direkt beeinflussbar (Hallenbad 27 %, Kindergärten 7 %, im Durchschnitt der Gesamtverwaltung 17 %). Für diesen Teil lassen sich in den Fallbeispielen Einsparungen feststellen (Hallenbad von 1995 bis 1999 um 17 % und Kindergärten von 1996 bis 1999 um 8 %). Der Anreiz geht soweit, dass z.B. nach der Zuteilung der Budgets zusätzliche Stromzähler eingebaut wurden, um den Verbrauch pro Organisationseinheit genau zu analysieren.

- **Vereinfachung von Entscheidungsprozessen**

Durch die Vereinfachung der Entscheidungsverfahren, die sich mittels der Delegation von Aufgaben durch den Gemeinderat erreichen lassen, werden Investitionen in den Umweltschutz beschleunigt. In Horb werden z.B. Mittel für die Sanierung, die vorher im Vermögenshaushalt eingestellt waren, nun den Budgetverantwortlichen direkt für die Unterhaltung zur Verfügung gestellt. Dadurch wurde beispielsweise eine effizientere Heizungsanlage schneller beschafft.

- **Benchmarking**

Ein internes Benchmarking führt zur Einführung des Wettbewerb-Gedankens in die Verwaltung. Der Begriff „Wettbewerb“ ist jedoch nicht als harter Vergleichskampf, sondern als eine „Feinsteuerung“ durch gemeinsame Besprechungen auf der Basis von einzelnen ökologischen Kennzahlen zu verstehen. Entscheidend ist hierbei die Transparenz der Daten, die eine offene Kommunikation fördert. So sind Vergleiche von ökologischen Kennzahlen zwischen Horber Kindergärten (z.B. Wasserverbrauch pro Kindergartengruppe) mittlerweile Bestandteil der Regelkommunikation. Wenn die Produktmanagerin eine Abweichungen in der Zeitreihe und im Vergleich zu anderen Kindergärten entdeckt, informiert sie die Leiterin des Kindergartens. Gemeinsam wird - gegebenenfalls auch mit den anderen Mitarbeiter im Kindergarten oder den anderen Kindergartenleiterinnen- nach der Ursache geforscht.

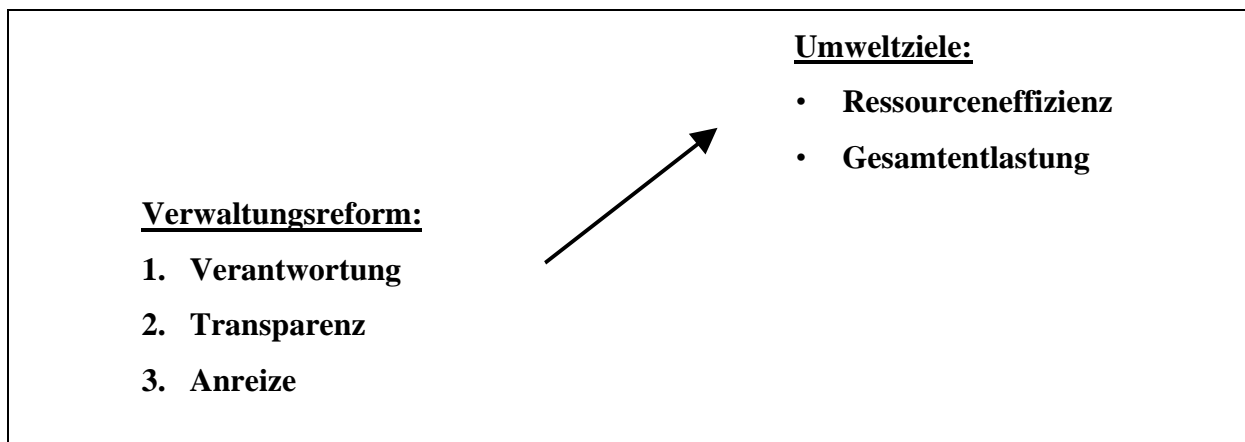
Des weiteren führt ein externes Benchmarking über Kennzahlen-Vergleiche mit anderen Kommunalverwaltungen zur Aufdeckung von Verbesserungspotenzialen. Im Horber Hallenbad wurden beispielsweise zu Beginn der Reform durch ein Benchmarking mit anderen Hallenbädern zu geringe Öffnungszeiten, zu niedrige Besucherzahlen und zu hohe Personalkosten im Reinigungsbereich identifiziert und mittlerweile beseitigt.

Des weiteren wird die Querschnittsaufgabe „Umweltschutz“ durch den Status eines eigenen Produkts aufgewertet. Während der Umweltschutz vor der Reform innerhalb eines Amtes integriert war und nur „intervallmäßig“ und je nach Zeit bearbeitet wurde, ist er jetzt den anderen Produkten formal gleichgestellt.

Daneben entstehen durch die Verwaltungsreform auch weitere Produkte, die den Umweltschutz fördern. So ist zum Beispiel das „Produkt Mobilitätsmanagement“ erst mit der Reform eingeführt worden. Dessen Aufgaben waren vor der Reform auf verschiedene Ämter verteilt (Ordnungsamt (verkehrsrechtliche Fragen und Parkraumregelungen), Sport- und Kulturamt (ÖPNV und Radverkehr), Tiefbauamt (technische Fragen). Nun besteht eine Anlaufstelle für den Bürger, und die zugeordneten Aufgaben können verwaltungsintern mit klarer Verantwortung bearbeitet werden.

Zusammenfassend lässt sich folgender Zusammenhang erkennen:

**Abbildung 2.32: Positive Umweltwirkungen durch die Verwaltungsreform**



#### 2.3.7.2 (Potenzielle) negative Umweltwirkungen

Die negativen Umweltwirkungen sind in Horb vereinzelt eingetreten, ganz überwiegend sind die Aspekte aber als potenzielle Gefahren zu verstehen.

**Tabelle 2.6: Negative Umweltwirkungen im Prozess der Verwaltungsreform**

<p><b>Empirisch festgestellte bzw. erwartete Handlungen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rein monetäre Optimierung bei Konflikten zwischen ökonomischen und ökologischen Zielen</li> <li>• Eigeninteressen der dezentralen Einheiten statt ganzheitliches Handeln</li> <li>• Ökologisch kontraproduktiver Einsatz eingesparter Budgetmittel</li> </ul>
<p><b>Ursachen</b></p>
<p><b>Leitbild/Ziel:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlendes internes Leitbild</li> <li>• Fehlendes Kontraktmanagement</li> </ul>
<p><b>Struktur:</b></p> <p>---</p>
<p><b>Instrumente:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fehlende Transparenz (Berichtswesen, KLR)</li> </ul>
<p><b>Personen:</b></p> <p>---</p>



Handlungen, die negative Umweltwirkungen haben, sind:

- **Rein monetäre Optimierung bei Konflikten zwischen ökonomischen und ökologischen Zielen**

Es bestehen für die Verantwortlichen Zielkonflikte bei der Beschaffung von umweltfreundlichen, aber teureren Gütern. Dies hat zur Folge, dass dem Umweltschutz nur in Ausnahmefällen (personenabhängig) Vorrang eingeräumt wird. In Horb wird dieser Zielkonflikt bei der Beschaffung von kostengünstigen, aber umweltbelastenden Reinigungsmitteln diskutiert.

- **Eigeninteressen der dezentralen Einheiten statt ganzheitliches Handeln**

Risiken treten durch ein ausgeprägtes Eigeninteresse der eigenverantwortlichen Einheiten bezüglich der Mittelverwendung auf („Produktfixierung“ bzw. „Fachbereichsfixierung“). Diese Tendenz zur Fragmentierung führt zur Abkehr von einem ganzheitlichen und verwaltungsweiten Ansatz. Umweltschutzmaßnahmen über die Grenze von Organisationseinheiten hinweg werden erschwert. In Horb trat dieses Problem im Falle einer umweltentlastenden Investition auf. Da einzelne Fachbereiche nicht unmittelbar von den Einsparungen profitierten, waren sie nicht bereit, sich an den Investitionskosten zu beteiligen. Durch die Dezentralisierung der Verantwortung ist umweltgerechtes Handeln vom Umweltbewusstsein Einzelnen abhängig. Diese Tendenz der Fragmentierung führt zur Abkehr vom ganzheitlichen Ansatz. „Produkt-Egoismen“ können damit das Prinzip der Ganzheitlichkeit des Umweltschutzes gefährden.

- **Ökologisch kontraproduktiver Einsatz eingesparter Budgetmittel**

Da die Budgetverantwortlichen große Freiräume bei der Verwendung eingesparter Mittel haben, können die eingesparten Mittel auch ökologisch kontraproduktiv verwendet werden. So wurden z.B. im Neckarbad Mittel eingespart und für den Kauf eines Solariums verwendet.

Diesen Handlungen, die zu negativen Umweltwirkungen führen, können verschiedene Ursachen zugeordnet werden. Die Ursachen liegen insbesondere im Fehlen von Ziel- und Leitbildvorgaben sowie im Fehlen einzelner Instrumente:

- **Fehlendes internes Leitbild**

Die Verbesserung des Umweltschutzes ist kein explizites Ziel der Produktverantwortlichen, solange Umweltschutz nicht im Leitbild verankert ist.

- **Fehlendes Kontraktmanagement**

Des Weiteren fehlt ein Kontraktmanagement, innerhalb dessen die konkreten Ziele für die Produktverantwortlichen vorgegeben werden.

- **Fehlende KLR**

Ein weiterer Grund ist die noch fehlende Transparenz. Alle Verbräuche, die nicht explizit verrechnet werden, fließen nicht in das Kalkül des Verantwortlichen ein. Bei nicht verrechneten Zentralbeschaffungen (zum Beispiel bei Kopierpapier) bestehen keine Anreize zu einer Verbrauchssenkung.

Darüber hinaus fehlen verwaltungsweite Umweltdaten. Dadurch besteht die Gefahr, dass der Gesamteffekt nicht erfasst wird und es damit zu Problemverlagerungen kommt (z.B. Abfallreduzierung verbunden mit einem Anstieg von Energieverbrauch und Luftbelastung). Außerdem werden ökologische Folgewirkungen von Investitionen derzeit nicht systematisch beachtet. Dies ist auf das Fehlen eines ökologischen Controllings zurückzuführen. In diesem Zusammenhang muss auch gesehen werden, dass die durch die Verwaltungsreform initiierten Insourcing und Outsourcing-Prozesse die Vergleichbarkeit im Zeitablauf und mit anderen Städten behindern. So ist durch einen Waschmaschinen-Kauf in einem Kindergarten der Wasser und Strom -Verbrauch gestiegen, die Geschäftsausgaben sind jedoch gesunken.

## **2.4 Schlussfolgerungen**

- **Die idealtypische traditionelle Kommunalverwaltung („Ordnungskommune“) erzeugt in der Regel keine Impulse für positive Umweltwirkungen**

Impulse fehlen aus folgenden Gründen: (1) Eine traditionelle Verwaltung hat typischerweise weder ein Leitbild noch strategische Konzeptionen. Eine Ausrichtung am Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung ist damit nicht gegeben. (2) Die Organisationsstruktur einer traditionellen Kommunalverwaltung setzt keinen ökonomischen Anreiz, Ressourcen einzusparen und damit die Umwelt zu entlasten. Die Fachverantwortung und die Verantwortung für die Ressourcen sind auf unterschiedliche Ämter verteilt. Einsparungen beim Ressourcenverbrauch kommen somit nicht der verursachenden Dienststelle zugute. Durch diesen falschen ökonomischen Anreiz wird eine systematische Umweltentlastung in der traditionellen Kommunalverwaltung systemimmanent behindert. (3) Die Möglichkeit, Mittel sowohl in das Folgejahr als auch auf andere Haushaltsstellen zu übertragen, fehlt in der traditionellen Verwaltung. Wenn sich aber zugewiesene Mittel nur im laufenden Haushaltsjahr verwenden lassen, werden meist unnötige Beschaffungen gegen Ende des Haushalts-

jahres getätigt („Dezemberfieber“), um nicht in den folgenden Jahren Mittelkürzungen hinnehmen zu müssen. Wenn des weiteren keine Verwendung der Mittel für eine andere Haushaltsstelle gestattet ist, fehlt übergreifende Flexibilität für sinnvolle Ausgaben. (4)

Schließlich ist durch das Fehlen der Kosten- und Leistungsrechnung und eines internen Controlling-Systems keine Transparenz des Ressourcenverbrauchs gegeben.

- **Im Prozess der Verwaltungsreform gehen die wesentlichen positiven Umweltwirkungen von den strukturellen Veränderungen aus.**

Die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung auf dezentraler Ebene und der Anreiz, eingesparte Budgetmittel für die eigene Organisationseinheit zu verwenden, verursachen positive Umweltwirkungen. Positive Umweltwirkungen sind bereits dann festzustellen, wenn Berichtswesen, KLR und verwaltungsinternes Leitbild noch nicht vollständig implementiert sind.

- **Im Prozess der Verwaltungsreform besteht die Gefahr, dass in einzelnen Bereichen negative Umweltwirkungen auftreten.**

Die Gefahren negativer Umweltwirkungen treten erstens dann auf, wenn zwischen monetärem und ökologischem Nutzen ein Zielkonflikt besteht. Dies ist dann der Fall, wenn umweltfreundliche Beschaffungen teurer sind als umweltbelastende. In diesem Fall ist es für den Budgetverantwortlichen ökonomisch rational, auf die preisgünstigeren und damit auch umweltschädlicheren Stoffe zurückzugreifen. Zweitens treten Gefahren durch eine zu hohe „Produktfixierung“ auf, die zu einer Abschottung einzelner Organisationseinheiten bezüglich ihrer Nutzenkalküle führt. Umweltschutzmaßnahmen über organisatorische Grenzen hinweg, die unter Umständen ökologisch effizienter sind als Maßnahmen innerhalb abgegrenzter Organisationseinheiten, werden dadurch erschwert. Durch diese Teilrationalität ist eine falsche Allokation der Ressourcen zu befürchten. Damit wird der für den Umweltschutz wichtige ganzheitliche Ansatz behindert.

- **Eine reformierte Verwaltung schafft die notwendigen Voraussetzungen für eine systematische Reduktion des Ressourcenverbrauchs.**

Eine reformierte Verwaltung schafft die notwendigen Voraussetzungen, um eine systematische Reduktion des Ressourcenverbrauchs - und damit ökologische Effizienzgewinne - zu erreichen. Die klar zugeordnete Verantwortung, die Transparenz der Kosten des Ressourcenverbrauchs und die ökonomischen Anreize zu Einsparungen wirken sich positiv auf eine Verringerung des Ressourcenverbrauchs aus: (1) Durch die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung innerhalb einzelner organisatorischer Einheiten wird auf

dezentraler Ebene erreicht, dass die fachliche Aufgabe jeweils im Zusammenhang mit dem entstehenden Ressourcenverbrauch gesehen wird. (2) Transparent wird dieser Ressourcenverbrauch durch ein Berichtswesen, welches für jede Einheit die zugehörigen Kosten aufschlüsselt und zuweist. (3) Ökonomische Anreize zu Einsparungen der Ressourcen werden über die zugewiesenen Budgets erreicht, da die eingesparten Budgetmittel am Jahresende ganz oder teilweise in der eigenständigen Einheit weiterverwendet werden können.

- **Auch in einer reformierten Verwaltung ist nicht automatisch ein systematischer Umweltschutz gewährleistet.**

Eine reformierte Verwaltung bietet die notwendigen Voraussetzungen für wirtschaftliches Handeln. Die notwendigen Voraussetzungen sind jedoch noch keine hinreichende Bedingung für einen systematischen Umweltschutz in allen Bereichen der Kommunalverwaltung. So sind ohne eine Formulierung von übergeordneten Umweltleitlinien sowie von eindeutigen Zielvorgaben Konflikte zwischen ökologischen und ökonomischen Zielen nicht ausgeschlossen. Des Weiteren besteht auf der Grundlage eines rein monetären Rechnungswesens keine Kontrolle darüber, ob auch alle mengenmäßigen Einsparpotenziale ausgeschöpft wurden. Deshalb ist zusätzlich zur Verwaltungsreform die Einführung eines Umweltmanagements notwendig.

- **Eine reformierte Verwaltung bildet den Grundstein für eine nachhaltige Entwicklung.**

Über umweltentlastende Wirkungen hinaus sind auch positive Effekte für ökonomische und soziale Nachhaltigkeit in einer reformierten Verwaltung zu erwarten. Ökonomisch wirkt die Verwaltungsreform, indem sie wirtschaftliches Handeln ermöglicht und fördert. So konnte zum Beispiel bereits im Reformprozess der Zuschussbedarf für das Horber Hallenbad von 1995 bis 1999 um 8 % gesenkt werden. Des Weiteren werden kleinere Sanierungsmaßnahmen mittlerweile aus den dezentralen Budgets finanziert, wodurch der Gesamthaushalt entlastet wird. Soziale Wirkungen treten gegenüber den Bürgern und den Mitarbeitern auf. So wurden in Horb bei konstanten Gesamtausgaben die Öffnungszeiten und das Kursangebot des Schwimmbads erweitert und mehr Mittel in Qualifikationsmaßnahmen umgeschichtet. Selbstverständlich können jedoch auch zwischen den drei übergeordneten Nachhaltigkeitszielen Zielkonflikte auftreten. (So führten die längeren Öffnungszeiten im Horber Hallenbad zwar einerseits zu mehr Besuchern, andererseits aber auch zu einem höheren Energieverbrauch.)

## **3 Kommunales Umweltmanagement**

### ***3.1 Grundlagen des Umweltmanagements***

#### **3.1.1 Funktionen, Instrumente und Motive der Einführung**

Seit den 90er Jahren wird die Umweltschutzdiskussion zunehmend vom Leitgedanken einer Nachhaltigen Entwicklung geprägt.<sup>107</sup> Die Orientierung an diesem Leitgedanken und die Anwendung neuartiger Instrumente seitens der Unternehmen wird unter dem Begriff Umweltmanagement subsumiert. Die Funktionen des Umweltmanagements sind – ausgehend von der gesellschaftlichen Verantwortung – die Überprüfung der Einhaltung der Umweltschutz-Gesetze, die Erzielung strategischer Vorteile sowie das Aufdecken von Kostensenkungspotenzialen.

Einen Teilbereich des Umweltmanagements stellt das Umweltcontrolling dar.<sup>108</sup> „Ein Umweltcontrolling-System stellt aus ökonomischer und ökologischer Sicht entscheidungsrelevante Umweltinformationen zusammen, analysiert und bewertet diese und stellt so verdichtete Informationen für Planungs- Steuerungs- und Kontrollzwecke bereit.“<sup>109</sup> Der Controlling-Prozess vollzieht sich als Kreislauf. Nach der Formulierung der Ziele folgt die Analyse des Ist-Zustandes. Durch die Bewertung des Ist-Zustandes ist daraufhin eine Schwachstellenanalyse möglich. Aus der Schwachstellenanalyse lassen sich Maßnahmen ableiten. Diese werden auf ihre Wirkungen analysiert, welche dann ihrerseits die neue Zielformulierung beeinflussen. Unterscheiden lassen sich „strategisches (langfristiges) Umweltcontrolling“ zur Vorbereitung von Entscheidungen des politischen Gremiums und „operatives (kurzfristiges) Umweltcontrolling“ mit Kontroll- und Steuerungsfunktion.<sup>110</sup>

---

<sup>107</sup> Vgl. Kapitel 4.

<sup>108</sup> Zum Umweltcontrolling als Baustein des Umweltmanagements vgl. auch Hallay (1995). Zu verschiedenen Arten des Umweltcontrollings vgl. Butterbrodt/Dannich-Kappelmann/Tammler (1995, S. 17ff.).

<sup>109</sup> Umweltbundesamt (1999, S. 46).

<sup>110</sup> Vgl. Umweltbundesamt (1999, S. 46).

Die Instrumente des Umweltmanagements, die in der öffentlichen Verwaltung genutzt werden können, lassen sich wie folgt klassifizieren:<sup>111</sup>

### 1. Übergreifende Umweltmanagementinstrumente

- Öko-Audit / ISO 14.001
- Stoff- und Energiebilanz
- Ökobilanzen
- Ökologischer Kontenrahmen
- Umweltqualitäts- und Umwelthandlungsziele
- Umweltkennzahlen und -indikatoren
- Kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung
- Umweltinformationssysteme
- Umweltberichterstattung
- Umweltfreundliche Beschaffung
- Facility Management

### 2. Spezifische oder medial ausgerichtete Methoden

- Energiekonzepte und Energiemanagement
- Wassersparkonzepte und Wassermanagement
- Abfallbilanzen und Abfallwirtschaftskonzepte
- Fuhrpark- und Mobilitätsmanagement

### 3. Umweltökonomische Analysemethoden im Finanzwesen

- Wirtschaftlichkeits(vergleichs)rechnung
- Umweltorientiertes Rechnungswesen
- Nutzwertanalyse
- Kosten-Nutzenanalyse

In dieser Studie konzentrieren wir uns auf ein wichtiges Instrument des Umweltmanagements, das den Controlling-Gedanken beinhaltet, das Öko-Audit nach der EG-Verordnung.<sup>112</sup> Das Öko-Audit beinhaltet ein Umweltbetriebsprüfungssystem und ein Umweltmanagementsystem. Unter Umweltmanagementsystem wird die organisatorische und personelle

---

<sup>111</sup> In Anlehnung an Umweltbundesamt (1999, S. 51ff.). Neben „Instrumenten“ wird dort auch der Begriff „Methoden“ des Umweltmanagements verwendet. Erwähnt sei, dass personalwirtschaftliche Instrumente, die auf eine Steigerung der Motivation der Mitarbeiter abzielen, sowie raumplanerische Instrumente, die z.B. auf die Aspekte der Zersiedelung eingehen, hier nicht explizit genannt werden.

<sup>112</sup> Die Abgrenzung zum „Umweltcontrolling“ wird darin gesehen, dass das Umweltcontrolling auch ökonomische Aspekte mit einbezieht, das Öko-Audit aber eher stofflich orientiert ist. Vgl. Umweltbundesamt (1999, S. 50)

Verankerung und damit die Schaffung der strukturellen Voraussetzungen für ein aktives Umweltmanagement verstanden.<sup>113</sup>

Für die öffentliche Verwaltung werden folgende Motive zur Einführung von Umweltmanagementsystemen genannt:<sup>114</sup>

- verbesserte Informationsgrundlagen und Datenbasis
- systematische und nachhaltige Minderung der Umweltauswirkungen
- systematische Erschließung der Kosteneinsparungsmöglichkeiten durch Umweltschutzmaßnahmen
- Bündelung von bereits vorhandenen Aktivitäten im Bereich der öffentlichen Hand und Entwicklung integrierter, vorsorgender Umweltschutzansätze
- verbesserte Verwaltungseffizienz durch Restrukturierung der Aufbau- und Ablauforganisation
- Wahrnehmung der Vorbildfunktion
- Sicherstellung der Einhaltung von gesetzlichen Vorschriften durch die Verwaltung und bessere Reaktionsfähigkeit bei Veränderungen der Vorschriften
- Verbesserung der Produktqualität, der Effizienz der Bereitstellung sowie erhöhter Verbraucherschutz
- Motivationssteigerung der Mitarbeiter durch eine erhöhte Identifikation mit der eigenen Arbeit
- Unterstützung der Standortwerbung und des Stadtmarketing.

### 3.1.2 Das Öko-Audit nach der EG-Verordnung

Ziel der Umweltpolitik der Europäischen Union ist die Verhütung, die Verringerung und – soweit möglich – die Beseitigung von Umweltbelastungen. Dies soll am Ort der Umweltbelastungen und auf der Grundlage des Verursacherprinzips erfolgen. In diesem Zusammenhang wies die Europäische Gemeinschaft den Unternehmen 1993 eine besondere Rolle zu: Sie tragen neben der Stärkung der Wirtschaft aufgrund des Verursacherprinzips auch für den Schutz der Umwelt Verantwortung. Um ihre Umweltbelastungen zu reduzieren, wurden die

---

<sup>113</sup> Vgl. Freimann (1996, S. 413). An anderer Stelle beschreibt er ein Managementsystem als „aufbau- und ablauforganisatorische Verankerung einer bestimmten Managementfunktion sowie deren handlungswirksame Umsetzung.“ (Freimann (1996, S. 477)). Freimann verwendet allerdings statt des Begriffs „Umweltmanagement“ den Begriff „Betriebliche Umweltpolitik“.

<sup>114</sup> Vgl. Umweltbundesamt (1999, S. 76ff.).

(Industrie-) Unternehmen zu einem aktiven Handeln in ihrem Bereich aufgefordert. Eine Möglichkeit hierzu ist die freiwillige Teilnahme an der EG-Öko-Audit-Verordnung.<sup>115</sup>

Ein Umweltaudit dient der Analyse, Bewertung und Kontrolle des Handelns eines Unternehmens gegenüber der Umwelt mittels einer Bestandsaufnahme: „Ziel ist es, die Rahmenbedingungen für die ökonomische und ökologische Selbstverantwortung der Unternehmen für ihre Wirtschaftsweise zu setzen.“<sup>116</sup> Drei Arten von Audit sind in der EG-Verordnung enthalten, die sich auf unterschiedliche zu prüfende Aspekte richten:<sup>117</sup>

- Performance-Audit: Einhaltung der Zielvorgaben bezüglich der Umweltwirkungen
- Compliance-Audit: Einhaltung der umweltrelevanten gesetzlichen Grundlagen
- System-Audit: Funktionsfähigkeit und Angemessenheit der Organisationsstrukturen und Managementprozesse der betrieblichen Umweltpolitik

Abgeleitet aus diesen drei Arten von Audit leiten sich die grundlegenden Zielsetzungen des Öko-Audits nach der EG-Verordnung ab:<sup>118</sup>

1. Aufbau eines wirksamen Umweltmanagementsystems für die Umsetzung selbstdefinierter Umweltziele
2. Sicherstellung der Einhaltung aller einschlägigen Umweltgesetze und -vorschriften im Sinne eines Minimalziels
3. Verpflichtung zu einer kontinuierlichen Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes

Um diese Ziele zu erfüllen und damit eine Validierung nach der EG-Verordnung zu erreichen, werden mehrere Ansatzpunkte für die Unternehmen hervorgehoben:<sup>119</sup>

- Formulierung und Umsetzung von Umweltpolitik, Umweltzielen und Umweltprogrammen sowie Umweltmanagementsystemen am jeweiligen Standort
- In periodischen Abständen stattfindende objektive und systematische Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Umweltmanagementsystems und der Umweltschutzeinrichtungen

---

<sup>115</sup> Die Verordnung „über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung“ wurde vom Umweltministerrat der Europäischen Gemeinschaft am 29.6.1993 verabschiedet, vgl. Der Rat der Europäischen Gemeinschaften (1993). Sie ist auch unter der Bezeichnung EMAS (Environmental Management and Audit Schema) bekannt.

<sup>116</sup> Butterbrodt/Dannich-Kappelmann/Tammler (1995, S.153ff.).

<sup>117</sup> Vgl. Cansier (1996, S. 294).

<sup>118</sup> Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 508).

<sup>119</sup> Vgl. Matschke/Lemser/Tillmann (1994, S. 501ff.).



- Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über den betrieblichen Umweltschutz in Form von Umwelterklärungen und Teilnahmeerklärungen sowie durch Registrierung der Standorte in ein Verzeichnis und dessen europaweite Veröffentlichung

Die EG-Öko-Audit-Verordnung war zunächst auf Unternehmen des produzierenden Gewerbes beschränkt. Am 13. Januar 1998 hat die Deutsche Bundesregierung jedoch die Erweiterungsverordnung zum Umweltauditgesetz beschlossen. Damit wurde es auch anderen Wirtschaftssektoren ermöglicht, auf nationaler Ebene an dem Gemeinschaftssystem teilzunehmen.<sup>120</sup>

Einbezogen sind nun auch die öffentlichen Verwaltungen. Im einzelnen können so unterschiedliche Einrichtungen validiert werden wie die Feuerwehr, Kindergärten, Schulen, Einrichtungen der Erwachsenenbildung und des Sozialwesens, Krankenhäuser, technische Hilfsdienste, Bibliotheken, Archive, Museen und zoologische Gärten.

Diese Einbeziehung der öffentlichen Verwaltung in die Verordnung wird vereinzelt auch kritisiert.<sup>121</sup> Zum einen widerspreche der Aufbau eines Umweltmanagementsystems dem Ziel eines „Schlanken Staats“, zum anderen könne die Vielzahl an öffentlichen Einrichtungen das Öko-Audit inflationieren und damit den Anreiz für die Adressaten aus der Privatwirtschaft mindern. Diese Meinung ist durchaus diskussionswürdig. Zum einen sollte das Ziel eines „Schlanken Staates“ nicht über das einer „Nachhaltigen Entwicklung“ gestellt werden, zum anderen könnte eine große Anzahl öffentlicher Einrichtungen mit EG-Öko-Audit auch Anreize für die Einführung dieses Instrumentes bei Unternehmen geben.

Ein Grund für die Einführung der Erweiterungsverordnung war die drei Jahre nach der Öko-Audit-Verordnung verabschiedete internationale Industrienorm für Umweltmanagementsysteme, die „DIN/EN/ISO 14.001“, die von der International Organization for Standardization (ISO) veröffentlicht wurde.<sup>122</sup> Aus umweltpolitischer Perspektive ist beiden Normensystemen gemeinsam, dass sie auf der Idee einer „kontrollierten Eigen-

---

<sup>120</sup> Vgl. Artikel 14 der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993). Danach können die Mitgliedsstaaten für nicht gewerbliche Sektoren versuchsweise Bestimmungen analog zu dem Umweltmanagement- und -betriebsprüfungssystem erlassen.

<sup>121</sup> Meinungen einzelner Abgeordneter des Bundestages. Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 13/4023 (1996, S. 3).

<sup>122</sup> Vgl. z.B. Ellringmann (1993).

verantwortung“ der Unternehmen beruhen.<sup>123</sup> Beide Regelwerke unterscheiden sich jedoch in einigen Punkten (vgl. Tabelle 3.1):

**Tabelle 3.1: Unterschiede zwischen der EG-Öko-Audit-Verordnung und der ISO 14001<sup>124</sup>**

<b>Merkmal</b>	<b>EG-Öko-Audit-Verordnung</b>	<b>ISO 14001</b>
<b>Ziel</b>	Kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes	Prozess zur Verbesserung des Umweltmanagementsystems
<b>Inhalt</b>	Regelung über Umweltmanagementsysteme, "Begutachtungen" des Inhalts von Umwelterklärungen	Regelung über Umweltmanagementsysteme
<b>Zielgruppen</b>	<u>Alte Verordnung:</u> Alle gewerblichen Unternehmen außer Unternehmen der Landwirtschaft und des Bauhauptgewerbes <u>Neue Verordnung:</u> Organisationen <sup>125</sup>	alle Organisationen
<b>Gültigkeitsbereich</b>	Europaweit	Weltweit
<b>Spezifikation der an zuwendenden Technik</b>	"Wirtschaftlich vertretbare Anwendung der besten verfügbaren Technik" ist einzuhalten	keine Spezifikation
<b>Bezug</b>	<u>Alte Verordnung:</u> Standort <u>Neue Verordnung:</u> Organisation	Organisation
<b>Bewertung</b>	betriebliche Umweltauswirkungen	nicht vorgesehen; lediglich Ermittlung
<b>Publizitätspflicht</b>	Forderung nach einer zu validierenden "Umwelterklärung"	Umweltpolitik auf Nachfrage
<b>Rechtliche Grundlagen</b>	Einhaltung sämtlicher Umweltvorschriften zwingend vorgeschrieben, damit ein Unternehmen in das Standortregister eingetragen werden kann	Eine Prüfung der Einhaltung aller nationalen Rechtsvorschriften ist nicht zwingend erforderlich

Quelle: In Anlehnung an Helbig/Volkert (1999).

Bei der Auswahl eines Regelwerks sind folgende Aspekte zu beachten: In empirischen Untersuchungen zeigen sich keine Unterschiede bezüglich der ökologischen Wirksamkeit von Öko-Audit und ISO 14001.<sup>126</sup> Die EG-Öko-Audit-Verordnung wird aber als höherer Standard angesehen, da sie rechtlich verankert ist und eine Umwelterklärung beinhaltet.<sup>127</sup> Aus diesen

<sup>123</sup> Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 508).

<sup>124</sup> In Anlehnung an Helbig/Volkert (1999, S. 112). Hinzugenommen wurde die Regelungen der neuen Verordnung.

<sup>125</sup> Im Text des Gemeinsamen Standpunktes der EMAS II-Verordnung wird „Organisation“ definiert als „eine Gesellschaft, eine Körperschaft, ein Betrieb, ein Unternehmen, eine Behörde oder eine Einrichtung bzw. ein Teil oder eine Kombination hiervon, mit oder ohne Rechtspersönlichkeit, öffentlich oder privat, mit eigenen Funktionen und eigener Verwaltung“. Zitiert aus einem Brief von Dr. Klaus Krisor aus der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission an Stefan Frey vom Ministerium für Umwelt und Verkehr, Baden-Württemberg, vom 21.02.2000.

<sup>126</sup> Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 533).

<sup>127</sup> Vgl. LfU (1998, S. 5).

Gründen wird im Folgenden der Schwerpunkt auf das Öko-Audits nach der EG-Verordnung gelegt.<sup>128</sup>

### **3.2 Bewertung des Öko-Audits vor dem Hintergrund der Verwaltungsreform**

#### **3.2.1 Auswahl und Abgrenzungen von Organisationseinheiten**

Die Frage nach der Abgrenzung des Standorts war innerhalb des Öko-Audits von entscheidender Bedeutung, da nach der alten EG-Verordnung nur ein eindeutig bestimmter Standort validiert werden kann. Vor der Vorstellung der geplanten neuen Regelung werden kurz die Probleme einer möglicher Abgrenzungen des Standorts in einer Kommunalverwaltung aufgeführt.

Drei Besonderheiten einer Kommunalverwaltung erschweren die Standortauswahl im Vergleich zur Privatwirtschaft. Erstens besitzt eine typische Kommunalverwaltung eine Vielzahl von Liegenschaften.<sup>129</sup> Eine enge Definition des Standortbegriffs führt damit zu einem nicht vertretbaren Aufwand, da für jeden Verwaltungsstandort ein eigenes Öko-Audit aufgebaut werden müsste.<sup>130</sup> Zudem wird mit vielen Einzelaudits noch kein effizientes Gesamtaudit für die Verwaltung geschaffen, da die Gefahr besteht, dass viele zersplitterte Umweltmanagement-Elemente mit zahlreichen Doppelzuständigkeiten und Unübersichtlichkeiten eingeführt würden.<sup>131</sup> Zweitens werden einzelne Liegenschaften von mehreren Organisationseinheiten benutzt, was die Abgrenzung der einzelnen Kompetenzen innerhalb des Umweltmanagementsystems erschwert. Es besteht nur dann keine Schwierigkeit, wenn die organisatorischen Grenzen der Ämter mit den faktischen Grenzen der Liegenschaft übereinstimmen.<sup>132</sup> Auch hier bleibt aber das Problem bestehen, dass in jeder Einheit ein Öko-Audit eingeführt werden müsste. Drittens entstehen durch die Einführung des Öko-Audits in einzelne Liegenschaften der traditionellen Verwaltung Kompetenzprobleme, „da die Zuständigkeiten für umweltrelevante Fragen in der Verwaltung nicht liegenschaftsbezogen, sondern meist zentral organisiert sind“.<sup>133</sup> Dies bedeutet, dass eventuell Standorte validiert

---

<sup>128</sup> Eine mögliche Variante für kleinere Verwaltungen könnte die Übertragung eines verkleinerten Öko-Audits sein. (Vgl. BUND Naturschutzzentrum Hegau (ohne Jahr)). Der Unterschied zur EG-Öko-Audit-Verordnung besteht darin, dass auf die Beschreibung der Betriebsabläufe verzichtet wird, mehrere Betriebe gemeinsam eine Umwelterklärung abgeben, keine Abnahme durch einen externen Gutachter erfolgt und nur ein lokales Zertifikat vergeben wird.

<sup>129</sup> Die Stadtverwaltung Ulm ist auf 100, die von Kehl auf 64 Liegenschaften verteilt (Vgl. LfU (1998, S. 10)).

<sup>130</sup> Vgl. Stadtverwaltung Wuppertal (1998, S. 7).

<sup>131</sup> Vgl. Oelsner (1998, S. 35).

<sup>132</sup> Vgl. LfU (1998, S. 9).

<sup>133</sup> Vgl. IFEU (1998, S. 2).

werden, die ihre Umweltwirkungen nicht oder nicht in hinreichendem Ausmaße beeinflussen können.

In der derzeit in Bearbeitung befindlichen erweiterten EG-Verordnung wird jedoch vorgeschlagen, den Begriff „Standort“ durch „Organisation“ zu ersetzen.<sup>134</sup> Geplant ist, dass die Registrierung in denjenigen Einheiten erfolgen kann, die ein eigenständiges Management aufweisen. Für traditionelle Kommunalverwaltungen bedeutet dies die Möglichkeit zur Zertifizierung jeder eigenständigen Einrichtung. Für die reformierte Verwaltung besitzt die neue Verordnung die Perspektive, dass jede budgetierte Organisationseinheit, d.h. mit selbständigem Management, ein Öko-Audit einführen kann.

Im Folgenden werden nun verschiedene Strategien der Einführung des Öko-Audits in einer reformierten Verwaltung bewertet, die im Zusammenhang mit der Auswahl und Abgrenzung einer Organisationseinheit stehen (vgl. Tabelle 3.2).

**Tabelle 3.2: Strategien der Einführung des Öko-Audits**

<p><b>(1) Breite der Einführung</b></p> <p>a) Verwaltung als Betrieb</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verwaltungsweit</li> <li>- Teilbereiche der Verwaltung</li> </ul> <p>b) Verwaltung als Eigner von Unternehmen</p> <p>c) Verwaltung als kommunalpolitischer Akteur</p> <p><b>(2) Beteiligte Organisationseinheiten</b></p> <p>a) Traditionelle Verwaltung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beginn bei den Querschnittsämtern</li> <li>- Beginn bei den Fachämtern</li> </ul> <p>b) Reformierte Verwaltung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beginn bei den Organisationseinheiten mit Servicecharakter</li> <li>- Beginn bei den umweltrelevantesten Facheinheiten</li> </ul>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bei der Breite der Einführung wird für die reformierte Verwaltung empfohlen, in der Abgrenzung als Betrieb zu beginnen, da sie hier in einem überschaubaren Bereich Erfahrungen mit dem Öko-Audit gewinnen kann.<sup>135</sup> Bei kleinen Verwaltungen kann die Einführung eines Öko-Audits verwaltungsweit erfolgen, bei großen ist eine sukzessive Einführung in Teilbereichen der Verwaltung zu empfehlen.<sup>136</sup> Eine Variante der Einführung in Teilbereichen ist der sogenannte „Satellitenansatz“, bei dem neben dem Rathaus als Zentrale

<sup>134</sup> Vgl. Brief von Dr. Klaus Krisor aus der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission an Stefan Frey vom Ministerium für Umwelt und Verkehr, Baden-Württemberg, vom 21.02.2000.

<sup>135</sup> Vgl. an LfU (1998, S. 1).

<sup>136</sup> In Anlehnung an IFEU (1998, S. 12).

auch in ausgewählten weiteren Organisationseinheiten ein Audit eingeführt wird.<sup>137</sup> Die zu Beginn betrachteten Teilbereiche lassen sich anhand folgender Kriterien auswählen:<sup>138</sup>

- Motivation zur Unterstützung des Öko-Audits,
- Übertragbarkeit der Arbeiten auf andere Teile der Verwaltung und
- Ökologische Verbesserungspotenziale.

Da die Einführung des Öko-Audits in stadteigenen Unternehmen unabhängig von der Kernverwaltung erfolgen kann, ist auch diese Strategie zu empfehlen. In der Praxis, zum Beispiel in Tübingen oder Karlsruhe, wird so die Einführung in Eigenbetrieben vorangetrieben. Begründet wird dies damit, dass in Eigenbetrieben aufgrund des eigenständigen Haushalts ein Anreiz zu Einsparungen gegeben ist.<sup>139</sup>

Auch die weitestgehende Strategie, die Verwaltung als kommunalpolitischen Akteur hervorzuheben, liegt in der reformierten Verwaltung nahe, weil damit eine stärkere Orientierung zum Bürger gegeben ist. Notwendig ist jedoch, dass die umweltpolitischen Zielvorstellungen aller Akteure einer Stadt aufgenommen werden und nicht die Verwaltung als ein – wenn auch wesentlicher – Akteur die Zielvorstellungen dominiert.

Weitere Strategien bei der Einführung des Öko-Audits ergeben sich bezüglich der beteiligten Organisationseinheiten. Bei großen traditionellen Verwaltungen erscheint es plausibel, bei den Querschnittsämtern, z.B. Beschaffung, Gebäudebewirtschaftung, Reinigung und Unterhaltung von Grünanlagen zu beginnen und erst danach die einzelnen Fachämter und Einrichtungen nach und nach in das Umweltmanagementsystem einzubeziehen.<sup>140</sup> Gegenüber der traditionellen Verwaltung besitzt die reformierte Verwaltung hier einen entscheidenden Vorteil: Jede umweltrelevante Organisationseinheit ist für den Beginn eines Öko-Audits geeignet, da durch die Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung die Zuständigkeiten klar abgegrenzt sind.

### 3.2.2 Zeitpunkt der Integration

Grundsätzlich stehen verschiedene Zeitpunkte zur Auswahl, um ein Öko-Audit in eine Kommunalverwaltung einzuführen:

#### **Tabelle 3.3: Zeitpunkte zur Einführung eines Öko-Audits**

<sup>137</sup> Vgl. Stadt Leutkirch (1998, S. 10f.). Das Rathaus ist dabei die Steuerungszentrale und wichtigste Anlaufstelle, die Satelliten sind die zwei Standorte Bauhof und Schulzentrum.

<sup>138</sup> Vgl. LfU (1998, S. 16).

<sup>139</sup> Expertengespräch mit Frau Dr. Hartmann, Umweltbeauftragte der Stadt Tübingen.

<sup>140</sup> Vgl. LfU (1998, S. 10) sowie IFEU (1998, S. 37).

1. Vor der Verwaltungsreform
2. Gleichzeitig mit dem Beginn der Verwaltungsreform
3. Während der laufenden Verwaltungsreform
4. Nach durchgeführter Verwaltungsreform

Zu (1): Verschiedene Argumente sprechen für und gegen die Einführung eines Öko-Audits in eine Kommunalverwaltung vor einer Verwaltungsreform. Dafür spricht, wenn das Öko-Audit als Pilotprojekt der Verwaltungsreform angesehen wird.<sup>141</sup> Die Bereitschaft zu Veränderungen im Arbeitsablauf könnte durch umweltbezogene ämterübergreifende Arbeitsgruppen gesteigert werden. Desweiteren spricht für eine frühzeitige Einführung, dass in der kommunalen Praxis von den Mitarbeitern positive Veränderungen durch die Einführung des Öko-Audits erwartet werden. Diese positiven Argumente müssen jedoch relativiert werden. So soll erstens das Öko-Audit explizit nicht zu wesentlichen Veränderungen der Arbeitsabläufe führen, sondern vielmehr in bestehende Strukturen integriert werden.<sup>142</sup> Die Beschäftigten könnten somit von den ausbleibenden Veränderungen enttäuscht werden. Zweitens muss bezweifelt werden, dass vom Thema „Umweltschutz“ viel Veränderungsbereitschaft bei den Beschäftigten ausgeht, da selbst Veränderungsprozesse mit dem unter großem Einsatz verfolgten Ziel der „Kosteneinsparung“ mit großen Schwierigkeiten verbunden sind. Gegen eine Einführung vor der Verwaltungsreform spricht drittens der große Mehraufwand, der durch das Öko-Audit entstehen würde. Zwar könnten die Daten bezüglich der Umweltwirkungen und die übergeordneten Umweltleitlinien übernommen werden, jedoch wäre durch die veränderten Verantwortungsbereiche nach der Reform eine erneute Anpassung aller Zuständigkeiten innerhalb des Umweltprogramms und des Umweltmanagementsystems notwendig. Viertens sprechen auch strukturelle Probleme gegen die Einführung vor einer Verwaltungsreform. Eine traditionelle Verwaltung verfügt über kein Managementverständnis, das transparente und zielbezogene Steuerungssysteme zulässt.<sup>143</sup>

Zu (2): Vereinzelt wird die These aufgestellt, dass es sich bei der Verwaltungsreform und dem Öko-Audit um zwei komplementäre Prozesse handelt, die zu ihrer Verbindung eines gemeinsamen Beginns bedürfen.<sup>144</sup> Dieser These widersprechen zum einen die Erfahrungen bei der Integration von Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen. Dabei wird empfohlen, zunächst die Einführung der beiden Systeme getrennt vorzunehmen, und beide erst zu einem

---

<sup>141</sup> Expertengespräch mit Herrn Dr. Stottele, Stadtverwaltung Friedrichshafen.

<sup>142</sup> Vgl. LfU (1998, S. 15).

<sup>143</sup> Vgl. Stadtverwaltung Wuppertal (1998, S. 7).

<sup>144</sup> Vgl. Oelsner (1998, S. 40).

späteren Zeitpunkt zu verbinden.<sup>145</sup> Zum anderen führt der Prozess der Verwaltungsreform gerade zu Beginn zu großen Mehrbelastungen und Verunsicherungen bei den Beschäftigten. Die Implementierung eines kompletten Öko-Audits erscheint deshalb als eine zu große zusätzliche Anstrengung. Dennoch können entscheidende Weichen für eine Berücksichtigung des Faktors Umweltschutz derart gestellt werden, dass der Leitgedanke der Nachhaltigen Entwicklung als ein Ziel der Verwaltungsreform aufgenommen wird und damit im Reformprozess alle Elemente der Verwaltungsreform auch auf dieses Ziel hin angepasst werden.

Zu (3): Während des Reformprozesses sind durch die völlige Neugestaltung der Zuständigkeiten verschiedene Besonderheiten zu beachten. So sind zum Beispiel in der Anfangszeit des neuen Organisationsaufbaus noch Unsicherheiten über die genaue Aufgabenabgrenzung bei den Beschäftigten festzustellen.<sup>146</sup> Zwei Folgerungen aus den genannten Unsicherheiten sind bezüglich der Einführung des Öko-Audits möglich:

- Mit dem Öko-Audit so lange zu warten, bis sich die Aufbau- und Ablaufstruktur gefestigt hat.
- Die erste umweltbezogene Bestandsaufnahme in allen Organisationseinheiten, die sogenannte Begehung des Öko-Audit-Teams aktiv dafür zu nutzen, auch die noch reformbedingten Unklarheiten transparent zu machen. Damit könnte – in Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen für die Verwaltungsreform – das Öko-Audit einen Beitrag zur Verwaltungsreform leisten und helfen, die Verantwortlichkeiten sowohl fachlicher als auch umweltrelevanter Art zu klären.

Problematisch während des Reformprozesses sind des weiteren die aus dem Umweltprogramm abgeleiteten konkreten Handlungsvorgaben. Da aufgrund des vielfach fehlenden Kontraktmanagements noch keine Leistungs- und Qualitätsvorgaben für die „eigentliche“ Aufgabe (dem Output) bestehen, könnten die ökologischen Vorgaben von den Beschäftigten als zu einseitig bewertet werden. Außerdem wurden in Expertengesprächen Befürchtungen vor einer zu großen Zusatzbelastung („Jetzt auch das noch!“) im Reformprozess deutlich.<sup>147</sup> Die Beschäftigten werden durch die Verwaltungsreform so stark in Anspruch genommen, dass nur sehr bedingt eine zusätzliche Mehrarbeit möglich ist. Insbesondere durch die in der Einführung befindliche Kosten- und Leistungsrechnung sind viele Kapazitäten gebunden. Des weiteren kann die Implementierung zu starrer Umweltmanagementsysteme von den

---

<sup>145</sup> Vgl. Dilly (1996, S. 174).

<sup>146</sup> Vgl. die Erfahrungen der Beschäftigten in der Stadtverwaltung Horb, Kapitel 2.

<sup>147</sup> Expertengespräch mit Frau Dr. Hartmann aus Tübingen und Frau Schmitz aus Ulm über die Einstellungen der Mitarbeiter.

Beschäftigten als zu „bürokratisch“ empfunden werden.<sup>148</sup> In diesem Zusammenhang wurde in Expertengesprächen ein weiteres Argument gegen eine Einführung des Öko-Audits während der Verwaltungsreform genannt: Man will die Beschäftigten nicht mit dem zusätzlichen Thema Öko-Audit konfrontieren, da die Gefahr gesehen wird, dass während der Verwaltungsreform die Akzeptanz hierfür verlorengeht.<sup>149</sup>

Wenngleich diese Bedenken ernst zu nehmen sind, so muss doch darauf verwiesen werden, dass wesentliche Weichen bereits im Prozess der Reform gestellt werden sollten. Neben der Verankerung des Aspektes „Umweltschutz“ in das Leitbild, sollte insbesondere das Kontraktmanagement um ökologische Vorgaben erweitert werden. Dies ist umso wichtiger, als der Reformprozess mehrere Jahre andauert und das Ziel des größeren Umweltschutzes ansonsten immer wieder zeitlich hinausgeschoben wird. Auch könnten im Vergleich zu einem Nacheinander der Prozesse schneller monetäre und ökologische Einsparungen erzielt werden. Für eine Einführung des Öko-Audits während des Reformprozesses spricht zudem, dass der Aufwand bei einer direkten Integration zwar hoch ist, aber immer noch geringer als bei einer späteren Ergänzung der einzelnen Elemente der Verwaltungsreform um den Aspekt Umweltschutz. Konkret können die Arbeitsgruppen, die sich beispielweise mit den Reformelementen Leitbild, Kontraktmanagement, Berichtswesen oder Mitarbeitergespräche beschäftigen, gleichzeitig mit den zielender Steigerung der Wirtschaftlichkeit und der Bürgernähe auch das Ziel des Umweltschutzes integrieren.

Zu (4): Auch nach durchgeführter Verwaltungsreform ist die Integration des Öko-Audits möglich und notwendig. Gerade weil das Öko-Audit in vorhandene Elemente und gewohnte Arbeitsgänge integriert werden soll,<sup>150</sup> ist die reformierte Verwaltung für die Einführung eines vollständigen Öko-Audits geeignet. Da die Organisationsstrukturen festgelegt und die Arbeitsabläufe transparent sind, ist nun auch die Optimierung nach ökologischen Kriterien wirkungsvoll. Erst jetzt können Zuständigkeiten für die Umweltziele – und deren Aufnahme in das Umwelthandbuch – eindeutig und langfristig zugeordnet werden. Es kann jedoch der negative Effekt auftreten, dass von den Beschäftigten nach den Anstrengungen der Verwaltungsreform eine „Ermüdung“ gegenüber diesem neuen Instrument eintritt. Positiv ist hingegen zu sehen, dass ökologische Kennzahlen in den budgetierten Organisationseinheiten der reformierten Verwaltung bereits aus Eigeninteresse – wenngleich aus monetärem

---

<sup>148</sup> Vgl. Brenneke/Krug/Winkler (1998, S. 1).

<sup>149</sup> Expertengespräch mit Frau Dr. Hartmann aus Tübingen und Frau Schmitz aus Ulm.

<sup>150</sup> Vgl. Oelsner (1998, S. 9).



Interesse – erhoben werden.<sup>151</sup> In Expertengesprächen wurde des weiteren die Hoffnung auf einen „positiven Schub“ für den Beginn des Öko-Audits geäußert.<sup>152</sup> Begründet wird dies damit, dass die Beschäftigten durch positive Erfahrung mit der reformierten Verwaltung nun auch eine weitere Neuerung, das Öko-Audit, akzeptieren und unterstützen würden.

### 3.2.3 Formen der Integration

Zwei unterschiedliche Integrationsformen von Öko-Audit und reformierter Verwaltung sind denkbar: Die Einführung eines Umweltmanagementsystems als zusätzliches Managementsystem oder die Verknüpfung einzelner Elemente des Öko-Audits mit denen des Managementsystems der reformierten Verwaltung.

#### **Tabelle 3.4: Formen der Integration**

1. Öko-Audit als zusätzliches Managementsystem
2. Integration des Öko-Audits in das Managementsystem der reformierten Verwaltung

Zu (1): Das Umweltmanagementsystem sollte nicht als separates Managementsystem aufgebaut werden, um ein „Doppelmanagement“ von einerseits „moderner Verwaltung“ und andererseits „Nachhaltiger Entwicklung“ zu vermeiden. So wird auch im Bereich der Privatwirtschaft gefordert, nicht (nur) die Integration mit dem Qualitätsmanagementsystem, sondern auch die Integration mit dem allgemeinen Managementsystem zu erreichen.<sup>153</sup> Eine separate Einführung „führt zu einem wenig sinnvollen Nebeneinander von Managementsystemen, das durch geringe Effizienz, ungenügende Effektivität und fehlendes Engagement der Führung gekennzeichnet ist. Doppelspurigkeiten, hoher Abstimmungs- und Koordinationsaufwand, aber auch eine begrenzte Wirkung der Maßnahmen im Umweltbereich sind die Folge.“<sup>154</sup>

<sup>151</sup> Vergleiche die Fallbeispiele in der Stadtverwaltung Horb in Kapitel 2.

<sup>152</sup> Expertengespräch mit Frau Schmitz aus Ulm.

<sup>153</sup> Vgl. Dyllick (1999a, S. 124). Zum Zusammenhang zwischen Qualitäts- und Umweltmanagement vgl. Dilly (1996, S. 175), Dorn (1998, S. 24) oder Butterbrodt/Dannich-Kappellmann/Tammler (1995, S. 41).

<sup>154</sup> Dyllick (1999a, S. 123).

Zu (2): Möglich und sinnvoll ist demzufolge eine Integration des Öko-Audits mit dem Managementsystem der reformierten Verwaltung. Zu beachten ist allerdings, dass es sich beim Öko-Audit und dem Managementsystem der reformierten Verwaltung um verschieden „mächtige“ Systeme handelt. Es besteht zwar eine inhaltliche Affinität, da auch das Öko-Audit auf dem Controlling-Gedanken aufbaut, die Dimensionen der Veränderung sind aber bei der Verwaltungsreform weitaus größer:

- Durch die Verwaltungsreform werden die Organisationsstrukturen verändert, ein Öko-Audit wird in bestehende Strukturen eingeführt.
- Die Auswirkungen der Verwaltungsreform auf die Beschäftigten sind größer, die Spanne reicht von höherer Verantwortung bis hin zu „Machtverlust“.
- Die Konfliktpotenziale der Verwaltungsreform sind größer, da die Verantwortung komplett neu zugeordnet wird.
- Die Kosten sind wesentlich höher; so übersteigen die Einführungskosten der Kosten- und Leistungsrechnung, eines wesentlichen Instruments innerhalb der Verwaltungsreform, bei weitem die der Einführung des Öko-Audits.
- Die Dauer des Einführungsprozesses der Verwaltungsreform ist länger.

Um auch tatsächlich von einer Integration des Umweltmanagementsystems in das allgemeine Managementsystem zu sprechen gilt es drei Anforderungen zu erfüllen:<sup>155</sup>

1. Integration der Umweltverantwortung in die Linienverantwortung
2. Integration der Umweltziele und -programme in die bestehenden Planungs-, Budgetierungs- und Controllingsysteme
3. Integration des Umweltmanagementsystems in die bestehende Kernprozesse des Unternehmens

Alle drei Anforderungen können durch eine intensive Integration eines Öko-Audits in die Elemente der reformierten Verwaltung erfüllt werden. Erstens wird durch die dezentrale Organisationsstruktur die Einbindung der Mitarbeiter erreicht. Dies bestätigen Erfahrungen aus der Privatwirtschaft, nach denen flache Hierarchien insofern mit den Erfordernissen des betrieblichen Umweltschutzes harmonieren, da die Einbeziehung jedes einzelnen Mitarbeiters dadurch erleichtert wird. „Ein hohes Maß an Integration ergibt sich, wenn jeder Mitarbeiter in seinem Wirkungsbereich zugleich Umweltschutzexperte ist.“<sup>156</sup> Zweitens findet ein Umweltmanagementsystem in der reformierten Verwaltung vereinfachte Rahmenbedingungen.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> Vgl. Dyllick (1999a, S. 124).

<sup>156</sup> Kurz/Spiller (1995, S. 28).

<sup>157</sup> Vgl. Umweltbundesamt (1999, S. 100).

Dies wird erreicht, indem die Verantwortung von Politik und Verwaltung besser voneinander abgegrenzt ist und über Zielvorgaben und Budgets gesteuert wird. Erst dadurch wird von den eigenverantwortlichen Organisationseinheiten zugleich gegenüber den Zielen der Verwaltungsreform sowie dem Ziel der Nachhaltigkeit optimiert. Ob drittens die Ziele auch gleichwertig und über alle Kernprozesse wenigstens der umweltrelevantesten Organisationseinheiten vorgegeben werden, hängt von den Prioritäten der Verwaltungsführung und des Gemeinderats - und damit auch insbesondere vom Interesse der Öffentlichkeit - ab.

### **3.3 *Analyse der Integrationsmöglichkeiten in eine reformierte Verwaltung anhand der Schritte des Öko-Audits***

Die Möglichkeiten der Integration eines Instruments des Umweltmanagements in die reformierte Verwaltung werden nun anhand der einzelnen Schritte beziehungsweise Elemente bei der Einführung des Öko-Audits nach der EG-Verordnung verdeutlicht. Folgende Schritte müssen durchgeführt werden, um die Validierung zu erhalten:<sup>158</sup>

1. Festlegung der Umweltpolitik
2. Erste Umweltprüfung durchführen
3. Umweltprogramm erstellen
4. Umweltmanagementsystem aufbauen
5. Umweltbetriebsprüfung durchführen
6. Umwelterklärung abfassen
7. Validierung

Die Abfolge der Schritte des Öko-Audits ist nicht streng vorgegeben. So kann die Festschreibung der Umweltpolitik auch erst dann vorgenommen werden, wenn durch die Umweltprüfung, und hierbei insbesondere durch die Erfassung und Beurteilung der Umweltwirkungen, bereits eine intensive Beschäftigung mit den Themen Umweltschutz und Umweltmanagement stattgefunden hat.<sup>159</sup>

Der Schritt „Validierung“ wird nicht in einem eigenen Abschnitt weiter ausgeführt, da es diesbezüglich keine Besonderheiten für eine reformierte Verwaltung gibt; hier nur kurz das Wesentliche. Bei der Validierung prüft ein zugelassener, unabhängiger Umweltgutachter alle durchgeführten Schritte auf Übereinstimmung mit der Verordnung hin. Erfüllt das Unternehmen die Bestimmungen, so wird die Umwelterklärung vom Umweltgutachter für gültig

---

<sup>158</sup> Vgl. Matschke/Lemser/Tillmann (1994, S. 503).

<sup>159</sup> Brenneke/Krug/Winkler (1998, S. 287).

erklärt.<sup>160</sup> Nach außen kann die Teilnahme an dem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung durch Verwendung einer Teilnahmeerklärung dokumentiert werden.<sup>161</sup> Die Kommunalverwaltung darf ab diesem Zeitpunkt die Teilnahmeerklärung auf Briefköpfen, in Anzeigen oder in Broschüren der Stadt verwenden.<sup>162</sup>

Im Folgenden werden nacheinander die Schritte des Öko-Audits nach der EG-Verordnung behandelt. Innerhalb der einzelnen Schritte wird wie folgt untergliedert:

- (1) Charakterisierung des Öko-Audits anhand der Anforderungen aus der EG-Verordnung und der Erfahrungen aus der Privatwirtschaft
- (2) Übertragung des Öko-Audits auf Kommunalverwaltungen und erste Erfahrungen aus traditionellen Kommunalverwaltungen
- (3) Schlussfolgerungen für die Integration des Öko-Audits in eine reformierte Kommunalverwaltung (bzw. vereinzelt auch für eine Verwaltung im Reformprozess)

### 3.3.1 Umweltpolitik (-leitlinien)

(1) Voraussetzung für die Teilnahme an der EG-Öko-Audit-Verordnung ist die Festlegung einer Umweltpolitik. In Artikel 2 wird die Umweltpolitik definiert als die umweltbezogenen Gesamtziele und Handlungsgrundsätze eines Unternehmens unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorschriften. Die Festlegung der Umweltpolitik muss in schriftlicher Form erfolgen und auf das Umweltprogramm und das Umweltmanagementsystem sowie auf sämtliche anderen Systeme innerhalb des Unternehmens abgestimmt sein.<sup>163</sup> Die Umweltpolitik wird vom obersten Management festgelegt.<sup>164</sup> Sie wird in regelmäßigen Zeitabständen überprüft und gegebenenfalls angepasst. Die Unternehmen verpflichten sich, nicht nur einschlägige Umweltvorschriften zu beachten, sondern auch dafür zu sorgen, dass der Umweltschutz am Standort kontinuierlich verbessert wird.<sup>165</sup> Darüber hinaus muss die

---

<sup>160</sup> Vgl. Artikel 4 Absatz 3 und 4 der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993). Nachdem die Umwelterklärung für gültig erklärt wurde, wird sie an die zuständige Stelle des Mitgliedslandes, in dem sich der Standort befindet, übersendet und in ein Verzeichnis eingetragen, das durch die EG-Kommission europaweit veröffentlicht wird (Vgl. Artikel 3 Buchstabe h und Artikel 8 Absatz 1 und 2 der Verordnung).

<sup>161</sup> Die Grafik darf nur in Verbindung mit der Teilnahmeerklärung verwendet und nicht in der Produktwerbung oder auf den Erzeugnissen selbst angewendet werden (Vgl. Artikel 10 und Anhang 4 der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993)).

<sup>162</sup> Vgl. LfU (1998, S. 42).

<sup>163</sup> Vgl. Anhang I der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993).

<sup>164</sup> Aus zwei Gründen ist die Festlegung durch das oberste Management wichtig: Zum einen wird die Bekenntnis des Managements zur umweltorientierten Unternehmenspolitik zum Ausdruck gebracht. Zum anderen wird bei der Festlegung der Umweltpolitik der zukünftigen Kurs bestimmt und damit eine strategische Entscheidung gefällt. (Vgl. Brenneke/Krug/Winkler (1998, S. 288)).

<sup>165</sup> Vgl. Anhang I Teil C der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993). Zu den zu berücksichtigenden Gesichtspunkten zählen zum Beispiel Vermeidung bzw. Recycling von Abfall oder Verhütung und Begrenzung

Umweltpolitik bestimmten umweltbezogenen Handlungsgrundsätzen, sogenannten gute Managementpraktiken, genügen.<sup>166</sup> Weiterhin soll die Umweltpolitik den Mitarbeitern und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Abgeleitet aus den Erfahrungen in der Privatwirtschaft kann auch eine aktive Beteiligung der Mitarbeiter gefordert werden.<sup>167</sup>

(2) In der kommunalen Praxis wird der Begriff „Umweltleitlinien“ verwendet, da der Begriff „Umweltpolitik“ bereits besetzt ist und deshalb missverständlich sein könnte.<sup>168</sup> Mit den Umweltleitlinien lassen sich in der traditionellen Verwaltung das Fehlen von klaren Zielvorgaben und von Handlungsprogrammen für die praktische Arbeit kompensieren. Die Folgen fehlender Zielvorgaben sind nämlich, dass sich die Fachdezernate oder Fachämter gegenseitig blockieren oder unkoordiniert handeln und dass Probleme im Zusammenspiel zwischen dem Gemeinderat und der Verwaltung bestehen.

Ein mögliches Vorgehen zur Festlegung der Umweltleitlinien in der Kommunalverwaltung lässt sich wie folgt beschreiben:<sup>169</sup> Nach einem Vorentwurf durch den Koordinator für die Einführung des Öko-Audits sollten die Umweltleitlinien erst in einer sogenannten Steuerungsgruppe, dem Arbeitskreis auf Führungsebene, und dann mit dem Bürgermeister diskutiert werden. Anschließend erfolgt die Vorstellung im Gemeinderat mit Diskussion und Beschluss, sowie die verwaltungsinterne Veröffentlichung und die Weitergabe an die Presse.

Bei der Festlegung der Umweltleitlinien sind verschiedene Interessen zu berücksichtigen. Deshalb wird vereinzelt vorgeschlagen, weniger anspruchsvolle, aber von allen Seiten getragene Umweltleitlinien festzulegen, um damit einen Konsens zu erreichen. Dies sei im Zweifel „nachhaltiger“ als eine zu hochgesteckte und nur durch eine Kampf Abstimmung beschlossene Leitlinie.<sup>170</sup>

---

umweltschädlicher Produkte. Diese Vorgaben werden jedoch auch als problematisch angesehen: In der Verordnung wird vorgegeben, in welcher Richtung die Ziele der Umweltpolitik zu liegen haben und worauf sich diese beziehen sollten. Damit wird aber die eigentlich bedeutende Frage „Was wollen wir?“ durch die Fragen „Was sollen wir eigentlich wollen?“ ersetzt. (Vgl. Brenneke/Krug/Winkler (1998, S. 292)). Empfohlen wird hier, erst die tatsächlichen Ziele und Einstellungen im Betrieb zu ermitteln und diese erst danach mit den Vorgaben der EG-Öko-Audit-Verordnung abzugleichen und realistisch zu verknüpfen. (Vgl. Brenneke/Krug/Winkler (1998, S. 292)).

<sup>166</sup> Vgl. Anhang D der Verordnung.

<sup>167</sup> Hierzu und zur Formulierung von Unternehmensleitsätzen vgl. z.B. Kurz (1995).

<sup>168</sup> Vgl. LfU (1998, S. 20f.).

<sup>169</sup> Vgl. LfU (1998, S. 22). Eine Vorlage befindet sich dort in Arbeitsblatt 3.

<sup>170</sup> Vgl. Gebers/Peter (1996, S. 56).

(3) Bei durchgeführter Verwaltungsreform sollten die Umweltleitlinien in das verwaltungsinterne Leitbild eingefügt werden.<sup>171</sup> Damit wird eine Integration auf der Ebene der obersten Handlungsziele erreicht.<sup>172</sup> Die Gefahr eines „Nebeneinander“ von verschiedenen Leitbildern wird so vermieden, da ein „ganzheitliches“ Leitbild entsteht. Die Einheitlichkeit ist umso wichtiger, als mit dem verwaltungsinternen Leitbild verschiedenste Zielgruppen erreicht werden sollen. Diese Zielgruppen sind neben den Beschäftigten und dem Gemeinderat die Bürger, mögliche Investoren und Zulieferer. Mehrere Leitbilder, beispielweise eines für die „moderne Verwaltung“ und eines für das „Umweltengagement der Verwaltung“ könnten bei diesen Zielgruppen zu Verwirrung über die Rangfolge der Ziele führen.

Wenn sich die Verwaltung noch im Reformprozess befindet und das Leitbild noch nicht erstellt worden ist, bietet sich eine Integration schon im Prozess an. Die Festlegung eines ganzheitlichen Leitbildes erfolgt dann unter Mitwirkung aller Beschäftigter („bottom-up-Ansatz“). Der bottom-up-Ansatz hat verschiedene Vorteile: Durch die hohe Beteiligung aller Beschäftigten wird vermieden, dass nur ein kurzfristiger Imagegewinn im Sinne einer „Umweltpolitik“<sup>173</sup> erreicht wird. Die Erfahrungen aus der Privatwirtschaft zeigen, dass die Umweltpolitik auch der Unternehmenskultur Rechnung tragen muss. Nur so kann das Leitbild Verhaltensweisen beeinflussen und einen Beitrag zur Motivation der Mitarbeiter und zur Stärkung ihrer Identifikation mit dem Betrieb erzeugen.<sup>174</sup> Durch das ganzheitliche Leitbild sind die Grundlagen für eine Verwaltungskultur gelegt, die neben den Zielen der Verwaltungsreform auch die Ziele der Nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt.

Bei einer Verwaltung mit bereits erstelltem Leitbild könnte auch auf einen „top-down-Ansatz“ zurückgegriffen werden. Hierbei erfolgt die Integration in ein ganzheitliches Leitbild durch die Verwaltungsspitze oder eine Steuerungsgruppe. Vorteile hierbei sind, dass nicht mehr der gesamte Prozess der Leitbilderstellung aufgerollt werden muss. Hierdurch lassen

---

<sup>171</sup> Vgl. auch LfU (1998, S. 22).

<sup>172</sup> Die Integration in das verwaltungsinterne Leitbild kann des weiteren auch das „gravierende strategische Defizit“ (Dyllick 1999a, S. 126) des Öko-Audits ausgleichen. Dies ist dadurch gegeben, dass das Öko-Audit in der Regel nicht normativ verankert ist. Die Verwaltungsreform kann damit als Chance für die Weiterentwicklung des Umweltmanagementsystems gesehen werden. Der Begriff „Strategie“ bezieht sich dabei auf das „St.-Gallener Management-Konzept“. Dieses unterscheidet vor allem zwei Merkmale vom üblichen strategischen Management. Es wird erstens eine gesellschaftsbezogene normative Ebene des Management herausgearbeitet, von der aus die grundlegenden unternehmenspolitischen Strukturen und Handlungsorientierungen zu bestimmen sind und zweitens wird die Abkehr von einem linear-kausalen Denken hin zur ganzheitlich-vernetzten Betrachtungsweise vollzogen (Vgl. Freimann (1996, S. 303)). Zu der Übertragung dieses Managementkonzepts für die Verwaltung vgl. Heinz (2000).

<sup>173</sup> Brenneke/Krug/Winkler (1998, S. 291).

<sup>174</sup> Vgl. Brenneke/Krug/Winkler (1998, S. 290).

sich zum einen Kosten senken und zum anderen wird die Bereitschaft der Mitarbeiter zur Beteiligung nicht über Gebühr belastet.

Die Umweltleitlinien lassen sich auch über die Verwaltungsgrenze hinweg für stadtweite umweltpolitische Ziele nutzen. So können gezielt Aspekte wie Autoverkehr, Industrieabgase, Flächenverbrauch, Versiegelung und Bodenverschmutzung aufgenommen werden.<sup>175</sup> In der kommunalen Praxis gibt es bereits Ansätze, die Umweltleitlinien mit politischen Gruppierungen, örtlichen Verbänden und weiteren interessierten Personen abzustimmen, um so einen breiten Konsens über die Zukunft der Kommune herzustellen.<sup>176</sup> Bei der Erstellung des ganzheitlichen Leitbildes ist deshalb auch eine Verknüpfung mit der Lokalen Agenda sinnvoll. Neben der Führungsebene und den Mitarbeitern der Verwaltung könnten so die Vorstellungen aller stadtweiten Akteure integriert werden (vgl. Kapitel 4).

### 3.3.2 Erste Umweltprüfung

(1) Durchgeführt werden muss laut Verordnung „eine erste umfassende Untersuchung der umweltbezogenen Fragestellungen, Auswirkungen und des betrieblichen Umweltschutzes im Zusammenhang mit der Tätigkeit an einem Standort“.<sup>177</sup> Zweck dieser Maßnahme ist es, den aktuellen Zustand des Umweltschutzes am jeweiligen Standort des Unternehmens festzustellen.<sup>178</sup> Gefordert wird sowohl die Erfassung der Umweltauswirkungen als auch die Ermittlung von ökonomischen und ökologischen Verbesserungspotenzialen.<sup>179</sup> Die Umweltprüfung muss auf drei inhaltlichen Ebenen erfolgen:<sup>180</sup>

- Umweltwirkungen,
- umweltbezogene Managementstrukturen und
- Umweltrechtskonformität.

---

<sup>175</sup> Vgl. Gebers/Peter (1996, S. 57).

<sup>176</sup> Vgl. die Umweltleitlinien der Stadtverwaltung Ulm, LfU (1998, S. 20f.) und Alpenforschungsinstitut (1999, S. 4).

<sup>177</sup> Artikel 2 Buchstabe b) der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993).

<sup>178</sup> Diese Umweltprüfung muss den im Anhang I Teil C genannten Kriterien genügen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch ein „Dokumenten-Check“ auf Vollständigkeit, Verfügbarkeit und Aktualität (Vgl. Brenneke/Krug/Winkler (1998, S. 99).

<sup>179</sup> Vgl. Brenneke/Krug/Winkler (1998, S.167).

<sup>180</sup> Vgl. LfU (1998, S. 22).

Die Umweltwirkungen ergeben sich aufgrund von normalen und anormalen (bspw. Unfälle und mögliche Notfälle) Betriebsbedingungen früherer, laufender und geplanter Tätigkeiten. Gefordert wird die regelmäßige und systematische Erfassung und Bewertung folgender Umweltwirkungen:<sup>181</sup>

- Kontrollierte und unkontrollierte Emissionen in die Atmosphäre,
- kontrollierte und unkontrollierte Ableitungen in Gewässer oder Kanalisationen,
- feste und andere Abfälle, insbesondere gefährliche Abfälle
- Kontaminierung des Erdreichs,
- Nutzung von Boden, Wasser, Brennstoffen und Energie sowie anderen natürlichen Ressourcen,
- Freisetzung von Wärme, Lärm, Geruch, Staub, Erschütterungen und optischen Einwirkungen sowie
- Auswirkungen auf bestimmte Teilbereiche der Umwelt und auf Ökosysteme.

In Unternehmen bestehen jedoch oftmals keine klare Vorstellung über die verursachten Umweltwirkungen.<sup>182</sup> Denn in der Praxis werden vielfach nicht einmal die Stoffflüsse vollständig erfasst. Mit der Bewertung der Umweltwirkungen, d.h. der Wirkungen, die diese Stoffflüsse in der Umwelt hervorrufen, sind viele (insbesondere mittelständischen) Unternehmen zumeist überfordert.

Zur Systematisierung der Umweltbelastungen werden Öko-Bilanzen eingesetzt.<sup>183</sup> Dabei wird zwischen Produktbilanz und Betriebsbilanz unterschieden. Die Betriebsbilanz besteht wiederum aus drei Komponenten,

- der Substanzbilanz für periodenübergreifende und strukturelle Umweltbelastungen (beispielsweise überbaute Flächen),
- der Input-Output-Analyse für die Erfassung von Stoff- und Energieströmen, Endprodukten und Emissionen einer Periode sowie
- den Prozessbilanzen für die verfeinerte Analyse einzelner Verfahrensschritte.

Eine weitere Aufgabe der Umweltprüfung liegt darin, die umweltbezogenen Managementstrukturen mit den Anforderungen der EG-Öko-Audit-Verordnung zu vergleichen. Dazu muss

---

<sup>181</sup> Anhang I der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993).

<sup>182</sup> Vgl. Ankele (1998, S. 12).

<sup>183</sup> Zu Grundlagen zum Thema „Ökobilanz“ siehe auch Etterlin/Hürsch/Topf (1992). Anforderungen an eine Ökobilanz sind Stabilität, Transparenz, Überprüfbarkeit, Übertragbarkeit, Fairness, Vollständigkeit und Eindeutigkeit (Vgl. Butterbrodt/Dannich-Kappelmann/Tammler (1995, S.77)).



gefragt werden, welche Umweltschutzmaßnahmen bereits realisiert sind und für welche umweltbezogenen Aufgaben Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bestehen.<sup>184</sup>

Bezüglich der Umweltrechtskonformität wird das Vorliegen der umweltbezogenen Rechtsvorschriften und der diesbezügliche Informationsfluss überprüft.<sup>185</sup>

(2) Für die kommunale Ebene wird ein angepasster Kontenrahmen vorgeschlagen.<sup>186</sup> Wesentliche Fragen bei der Erhebung der Umweltbelastungen auf kommunaler Ebene sind:<sup>187</sup>

- Welcher Bilanzzeitraum wird gewählt?
- Welche In- und Outputs werden erfasst?
- Wer ist für die Erhebung der Daten zuständig?
- Wo können Maßnahmen auch umgesetzt werden?

Statt einer sehr zeitaufwendigen flächendeckenden Erhebung sollten Lücken gelassen werden. Des Weiteren wird empfohlen, die Lager zu berücksichtigen und die Herkunft der Daten genau zu dokumentieren.<sup>188</sup>

Wenn die Kommunalverwaltung auch ihre Rolle als umweltpolitischer Akteur wahrnimmt, ist die Erhebung der stadtweiten Umweltauswirkungen (z.B. Trinkwasserverbrauch, erzeugte Abfallmengen, Verkehrsdichte, Bodenversiegelung, Anteil der Grünflächen) sinnvoll.<sup>189</sup> So werden beispielsweise in Isny und Leutkirch die hierbei ausgewählten Handlungsfelder unter Mitwirkung von Vertretern aus Politik, Verwaltung und Verbänden bearbeitet.<sup>190</sup>

(3) Der für traditionelle Kommunalverwaltungen entwickelte Kontenrahmen ist auch auf die reformierte Verwaltung übertragbar.<sup>191</sup> Durch die neue Organisationsstruktur treten jedoch Besonderheiten bei den umweltbezogenen Managementstrukturen auf. So erscheint es sinnvoll, die erste Umweltprüfung bei den neu zugeschnittenen Organisationseinheiten zu beginnen, da für diese die Ressourcenverantwortung klar abgegrenzt ist. Die Inputs und Outputs des Kontenrahmens sollten zuerst für die Organisationseinheiten mit der höchsten

---

<sup>184</sup> LfU (1998, Arbeitsblatt 10).

<sup>185</sup> Vgl. Dilly (1996, S. 155) mit einer Tabelle der gesetzlichen Umweltstandards oder auch LfU (1998, Arbeitsblatt 11).

<sup>186</sup> Vgl. LfU (1998, Arbeitsblatt 5).

<sup>187</sup> Vgl. LfU (1998, S. 25).

<sup>188</sup> Vgl. LfU (1998, S. 25).

<sup>189</sup> Vgl. Gebers/Peter (1996, S. 56).

<sup>190</sup> Vgl. Alpenforschungsinstitut (1999, S. 7).

Umweltwirkung erhoben werden. Dieses sind die Organisationseinheiten aus jenen Fachbereichen, die sich mit technischen, stadtplanerischen oder umweltrelevanten Dienstleistungen beschäftigen. Nach und nach kann durch die Einbeziehung aller Organisationseinheiten schließlich eine verwaltungsweite vollständige Öko-Bilanz entstehen.

### 3.3.3 Umweltprogramm

(1) In der EG-Öko-Audit-Verordnung wird das Umweltprogramm definiert als „eine Beschreibung der konkreten Ziele und Tätigkeiten des Unternehmens, die einen größeren Schutz der Umwelt an einem bestimmten Standort gewährleisten sollen, einschließlich einer Beschreibung der zur Erreichung dieser Ziele getroffenen oder in Betracht gezogenen Maßnahmen und der gegebenenfalls festgelegten Fristen für die Durchführung dieser Maßnahmen.“<sup>192</sup> Unter Umweltziele werden diejenigen Ziele verstanden, die sich ein Unternehmen im einzelnen für seinen betrieblichen Umweltschutz gesetzt hat.<sup>193</sup> Zwei Arten von Zielen können unterschieden werden:<sup>194</sup>

- Quantifizierbare Ziele und
- qualitative Ziele (z.B. Verbesserung der innerbetrieblichen Kommunikation).

Das Umweltprogramm muss auf die Umweltpolitik (-leitlinien) abgestimmt sein und eine kontinuierlichen Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes beinhalten. Zur Bestimmung der Schwerpunkte des Umweltprogramms werden folgende Kriterien empfohlen:<sup>195</sup>

- In der Umweltprüfung ermittelte Schwachstellen,
- besonders bedeutsame Umweltwirkungen (einschließlich der Umweltrisiken),
- Gesamtziele der Umweltpolitik und
- Bereiche mit hohen Umweltkosten.

Bei der Definition von Zielen ist des weiteren zu überlegen, welche Kontrollmechanismen verankert werden können.<sup>196</sup>

(2) Die Entwicklung von Umweltzielen und deren zielorientierter Umsetzung lassen sich unabhängig von der gewählten Organisationsform realisieren und entsprechend der

---

<sup>191</sup> Die dort genannten Rechtsvorschriften können in dieser Arbeit nicht auf ihre Gültigkeit bei einer reformierten Verwaltung überprüft werden.

<sup>192</sup> Artikel 2 Buchstabe c) der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993).

<sup>193</sup> Vgl. Artikel 2 Buchstabe d) der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993).

<sup>194</sup> In Anlehnung an LfU (1998, S. 30).

<sup>195</sup> Vgl. Brenneke/Krug/Winkler (1998, S. 326).

<sup>196</sup> Vgl. Gebers/Peter (1996, S. 56).

vorhandenen Verwaltungsstrukturen modifizieren.<sup>197</sup> Im kommunalen Bereich hat zum Beispiel die Stadtverwaltung Kehl einen Entwurf für ein Umweltprogramm erstellt.<sup>198</sup> Die aufgestellten Umweltziele betreffen dort die Bereiche

- Management (z.B. „Verbesserung der Qualifikation und Motivation der Mitarbeiter“),
- Energie (z.B. „Reduktion des Energieverbrauchs für Heizung, Licht- und Kraftstrom“),
- Wasser (z.B. „Verringerung des Wasserverbrauchs“),
- Reinigung (z.B. „Reduzierung des Reinigungsmittelverbrauchs“)
- Beschaffung (z.B. „Erhöhung des Anteils an Produkten, die unter ökologischen Kriterien ausgewählt wurden“),
- Abfall (z.B. „Reduzierung des Abfallaufkommens“) sowie
- Verkehr (z.B. „Verminderung des durch die Verwaltung hervorgerufenen Individualverkehrs“).

Geplanten Maßnahmen, die obigen Umweltzielen entsprechen, sind beispielsweise die Einbeziehung von umweltbezogenen Qualifikationen in Stellenausschreibungen, der Ersatz von Ölkesseln durch Gaskessel, der Einsatz von Spararmaturen, die jährliche Begehung der Putzmittellager, die Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Auswahl von Vorlieferanten, die zentrale Sammlung von recyclingfähigen Büromaterialien und die Erfassung und Kategorisierung von Dienstgängen.<sup>199</sup>

Bei der Definition von Umweltzielen auf kommunaler Ebene ist zwischen internen und externen Umweltzielen zu unterscheiden.<sup>200</sup>

- Interne Umweltziele:
  - Einsatz möglichst umweltverträglicher Materialien
  - Senkung der Kohlendioxid-Emission der Verwaltung in den nächsten zehn Jahren um 10 Prozent
- Externe Umweltziele
  - Reduktion des innerörtlichen Kfz-Verkehrs um 20 Prozent

Zum Umweltprogramm existieren bereits erste kommunale Erfahrungen:<sup>201</sup> Zur Information der Öffentlichkeit und zu deren Sensibilisierung für das Thema Umweltschutz wurden z.B. in Isny und Leutkirch in den Bereichen des Umweltprogramms, in denen die Kommune als

---

<sup>197</sup> Vgl. Stadtverwaltung Wuppertal (1998, S. 9).

<sup>198</sup> Vgl. LfU (1998, S. 31 und 33).

<sup>199</sup> Vgl. LfU (1998, S. 31f.).

<sup>200</sup> Vgl. Gebers/Peter (1996, S. 56).

<sup>201</sup> Vgl. Alpenforschungsinstitut (1999, S. 7f.).

umweltpolitischer Akteur auftritt, möglichst viele Bürger und Verbände eingeladen. Erst nach dieser Diskussion wurde das Umweltprogramm den Gemeinderäten zur Abstimmung vorgelegt.

(3) In der reformierten Verwaltung sollten die Umweltziele in das Reformelement „Kontraktmanagement“, den Zielvereinbarungen zwischen Gemeinderat und Fachverantwortlichen, eingebunden werden. Zu beachten sind dabei zwei Aspekte:

1. Die Kontrakte sind im Normalfall – analog zum Haushaltsplan – auf ein Jahr festgeschrieben. Die Umsetzung längerfristiger Umweltziele muss dementsprechend operabel und kontrollierbar auf einzelne Jahre und Zwischenziele aufgeteilt werden.
2. Die Kontrakte betreffen die eigenverantwortlichen Organisationseinheiten. Jegliches umweltpolitische Ziel muss daher für konkrete Organisationseinheiten formuliert werden. Verwaltungsweite interne Umweltziele („In fünf Jahren soll der Energieverbrauch über die gesamte Verwaltung hinweg um 10 Prozent sinken“) können nur als Oberziele dienen. Wichtig ist die Zuordnung der Ergebnisverantwortung für einzelne Organisationseinheiten.

Die um ökologische Zielvorgaben erweiterten Kontrakte beinhalten dann folgende Elemente:

- Leistungsvorgaben
- Qualitätsvorgaben
- Monetäre Vorgaben
- Ökologische Vorgaben

Die ökologische Zielvorgabe kann sich dabei auf absolute oder relative Größen beziehen (zum Beispiel Energieverbrauch in KWh absolut oder Energieverbrauch pro Besucher).<sup>202</sup>

Des Weiteren kann in den einzelnen Organisationseinheiten – je nach Umweltrelevanz – eine unterschiedliche Differenzierung der Kennzahlen erfolgen.

Bei der Zielüberprüfung sind drei Varianten vorstellbar: Erstens kann die Nichteinhaltung der ökologischen Vorgaben direkt zu Sanktionen führen. Zweitens könnten ökologische Vorgaben priorisiert werden, so dass die Übererfüllung von ökologischen Einsparungen die Unterschreitung von monetären oder qualitativen Vorgaben rechtfertigt. Drittens könnten Verbrauchsreduzierungen zwischen verschiedenen Organisationseinheiten gehandelt werden.

---

<sup>202</sup> In diesem Zusammenhang ist auch die „Balanced Scorecard“ zu sehen. Vgl. z.B. Fahrbach (1999).

Vorstellbar ist auch die Einbeziehung von ökologischen Vorgaben in die Qualitätsvorgaben. Die Umweltziele hätten damit den Charakter einer Nebenbedingung. Die Leistungsziele im Schwimmbad könnten also z.B. längere Öffnungszeiten (+ 5 %) und höhere Besucherzahlen (+ 5 %) sein, als Nebenbedingung aber einen gleichbleibenden Ressourceneinsatz verlangen. Wichtig ist auch der Prozess der Formulierung von Umweltzielen. Die endgültigen Zielvorgaben werden durch den Gemeinderat festgelegt, die letztendliche Verantwortung für die Zielerreichung liegt beim jeweiligen Produktverantwortlichen. Für die Auswahl der Zielvorgaben und deren Überprüfung muss diese Beziehung jedoch geöffnet werden. Die Kriterien für die Umweltziele und die konkreten Maßnahmen und Fristen sollten im Voraus mit dem Umweltbeauftragten abgestimmt werden, da dieser in der Regel über die größte fachliche Kompetenz hinsichtlich der ökologischen Zusammenhänge verfügt.

Die Vorgabe von eindeutigen Umweltzielen ist jedoch nicht unproblematisch; sie widerspricht dem Grundgedanken der Verwaltungsreform in einem ganz entscheidenden Punkt: Intendiert ist die „Outputorientierung“, also die Ausrichtung des Organisationsaufbaus und der erstellten Dienstleistungen auf die Bedürfnisse des Bürgers. Das Ziel des „Outputs“ wird dabei durch den Gemeinderat festgelegt, die Mittel zur Zielerreichung sollen aber möglichst unreglementiert bleiben, um ein eigenverantwortliches Arbeiten der Mitarbeiter zu fördern. Die in der EG-Öko-Audit-Verordnung geforderten Umweltziele setzen aber vielfach bei den verwendeten Umweltressourcen an, dem „Input“ bei der Leistungserstellung. Durch genaue Vorgaben beim Input wird der Handlungsspielraum der Mitarbeiter jedoch wieder eingeschränkt. Aus diesem Grund sollte keine zu konkrete Detailsteuerung erfolgen. Eine mögliche Form den Spielraum zu vergrößern, könnte die Vorgabe von übergeordneten Umweltzielen anstatt konkreter Ressourcenverbräuche sein. So kann z.B. die Senkung der CO<sub>2</sub>-Reduktion um einen bestimmten Prozentsatz konkrete Reduktionsvorgaben bei Strom, Heizöl und Erdgas ersetzen. Eine andere Form beinhaltet ökologischen Vorgaben an übergeordnete Organisationseinheiten (z.B. Fachbereiche). Die Vorgaben könnten dann flexibel auf die nachgeordneten Organisationseinheiten aufgeteilt werden.

### **3.3.4 Umweltmanagementsystem**

Das Umweltmanagementsystem ist nach der EG-Öko-Audit-Verordnung der Teil des übergreifenden Managementsystems, der die „Organisationsstrukturen, Zuständigkeiten, Verhaltensweisen, förmliche Verfahren, Abläufe und Mittel für die Festlegung und Durch-

führung der Umweltpolitik einschließt“.<sup>203</sup> Das Umweltmanagementsystem muss so ausgestattet, angewandt und aufrechterhalten werden, dass Anforderungen zu folgenden sechs übergeordneten Punkten erfüllt werden:<sup>204</sup>

- Umweltpolitik, Umweltziele und -programme,
- Organisation und Personal,
- Auswirkungen auf die Umwelt,
- Aufbau und Ablaufkontrolle,
- Umweltmanagement-Dokumentation und
- Umweltbetriebsprüfung.

Da der erste, dritte und sechste Punkte bei der Beschreibung des betreffenden Schrittes behandelt werden, wird im Folgenden nur auf die drei restlichen Punkte eingegangen.<sup>205</sup>

### *1. Organisation und Personal*

(1) Gefordert ist eine Definition und Beschreibung von Verantwortung, Befugnissen sowie der Beziehungen zwischen den Beschäftigten in Schlüsselfunktionen und denen, die Arbeitsprozesse mit Auswirkungen auf die Umwelt leiten, durchführen und überwachen. Des weiteren muss ein Managementvertreter mit Befugnissen und Verantwortung für die Anwendung und Aufrechterhaltung des Managementsystems bestellt werden. Laut Verordnung ist zu gewährleisten, dass die Beschäftigten aller Ebenen über folgendes Wissen verfügen:

- der Bedeutung der Einhaltung der Umweltpolitik und -ziele sowie den Anforderungen aus dem festgelegten Managementsystem;
- den möglichen Auswirkungen ihrer Arbeit auf die Umwelt und den ökologischen Nutzen eines verbesserten betrieblichen Umweltschutzes;
- ihrer Rolle und Verantwortung bei der Einhaltung der Umweltpolitik und der Umweltziele sowie den Anforderungen aus dem festgelegten Umweltmanagementsystem;
- möglichen Folgen eines Abweichens von den festgelegten Arbeitsabläufen.

---

<sup>203</sup> Artikel 2 Buchstabe c) der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993) sowie Dilly (1996, S. 158).

<sup>204</sup> Vgl. Anhang I B der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993). Zu einer hierarchischen Gliederung der Elemente des Umweltmanagementsystems vgl. Krinn/Meinholz/Sallermann/Seifert (1994, Kap.1, Ausgabe 2, S. 7). An der Spitze einer Pyramide sehen sie die Umweltpolitik, darunter das Umweltmanagementhandbuch, dann die Umweltverfahrensanweisungen und schließlich - auf der konkretesten Ebene für den Mitarbeiter - die Umweltarbeitsanweisungen.

<sup>205</sup> Das Gliederungsraaster (1) Anforderungen aus der Verordnung, (2) Erfahrungen der traditionellen Verwaltung und (3) Schlussfolgerungen für die reformierte Verwaltung, wird hier ausnahmsweise innerhalb der drei Anforderungen angewendet.

Dazu muss der Ausbildungsbedarf ermittelt und Ausbildungsmaßnahmen für alle Beschäftigten, deren Arbeit bedeutende Auswirkungen auf die Umwelt haben könnte, durchgeführt werden.

(2) Auch in der traditionellen Verwaltung muss eine Beschreibung der Verantwortung und der Arbeitsbeziehungen erfolgen. Für die traditionelle Verwaltung werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:<sup>206</sup>

- Formulierung eindeutiger Arbeitsziele für die einzelnen Ämter und Fachbereiche mit Umweltbezug
- Abstimmungs- und Kommunikationsverfahren, wie ämterübergreifende Umwelt-Teams oder Projektgruppen
- Umweltbezogene Aus- und Weiterbildung
- Regelmäßige Schulungen für Hausmeister und Reinigungskräfte

(3) Die Beschreibung der Arbeitsabläufe sollte erst nach den strukturellen Veränderungen durch die Verwaltungsreform erfolgen, weil erst dann die genauen Zuständigkeiten festgelegt sind.

Als Managementvertreter kann in der reformierten Verwaltung ein Fachbereichsleiter ausgewählt werden. Neben einem Hauptverantwortlichen für das Umweltmanagement stehen in der reformierten Verwaltung aber auch all diejenigen Manager in der Verantwortung, deren Organisationseinheiten große Auswirkungen auf die Umwelt haben. Die Koordination der Umweltschutzmaßnahmen und der Mitarbeiterschulung kann in der reformierten Verwaltung entweder durch die Organisationseinheit „Umweltschutz“ oder den übergeordneten Fachbereichen erfolgen.

Die regelmäßig stattfindenden Mitarbeitergespräche sollten um das Thema „Umwelt“ erweitert werden. In Praxisberichten wird die interne Kommunikation und Information über die Idee und Anforderungen von Managementsystemen als wesentlicher Erfolgsfaktor bei der Einführung eines Öko-Audits hervorgehoben.<sup>207</sup> Dazu sollten zuerst die Fachbereichsleiter und die Verantwortlichen für die Organisationseinheiten besonders intensiv geschult werden, da sie wiederum für ihre Mitarbeiter als Multiplikatoren wirken.

---

<sup>206</sup> Vgl. LfU (1998, S. 34f.).

Für die Verbesserung des Informationsflusses lassen sich zwei Organisationsformen anwenden, die sich in der Privatwirtschaft bewährt haben:<sup>208</sup> Zum einen sollten Ansprechpartner für Umweltschutzfragen in allen Fachbereichen gefunden werden. Dabei geht es nicht nur um die formale Übertragung solcher Aufgaben. Das Management muss vielmehr dafür sorgen, dass jeder, der diese neue Aufgabe übernehmen soll, neben hinreichender Qualifikation sowie notwendiger Mittel und Rahmenbedingungen auch für diese Aufgabe motiviert ist. Zum zweiten sollte ein Umweltausschuss gebildet werden, der bereichsübergreifend und interdisziplinär zusammengesetzt ist.

## *2. Aufbau und Ablaufkontrolle*

(1) Gefordert wird die Ermittlung von Funktionen, Tätigkeiten und Verfahren, die sich auf die Umwelt auswirken (oder auswirken können) und für die Politik und die Ziele des Unternehmens relevant sind. Die identifizierten Tätigkeiten und Verfahren müssen geplant und kontrolliert werden.

In der betrieblichen Praxis erfolgt die ablauforganisatorische Umsetzung des Umweltmanagementsystems über Umweltverfahrensanweisungen. Sie dienen der Regelung von Verfahren und komplexen Abläufen in Übereinstimmung mit der Umweltpolitik des Unternehmens sowie den gesetzlichen Vorschriften und sind damit ein Mittel zur Organisation, Lenkung und Kontrolle von umweltrelevanten Abläufen. Die Verfahrensanweisung ist eine Dokumentation, die vom betrieblichen Umweltbeauftragten in Zusammenarbeit mit den jeweils an der Durchführung des Verfahrens Beteiligten erstellt wird.<sup>209</sup>

(2) In der traditionellen Kommunalverwaltung werden eindeutige Regelungen für folgende Abläufe empfohlen:<sup>210</sup>

- Beschaffung
- Abfall/Entsorgung
- Auftragsvergabe
- Nutzung umweltverträglicher Verkehrsmittel
- Nutzerverhalten der Mitarbeiter (z.B. im Hinblick auf Energie- und Wassersparen)
- Gebäudereinigung (z.B. Vorschriften zur Dosierung oder zur Reinigungshäufigkeit)

---

<sup>207</sup> Vgl. Stadtverwaltung Wuppertal (1998, S. 7).

<sup>208</sup> Vgl. Brenneke/Krug/Winkler (1998, S. 501).

<sup>209</sup> Vgl. Brenneke/Krug/Winkler (1998, S. 449).

<sup>210</sup> In Anlehnung an LfU (1998, S. 35).



Die Zuordnung von Verantwortung ist in der traditionellen Kommunalverwaltung oft schwierig. Zum einen sind einzelne Ämter häufig auf verschiedene Liegenschaften verteilt. Zum anderen sind große Bereiche der Verantwortung an zentraler Stelle angesiedelt, da dort Entscheidungen getroffen werden.<sup>211</sup> Eine Zersplitterung der Verantwortung ist die Folge.

(3) Bei der Übertragung der Aufbau- und Ablaufkontrolle auf die reformierte Kommunalverwaltung ergeben sich zwei Besonderheiten. Es müssen nicht nur für zentrale Beschaffungen ökologische Standards festgelegt werden, sondern auch für regelmäßige Beschaffungen der eigenverantwortlichen Organisationseinheiten und für unregelmäßige Beschaffungen, die sich aus eingesparten Mitteln finanzieren.

Die Verantwortung könnte wie folgt zugeteilt werden:

- *Verantwortlichkeit für das Umweltmanagement*

Grundsätzlich muss das Ziel des Umweltschutzes gleichrangig mit den anderen obersten Zielen der Verwaltung behandelt werden. Die Verantwortlichkeit für das Umweltmanagement sollte damit bei der Verwaltungsführung angesiedelt sein.

- *Verantwortlichkeit für den Aufbau des Öko-Audits*

Für den Aufbau eines Öko-Audits erscheint die Organisationseinheit „Umweltschutz“ besonders geeignet.

- *Verantwortlichkeit für den ordnungsgemäßen Ablauf des Öko-Audits*

Die Ablaufkontrolle könnte der Verantwortliche der Organisationseinheit „Umweltschutz“ durchführen. Wichtig ist des Weiteren, dass bei der Zielkontrolle ökologische Kompetenz gewährleistet ist. Zu beachten ist daher, dass ökologisch geschulte Mitarbeiter diesen Bereich des Controlling übernehmen.

- *Verantwortlichkeit für die Zielerreichung*

Die Verantwortlichkeit für die Zielerreichung (z.B. Ressourceneinsparungen) wird durch die neue Organisationsstruktur erleichtert. Grundsätzlich ist der dezentrale Manager sowohl für seinen Output als auch die eingesetzten Mittel verantwortlich. Bei den Inputs muss jedoch differenziert werden:

- Abgrenzbare Ressourcen (bspw. Wasser und Strom): Verantwortlichkeit bei der verbrauchenden Einheit.
- Nicht oder nur schwer abgrenzbare Ressourcen (bspw. Papier, Büromaterial und Reinigungsmittel): Verantwortlichkeit bei den bestellenden Einheiten.

---

<sup>211</sup> Vgl. Oelsner (1998, S. 7).

Da Zielkonflikte zwischen monetären und ökologischen Zielen nicht auszuschließen sind, sollte die Organisationseinheit „Umweltschutz“ eigene Mittel in Form eines sogenannten Umweltbudgets zur Verfügung gestellt bekommen, um in Einzelfällen Kaufentscheidungen nach ökologischen Kriterien zu unterstützen.

### 3. Umweltmanagement-Dokumentation

(1) Gefordert wird eine Dokumentation, die folgendes umfassen sollte:

- Darstellung von Umweltpolitik, -zielen und -programmen
- Beschreibung der Schlüsselfunktionen und -verantwortlichkeiten
- Beschreibung der Wechselwirkungen zwischen den Systemelementen
- Aufzeichnungen, die die Einhaltung der Anforderungen belegen und dokumentieren, inwieweit Umweltziele erreicht wurden.

Die betriebliche Praxis empfiehlt – analog zum Qualitätsmanagement – die Form eines Handbuchs.<sup>212</sup> Dieses Handbuch verfolgt den Zweck, erstens einer Anleitung (d.h. verbindliche Vorgaben und Orientierungshilfen), zweitens einer Verankerung, (d.h. eine verbindliche Fixierung durch die schriftliche Form) und drittens einer Veranschaulichung, (d.h. die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit insbesondere für Dritte) zu gewährleisten.<sup>213</sup>

(2) Auch für die Kommunalverwaltung wird ein Umwelt-Handbuch empfohlen.<sup>214</sup> Dieses setzt sich zusammen aus dem Umweltmanagementhandbuch und den Umwelt-Dienst-anweisungen.

(3) Die Dokumentation in Form eines Umwelt-Handbuchs und die darin festgeschriebenen Regelungen verursachen für die reformierte Verwaltung mehr Bürokratie. Im Zuge der Verwaltungsreform sollte die Bürokratie jedoch vermindert werden. Wichtig ist deshalb, dass die Dokumentation nicht zu umfangreich ist und nicht zu einer „Verregelung“<sup>215</sup> führt. Die Regelungen sind also so zu verfassen, dass die Mitarbeiter möglichst schnell auf die für sie nötigen Informationen zurückgreifen können.

<sup>212</sup> Vgl. Brenneke/Krug/Winkler (1998, S. 505).

<sup>213</sup> Vgl. Brenneke/Krug/Winkler (1998, S. 505f.).

<sup>214</sup> Vgl. LfU (1998, S. 37).

<sup>215</sup> Brenneke/Krug/Winkler (1998, S. 506).

### 3.3.5 Umweltbetriebsprüfung

(1) Unter der Umweltbetriebsprüfung versteht man ein Managementinstrument, das eine systematische, dokumentierte, regelmäßige und objektive Bewertung der Leistung der Organisation, des Managements und der Abläufe zum Schutz der Umwelt umfasst. Sie dient folgenden Zielen:<sup>216</sup>

- Erleichterung der Managementkontrolle derjenigen Verhaltensweisen, die eine Auswirkung auf die Umwelt haben könnten
- Beurteilung der Übereinstimmung mit der umweltbezogenen Unternehmenspolitik

Die interne Umweltbetriebsprüfung an einem Standort kann von einem Betriebsprüfer des Unternehmens oder von einer für das Unternehmen tätigen externen Person oder Organisation durchgeführt werden.<sup>217</sup> Die Betriebsprüfung bzw. der Betriebsprüfungszyklus wird je nach Notwendigkeit in Abständen von nicht mehr als drei Jahren vollzogen bzw. abgeschlossen.<sup>218</sup> Die Umweltbetriebsprüfung umfasst die Phasen Planung, Durchführung, Dokumentation und die Erarbeitung von Folgemaßnahmen.<sup>219</sup> Auf der Grundlage der Ergebnisse der Umweltbetriebsprüfung legt die höchste dafür geeignete Managementebene diejenigen Folgeziele fest, die eine kontinuierliche Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes bewirken. Falls erforderlich, muss das Umweltprogramm so abgeändert werden, dass diese Ziele am Standort erreicht werden können.<sup>220</sup>

(2) Obige Anforderungen sind auch in der traditionellen Verwaltung zu erfüllen. Der Controlling-Aspekt muss jedoch zusätzlich aufgebaut werden.

(3) Die Umweltbetriebsprüfung in der reformierten Verwaltung kann, neben der eigenständigen Überprüfung des Managements und der Organisation, auf das um ökologische Kennzahlen erweiterte Verwaltungscontrolling zurückgreifen. Dort können auch ökologischen Zielvorgaben (Soll) den ermittelten Ist-Werten gegenübergestellt werden. Zur Aufnahme in das Verwaltungscontrolling müssen folgende Aspekte geklärt werden:

- Datenumfang: Sollen nur Umweltkennzahlen oder auch zusätzliche relevante Kommentare (z.B. über anstehende Umweltinvestitionen) zugelassen werden?
- Aggregation: Für welche Organisationseinheit werden die Umweltkennzahlen abgegrenzt (Gesamtstadt / Fachbereiche / eigenverantwortliche Organisationseinheiten)?
- Empfänger: Wer ist der Adressat der Daten (Verwaltungsintern / Politik / Bürger)?

<sup>216</sup> Vgl. Artikel 2 Buchstabe f) der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993).

<sup>217</sup> Vgl. Artikel 4 Absatz 1 der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993).

<sup>218</sup> Vgl. Anhang II Teil H der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993).

<sup>219</sup> Vgl. LfU (1998, S. 39) und Dilly (Überblick Umweltbetriebsprüfungen (1996, S. 162)).

<sup>220</sup> Vgl. Artikel 3 Buchstabe e) der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993).

### 3.3.6 Umwelterklärung

(1) Nach der Umweltbetriebsprüfung muss ein Unternehmen für den Standort eine Umwelterklärung abgeben.<sup>221</sup> Sie soll für die Öffentlichkeit in knapper und verständlicher Form verfasst werden.<sup>222</sup> Die Umwelterklärung beinhaltet folgende Punkte:<sup>223</sup>

- Darstellung der unternehmerischen Aktivitäten am Standort
- Beurteilung der mit allen wichtigen Umweltfragen zusammenhängenden Tätigkeiten
- Zusammengefasste Zahlenangaben über Schadstoffemissionen, Abfallaufkommen, Rohstoff-, Energie- und Wasserverbrauch
- Beschreibung der Umweltpolitik, des Umweltprogramms und des Umweltmanagementsystems am jeweiligen Standort
- Angabe des Vorlagetermins der nächsten Umwelterklärung
- Name des zugelassenen Umweltgutachters

Zusätzlich müssen die Unternehmen über bedeutsame Veränderungen berichten, die sich seit der letzten Umwelterklärung ereignet haben. Zwischen den einzelnen Umweltbetriebsprüfungen muss jährlich eine vereinfachte Umwelterklärung abgegeben werden, bei der nur eine Zusammenfassung der Zahlenangaben über die bedeutsamsten umweltrelevanten Aspekte notwendig ist.<sup>224</sup> Bei der Erstellung der Umwelterklärung ist zu überlegen, welche Zielgruppen angesprochen, was mit der Umwelterklärung erreicht und welche Informationen weitergeben werden sollen.<sup>225</sup>

(2) Kommunale Umwelterklärungen haben bereits z.B. die Städte Isny und Leutkirch abgegeben.<sup>226</sup>

(3) Gerade die Umwelterklärung der Kommunalverwaltung kann die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern verstärken: Sie bietet die Möglichkeit für die Bürger über Umweltziele, deren Einhaltung und über die Gewichtung einzelner Umweltbelastungen

---

<sup>221</sup> Vgl. Dilly (Überblick Umwelterklärung (1996, S. 164)).

<sup>222</sup> Vgl. Artikel 5 der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993).

<sup>223</sup> Vgl. Artikel 5 Absatz 3 der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993) und Matschke/Lemser/Tillmann (1994, S. 507f.).

<sup>224</sup> Vgl. Artikel 5 Absatz 5 der EG-Öko-Audit-Verordnung (1993). Artikel 5 Absatz 6 beschreibt einige Ausnahmeregelungen. Danach ist die Erstellung einer vereinfachten Umwelterklärung nicht erforderlich, wenn der zugelassene Umweltgutachter es aufgrund der Art und des Umfangs der Tätigkeit nicht für erforderlich hält, bis zum Abschluss der nächsten Betriebsprüfung weitere Umwelterklärungen zu erstellen. Dies gilt insbesondere im Fall kleinerer und mittlerer Unternehmen. Diese Ausnahmeregelung gilt auch, wenn es seit der letzten Umwelterklärung nur wenige bedeutsame Änderungen gegeben hat.

<sup>225</sup> Vgl. Brenneke/Krug/Winkler (1998, S. 533).

<sup>226</sup> Vgl. Stadt Leutkirch (1998), Stadt Isny (1998) oder auch Stadtwerke Karlsruhe (1995). Für eine mögliche Gliederung der Umwelterklärung vgl. LfU (1998, S. 40).

mitzudiskutieren und mitzubestimmen.<sup>227</sup> Empfohlen wird, diese Möglichkeit zu mehr Bürgerengagement zu nutzen. Die Forderung aus der Privatwirtschaft nach „Dialogorientierter Unternehmenspolitik“ kann auch auf die reformierte Kommunalverwaltung übertragen werden.<sup>228</sup> Da das zentrale Problem der Kommunikationspolitik die Glaubwürdigkeit ist,<sup>229</sup> liegt der Nutzen einer kooperativen und offenen Unternehmenspolitik „vor allem im organisatorischen Lernen und im Abbau rigider Wirklichkeitskonzeptionen – bei allen Beteiligten.“<sup>230</sup> Der Dialog mit verschiedenen Gruppen ist deshalb so wichtig, da ökologische Bewertungen und Umweltqualitätsziele letztlich immer auf der Beurteilung gesellschaftlicher und politischer Ziele beruhen.<sup>231</sup>

Folgende Möglichkeiten der Aufbereitung einer Umwelterklärung bestehen in der reformierten Verwaltung:

1. Eigenständige Umwelterklärung
2. Integration in den Produkthaushalt (dies gilt zumindest für die zwischen den Umweltbetriebsprüfungen jährlich erstellten vereinfachten Umwelterklärungen)
3. Integration in den Produkthaushalt und zusätzlicher eigenständiger Umwelterklärung

### **3.4 Fallbeispiel Horb am Neckar**

#### **3.4.1 Ausgangssituation und Ziele**

Das Umweltengagement der Stadtverwaltung Horb am Neckar vor der Verwaltungsreform kann als typisch für viele deutsche Kommunen bezeichnet werden. Es gab einen Umweltschutzbeauftragten und mehrere Projekte mit dem übergeordneten Ziel, den Umweltschutz zu verbessern. Beispielsweise wurde verwaltungsintern die Mülltrennung eingeführt und bei der Ausweisung eines Baugebietes auf umweltfreundliche Energienutzung geachtet. Hier ein Überblick der Umweltmaßnahmen in Horb, die bereits vor bzw. unabhängig von der Verwaltungsreform stattfanden:

- „Maßnahmenkatalog zur Erhaltung, Pflege und Neuanlage von Lebensräumen für Pflanzen und Tiere“ (1995),
- Modellvorhaben „Ökologische Stadt- und Gemeindeentwicklung“ (Bewerbung von 1995), im Zuge dessen nun zum einen das ökologische Industriegebiet „Heiligenfeld“ (Umwandlung eines bestehenden Industriegebietes) und zum anderen das ökologische

<sup>227</sup> Vgl. Gebers/Peter (1996, S. 57).

<sup>228</sup> Vgl. Kurz/Spiller (1995, S. 30).

<sup>229</sup> Vgl. Kurz/Spiller (1995, S. 31).

<sup>230</sup> Kurz/Spiller (1995, S. 32).

Baugebiet „Auchthalde“ (modellhafte kleine Quartiere, kleinere Straßen, ökologische Vorgaben) in Planung sind,

- „Umweltbericht Stadt Horb am Neckar“ (1997).

Im Rahmen der 1995 begonnenen Verwaltungsreform war die Verbesserung des Umweltschutzes ursprünglich kein explizites Ziel (zu den unintendierten Umweltwirkungen vgl. Kapitel 2). Durch den neuen Organisationsaufbau ergaben sich jedoch zwei wichtige Veränderungen. Zum einen ist das „Produkt Umweltschutz“ nunmehr gleichrangig mit allen anderen Produkten. Allerdings sind die personelle Ausstattung (25 %-Stelle) und das Budget (10.000,- DM) sehr gering. Bis zur genauen Produktdefinition (2. Hälfte 2000) bestanden noch keine eindeutigen Regelungen über die Aufgaben des Produktverantwortlichen „Umweltschutz“. Zum anderen wurden auch andere neue Organisationseinheiten, die für den Umweltschutz relevant sind, als eigenständiges Produkt abgegrenzt, so z.B. das „Produkt Mobilitätsmanagement“ im Fachbereich Stadtentwicklung und das „Produkt Gebäude-management“ im Fachbereich Technische Betriebe.

Vor April 1999, dem Beginn des Forschungsprojektes, war der Leitgedanke der Nachhaltigen Entwicklung nicht systematisch in die einzelnen Schritte der Verwaltungsreform integriert. So äußerten sich die Beschäftigten zu diesem Punkt folgendermaßen: „Der Umweltschutz lief während der Verwaltungsreform nebenher.“ „Man hatte während dieser Zeit andere Sorgen.“ Die größten Veränderungen durch die Verwaltungsreform sind aus Sicht der Beschäftigten mittlerweile aber erreicht, insbesondere die Neustrukturierung des Organisationsaufbaus von der Ämter-Struktur hin zu den eigenverantwortlichen Produkteinheiten (1998) ist hier zu nennen. Die seit 1999 durchgeführten und geplanten Reformschritte (z.B. genaue Produktdefinition, Einführung des Kontraktmanagements, Optimierung der Abläufe innerhalb und zwischen den Produkten, schrittweise Einführung der KLR) werden von den Beschäftigten in ihren (potenziellen) Auswirkungen auf den Arbeitsalltag im Vergleich zu der großen Restrukturierung nicht mehr als so dramatisch bewertet.

Ein wichtiges Ziel dieser Arbeit war es nun, die Möglichkeiten der Integration eines Umweltmanagements in eine sich reformierende Verwaltung zu erkunden. Daher wurden in den ersten Projektsitzungen (April bis Juni 1999) die Ziele eines Umweltmanagements der Stadt-

---

<sup>231</sup> Vgl. Kurz/Spiller (1995, S. 32).

verwaltung Horb diskutiert und festgelegt. Das übergeordnete Umweltziel ist die Nachhaltige Entwicklung. Das Umweltmanagement soll dabei:

- dauerhaft sein, d.h. auch nach dem Ende des Forschungsprojektes weiter bestehen und
- effizient sein, d.h. es sollen keine Maßnahmen ergriffen werden, die nur zu kurzfristigen Erfolgen führen.

Die Zertifizierung des Umweltmanagements, z.B. durch die Einführung eines Öko-Audits nach der EG-Verordnung, wurde vom Horber Projektteam nicht angestrebt, sie kann bestenfalls ein interessanter Nebenaspekt sein.

Folgende Rahmenbedingungen für den Aufbau eines Umweltmanagements bestehen in Horb:

- Primat der Verwaltungsreform:  
Die Umsetzung der laufenden Verwaltungsreform wird von der Verwaltungsführung als vorrangig erachtet. Dies hat zur Folge, dass das Umweltmanagement sich der Verwaltungsreform anpassen muss. Eine völlige Neuausrichtung der laufenden Verwaltungsreform soll vermieden werden.
- Praktikable Integration in die laufende Verwaltungsreform:  
Der Faktor Umweltschutz soll in der laufenden Reform direkt umgesetzt und angewandt werden.
- Keine übermäßige Belastung der Mitarbeiter:  
Die Beschäftigten in Horb sind durch die Verwaltungsreform stark in Anspruch genommen. Dies spiegelt sich z.B. in der Übernahme von höherer Verantwortung (Budget, Personal- und Fachverantwortung) und vielen Besprechungen (Arbeitskreise, Projektteams, Regelkommunikation usw.) wider. Durch den Aufbau eines Umweltmanagements sollen das Projektteam und die restlichen Beschäftigten nicht übermäßig belastet werden.
- Keine Vorgaben für die Auswahl eines konkreten Instruments des Umweltmanagements:  
Es gab und gibt in der Stadtverwaltung noch keinen Beschluss, ein bestimmtes Umweltmanagement, z.B. das Öko-Audit nach der EG-Verordnung oder die ISO 14.0001 einzuführen.

Im Rahmen mehrerer Projektsitzungen konnte die Konzeption für ein Umweltmanagement in Horb erstellt werden. Dazu wurden die wesentlichen Elemente und Einführungsschritte

gängiger Instrumente des Umweltmanagements, zum Beispiel das Öko-Audit, von wissenschaftlichen Mitarbeitern des IAW und dem Produktverantwortlichen Umweltschutz vorgestellt. In den Diskussionen kam das Horber Projektteam zu dem Schluss, dass eine einfache Übertragung und Anpassung eines bestehenden Modells nicht sinnvoll sei. Hierbei spielten die Erfahrungen der Beschäftigten mit der Verwaltungsreform eine besondere Rolle. So wurde auch die Verwaltungsreform nicht nach einem vorgefertigten Modell vollzogen, sondern intensiv mit den Beschäftigten abgestimmt. Diese Selbständigkeit gegenüber dem Reformprozess der Verwaltungsreform spiegelt sich im Selbstvertrauen der Projektmitglieder wider. Sie wollen, wie bei der Verwaltungsreform auch, kein vorgefertigtes Modell übernehmen, sondern einen eigenen, auf Horb abgestimmten Weg, gehen. Dabei sollen aber auch die Erfahrungen anderer Städte genutzt werden.

In den Diskussionen kristallisierten sich drei Anforderungen heraus, die ein Umweltmanagement erfüllen sollte:

### **Tabelle 3.5: Anforderungen an das Umweltmanagement in Horb**

- |                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Integration der Nachhaltigen Entwicklung in die Verwaltungsstruktur und -kultur</li><li>2. Transparenz der Umweltdaten</li><li>3. Anreize zu umweltfreundlichem Handeln</li></ol> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Die drei Anforderungen werden in den folgenden Abschnitten vorgestellt. Die Abschnitte untergliedern sich intern wie folgt:

#### (1) Konkretisierung der Anforderung

Beschrieben wird die Diskussion in den Projektsitzungen sowie die daraus abgeleiteten konkreten Ziele für eine Verwaltungsreform in Horb.

#### (2) Umgesetzte und geplante Maßnahmen

Soweit während des Forschungsprojektes bereits eine Integration in einzelne Elemente der Verwaltungsreform erfolgte, werden diese beschrieben. Überwiegend befinden sich die Maßnahmen jedoch noch in der Planungsphase.

#### (3) Übertragbare Schlussfolgerungen

Trotz der eigenen Schwerpunktsetzung sind viele Erkenntnisse aus Horb auf andere Kommunalverwaltungen im Reformprozess übertragbar. Diese Erkenntnisse werden als Schlussfolgerungen vorgestellt.



### **3.4.2 Integration der Nachhaltigen Entwicklung in die Verwaltungsstruktur und -kultur**

#### **(1) Konkretisierung der Anforderung**

In den Projektsitzungen wurden vor allem zwei Befürchtungen deutlich. Zum einen, dass das Thema „Umweltmanagement in der reformierten Verwaltung“ nur ein kurzlebiges Projekt werden könnte, zum anderen, dass ein Instrument implementiert würde, welches nicht zu den neuen Strukturen der Verwaltung passt und demzufolge nicht optimal wirkt. Die erste Befürchtung resultierte aus den Erfahrungen der Beschäftigten mit anderen abgebrochenen oder „im Sande verlaufenen“ Projekten.<sup>232</sup> Die zweite Befürchtung ist im Zusammenhang mit den Erfahrungen im Rahmen der traditionellen Verwaltung zu sehen, bei der die Einführung neuer Instrumente oftmals nur mit zusätzlichen Regelungen verbunden war.

Ziel ist es deshalb, das Umweltmanagement in Horb nicht isoliert von dem neuen Steuerungsmechanismus der Verwaltung aufzubauen. Vielmehr wird eine Integration in die bestehenden Elemente der Verwaltungsreform angestrebt. Von großer Bedeutung ist auch der Wunsch nach institutionalisierter Kontrolle der jeweiligen Umweltmaßnahmen, wobei das interne Steuerungssystem (insbesondere das Verwaltungscontrolling) hervorgehoben wird. Übergreifend werden den Aspekten Verwaltungsstruktur und -kultur eine besondere Rolle zugewiesen, da diese sowohl die neue Steuerung und die Einstellung der Beschäftigten zusammenführt.

#### **(2) Umgesetzte und geplante Maßnahmen**

- **Stadtweites Leitbild**

Das Ziel Umweltschutz wird bereits im seit 1997 bestehenden stadtweiten „Leitbild Horb 2000 Plus“<sup>233</sup> in verschiedenen Themenbereichen angesprochen. So zielt z.B. der Leitsatz im Themenbereich „Umwelt“ auf den Erhalt einer reichhaltigen und natürlichen Umwelt. Die Überarbeitung und Weiterführung dieses Leitbildes soll den Gedanken der Nachhaltigen Entwicklung stärker betonen, man hofft hierbei erste Ergebnisse des beginnenden Lokalen Agenda-Prozesses zu nutzen.

---

<sup>232</sup> Hierunter fällt auch der 1995 aufgestellt „Maßnahmenkatalog zur Erhaltung, Pflege und Neuanlage von Lebensräumen für Pflanzen und Tiere“, der trotz Verabschiedung im Gemeinderat und einer detaillierten Zuordnung der Maßnahmen zu Ausführendem, Zeit und Stadtteil nicht mehr auf seine Einhaltung überprüft wurde.

<sup>233</sup> Eine Auftaktveranstaltung fand im Mai 1995 statt. Daran anschließend wurden verschiedene Arbeitskreise gebildet, in denen ein umfangreicher Maßnahmenkatalog erstellt wurde. Die Arbeiten der einzelnen Arbeitskreise wurden im November 1996 zum „Leitbild Horb 2000 Plus“ zusammengeführt. Der Gemeinderat hat diesem Leitbild im Juni 1997 zugestimmt und es somit zum Leitbild der eigenen Arbeit gemacht. (Vgl. auch Kapitel 4)

- **Verwaltungsinternes Leitbild**

Ein verwaltungsinternes Leitbild wird derzeit (Stand Juni 2000) entwickelt. Die Arbeitsgruppe, die diesen Prozess verwaltungsübergreifend koordiniert, ist dazu auf die Ergebnisse anderer Arbeitsgruppen angewiesen. So sollen erst die Ergebnisse der Kennzahlen-Bildung in den einzelnen Produkten abgewartet werden, um eine Beziehung zwischen den konkreten Zielvorgaben und dem Leitbild herzustellen. Da das Leitbild wahrscheinlich in Form von Schlagworten formuliert wird, lässt sich neben „Rechtmäßigkeit“, „Bürgerzufriedenheit“, „Mitarbeiterzufriedenheit“ und „Wirtschaftlichkeit“ auch „Nachhaltigkeit“ einfügen. Einzelne Beschäftigte plädieren auch dafür, den Begriff „Nachhaltigkeit“ als übergeordneten Begriff für ökologische Verbesserungen und für die Steigerung der ökonomischen Wirtschaftlichkeit zu verwenden.

- **Einbindung in das interne Steuerungssystem (Kontraktmanagement)**

Die Einbindung in das interne Steuerungssystem der reformierten Verwaltung soll auf zwei Ebenen erfolgen. Zum einen ist geplant, ökologische Kennzahlen in das Kontraktmanagement aufzunehmen (Aufbau bis Ende 2000). Zum anderen sollen für umweltrelevante Querschnittsaufgaben (z.B. der Kauf von Reinigungsmitteln und Papier) verwaltungsweite Regelungen angepasst bzw. eingeführt werden. Letzteres setzt jedoch wiederum die Festlegung der Kompetenzen der einzelnen Produkte voraus (2. Hälfte 2000).

- **Einbindung in die Regelkommunikation**

Das Thema Umweltschutz soll in die regelmäßigen Besprechungen (Regelkommunikation) aufgenommen werden. So könnten wichtige Aspekte regelmäßig in der Fachbereichsrunde, bei den Besprechungen innerhalb der Fachbereiche und innerhalb der einzelnen Produkte diskutiert werden.<sup>234</sup>

### **(3) Übertragbare Schlussfolgerungen**

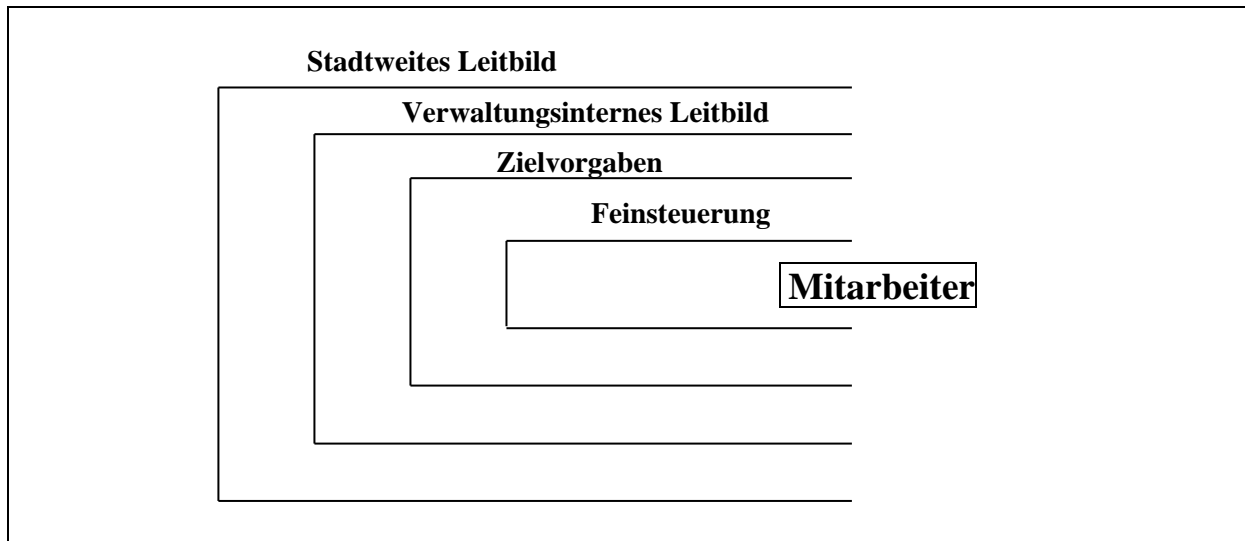
Die Integration des Ziels Umweltschutz in die laufende Verwaltungsreform sollte sowohl in der Verwaltungsstruktur als auch -kultur erfolgen. Ziel sollte es sein, die Handlungen jedes

---

<sup>234</sup> Während der Laufzeit des Forschungsprojektes wurde das Thema „Integration des Ziels Umweltschutz in die laufende Verwaltungsreform“ in zwei Veranstaltungen von Vertretern des IAW und des Projektteams in Horb präsentiert: Erstens in einer Fachbereichs-Runde am 27.09.1999 und zweitens in einer sogenannten Vierteljahreskonferenz der Produktverantwortlichen am 11.10.1999. In der Vierteljahreskonferenz wurden Vorschläge der Beschäftigten mittels der Kartentechnik abgefragt und dokumentiert. Die Ideen wurden durch den Produktverantwortlichen „Umweltschutz“ gesichtet, konkrete Maßnahmen erfolgen erst nach der Einführung des Kontraktmanagements.

Mitarbeiter soweit zu leiten, dass sie durch das Thema Umweltschutz gleichsam „eingerahmt“ werden:

**Abbildung 3.1: Handlungsrahmen „Umwelt“**



Einen äußeren Handlungsrahmen für die Mitarbeiter bieten die Leitbilder, die langfristig sowohl die stadtweiten als auch verwaltungsinternen übergeordneten Ziele vorgeben. Konkrete Handlungsanweisungen können durch das um ökologische Zielvorgaben erweiterte Kontraktmanagement erfolgen. Schließlich kann auch die Regelkommunikation zu einer Feinsteuerung in der Form führen, dass Umweltschutz nicht zufällig und personenabhängig ausgeübt wird, sondern in die konkreten Handlungen aller Beschäftigten einbezogen wird.

### 3.4.3 Transparenz über die Umweltwirkungen

#### (1) Konkretisierung der Anforderung

Die Forderung nach Transparenz der Umweltdaten entstand zum einen aus der Erkenntnis, dass umweltpolitische Maßnahmen nur auf der Basis von aussagekräftigen Daten messbar und überprüfbar sind. Zum anderen wurde vom Projektteam auf die entscheidende Bedeutung von Kennzahlen für die Durchsetzung von Veränderungen hingewiesen. Dies zeigte sich bereits im Prozess der Verwaltungsreform.<sup>235</sup> Anhand konkreter Zahlen könnten demzufolge Beschäftigten auch von Maßnahmen im Umweltschutz besser überzeugt werden. Die

<sup>235</sup> Vor den Veränderungen des Organisationsaufbaus wurden von allen Beschäftigten der Stadtverwaltung der jeweilige Zeitbedarf bezüglich ihrer Tätigkeiten ermittelt. Erst auf der Basis dieser Kennzahlen, und den daraus resultierenden Verbesserungspotenzialen, wurde die völlige Neuorganisation in eine Produktorganisation ermöglicht oder zumindest erleichtert.

Umweltdaten dienen also nicht nur der reinen Dokumentation, sondern auch der Argumentationshilfe zur Durchsetzung von Maßnahmen.

Die Vorstellung in Horb ist, langfristig die vollständigen Daten für die Dimensionen „Position im ökologischen Kontenrahmen“ und „Organisationseinheiten“ zu erhalten:

#### *1. Position im ökologischen Kontenrahmen („Bilanzpositionen“)*

Auswertungen sollen möglich sein nach:

- einzelnen Ressourcenverbräuchen (bspw. Heizöl) und deren
- Aggregation zu ökologischen Überbegriffen (bspw. „Energieverbrauch“)

#### *2. Organisationseinheiten*

Auswertungen sollen für folgende Einheiten möglich sein:

- Gesamtstadt
- Fachbereich (Bsp.: Fachbereich 2 „Bürgerdienste“)
- Produkt (Bsp.: Produkt Kindergärten 215)
- Unterprodukt (Bsp.: Kindergarten Mühlen 215.05)

Dieses Ziel soll über die Errichtung einer Datenbank erreicht werden. Als Nebenbedingung wurde im Projektteam festgelegt, dass der Aufbau und die Nutzung einer Umweltdatenbank einen möglichst geringen Aufwand verursachen soll. Die Daten sollen nicht jedes Jahr durch eine zentrale Stelle angefordert werden. Vielmehr ist ein Ablauf geplant, bei dem sich alle umweltrelevanten Daten permanent und dezentral in die Datenbank eingeben lassen.

### **(2) Umgesetzte und geplante Maßnahmen**

Folgende Maßnahmen wurden identifiziert, die mit der Transparenz der Umweltwirkungen in engem Zusammenhang stehen:

- (a) Aufbau einer Datenbank
- (b) Buchung der Daten
- (c) Auswertung der Daten

#### Zu (a): Aufbau einer Datenbank

Der Aufbau einer Datenbank wurde mittels Standard-Software erreicht.<sup>236</sup> Die Datenbank genügt – neben den obigen Zielvorgaben – weiteren Anforderungen:

- erweiterbar (um eine weitere Differenzierung bei den Organisationseinheiten und den Bilanzpositionen des Kontenrahmens)
- Bildung von Kennzahlen möglich
- Kommentare möglich (z.B., dass bestimmte Kopierer eine bestimmte Papierqualität benötigen)

Festgestellt wurde, dass die Datenbank zur Erfassung der Umweltdaten in einer reformierten Verwaltung sehr flexibel handhabbar sein muss. Sowohl Eingaben als auch Zugriff und Auswertungsmöglichkeiten sollten dem Gedanken der Dezentralität entsprechen.

Begonnen wurde mit der Erhebung der Umweltdaten in den Produkten „Schwimmbad“, „Bauhof“, „Kindergärten“ und „Schulen“. Ausschlaggebend dafür waren eine gute Datenlage und deren hohe Umweltrelevanz.

#### Zu (b): Buchung der Daten

Die Buchung der Daten erfordert die Berücksichtigung des Zeitpunkts, des Ortes und des verantwortlichen Buchführers.

Zwei Zeitpunkte werden unterschieden:

- Ersterhebung (Daten aus alten Rechnungen und Statistiken) und
- laufende Erhebung (kontinuierliche Fortführung der Ressourcen- und Stoffverbräuche)

Die Daten können an verschiedenen Orten erfasst werden. Dafür wurden die Organisationseinheiten kategorisiert. Innerhalb dieser Kategorien lassen sich Vorteile und Nachteile des jeweiligen Ortes der Datenerfassung aufführen:

##### *1. Datenerfassung durch den Verursacher des Ressourcenverbrauchs*

Die Daten werden von denen erhoben, die auch die Ressourcen verbrauchen, z.B. dem Produkt Schwimmbad. Die Vorteile sind, dass bei diesen Mitarbeitern auch die Verantwortung für den Ressourcenverbrauch liegt und mit der Dateneingabe vor Ort eventuell eine bessere Einstellung gegenüber dem ökologischen Einsparziel erreicht

werden kann. Der Nachteil ist, dass die organisatorische Dezentralisierung mit viel Arbeitsaufwand verbunden ist.

### 2. Datenerfassung durch den Besteller der Ressourcen

Die Daten werden von denjenigen erhoben, von denen sie bestellt werden. Dies sind dann überwiegend die „Serviceprodukte“, die Querschnittsaufgaben erfüllen. (Bsp.: Produkt „Papier und Xerographie“) Der Vorteil ist, dass die einmalige Erfassung von Umweltdaten wenig Fehler verursacht. Von Nachteil ist, dass die Zuordnung des Verbrauchs auf den Verursacher zum Teil schwierig ist.

### 3. Mischformen

Eine Mischform beim Ort der Datenerhebung stellt beispielsweise der Bauhof dar, der die Ressourcen bestellt und teilweise selbst verwendet, teilweise aber auch weiterverteilt.

Unterschiedliche Personengruppen kommen für die Datenerhebung in Betracht:

#### 1. Beauftragter im Fachbereich

- a) Mitarbeiter, der für das finanzielle Controlling zuständig ist
- b) Mitarbeiter, der für das Verbuchen jeder Rechnung zuständig ist
- c) Mitarbeiter aus den Querschnittsfunktionen

#### 2. Vertreter aus den selbstverantwortlichen Organisationseinheiten

- a) Produktverantwortlicher persönlich (z.B. Schwimmbadmanagerin)
- b) Qualitätsverantwortlicher

#### 3. Vertreter aus dem Produkt Umweltschutz

In Horb übernehmen die Buchführer der Fachbereiche auch die Eingabe der Umweltdaten. Die Eingabe erfolgt zu dem Zeitpunkt, wenn die Rechnung vorliegt.

In Bezug auf die Datenerhebung ergeben sich einige verallgemeinerbare Problemfelder für reformierte und damit dezentralisierte Verwaltungen:

- *Gefahr der Doppelerfassung*

Verschiedene Rohstoffe und Stoffe werden in einer Organisationseinheit gekauft (z.B. „Kacheln“ im Bauhof) und in einer anderen verwendet (z.B. Schwimmbad). Dabei besteht die Gefahr, dass diese Rohstoffe zweimal in die Umweltdatenbank eingegeben werden. Um das zu vermeiden, wurde in Horb das Prinzip aufgestellt, diese Rohstoffe dort zu erfassen, wo sie zum ersten Mal anfallen und von wo aus sie verteilt werden. Die Roh-

---

<sup>236</sup> Die reine Programmierung der Umwelt-Datenbank erfolgte durch IAW-Mitarbeiter, dem

stoffe werden bei der Eingabe mit dem Datum des Kaufs, der Produktnummer, der Bilanzposition im Kontenrahmen und der genauen Menge eindeutig identifiziert und die verschiedenen Datensätze daraufhin verglichen.

- *Zuordnung der Ressourcen zur Organisationseinheit teilweise schwierig*

Eine Zuordnung der Ressourcen zu der verursachenden Organisationseinheit ist in den Fällen schwierig, wenn die einkaufende Organisationseinheit die Ressourcen (z.B. Reifen) erst einlagert. In Horb werden diese Ressourcenverbräuche dem einkaufenden Produkt zugerechnet, im Eingabefeld „Kommentar“ jedoch erläutert, dass diese nicht weiter abzugrenzen waren.

- *Wettbewerb auf der Basis der Umweltkennzahlen nicht direkt möglich*

Die Umweltkennzahlen sind derzeit noch nicht bundesweit standardisiert. Die Stadtverwaltung Horb verwendet sie deshalb nur für interne Zeitreihenanalysen.

- *Anreize zu Einsparungen nicht durchgängig gegeben*

Bei Ressourcen, die zentral gekauft und weiterverteilt werden und bei denen sich eine genaue Aufschlüsselung bisher nicht lohnt (z.B. Büromaterial), ist bis jetzt kein Einsparanreiz gegeben.

- *Zielkonflikt zwischen Erfassungsaufwand und eindeutiger Zuordnung von Verantwortlichkeit*

Die Ziele „Erfassungsaufwand“ (Ziel: „So einfach wie möglich“, also prinzipiell eher zentral) und „Zuordnung von Verantwortlichkeit“ („So dezentral wie möglich“) sind teilweise gegenläufig.

- *Verrechnung der Ressourcen kann zu mehr Bürokratie führen*

Wenn Umweltdaten bis ins Kleinste zwischen den Fachbereichen oder zwischen den Produktverantwortlichen verrechnet werden, besteht die Gefahr, dass das Thema Umwelt nur noch mit Mehraufwand verbunden und demzufolge negativ assoziiert wird.

- *Machtfülle des zentralen Umweltcontroller*

Die Zentralisierung von Daten verursacht einen großen Datenpool, auf den auch der zentrale Umweltcontroller zugreifen kann. Die Bereitschaft der dezentralen Einheiten, sich in ihren Bereich „hineinschauen“ zu lassen, könnte sich dadurch verringern.

- *Bewertung der Umweltdaten schwierig*

Zwar liegen die reinen Daten in der Umweltdatenbank vor, doch die Bewertung ist häufig schwierig. Die Frage ist, ob und gegebenenfalls wie ein Optimalwert in Form eines

Referenzwertes für die Beurteilung (z.B. Stromverbrauch in einem Kindergarten) generiert werden kann.

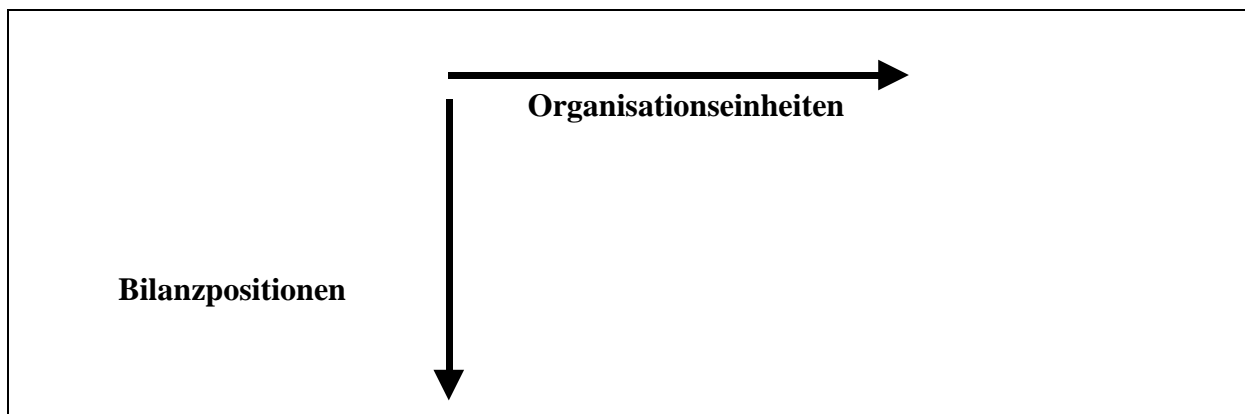
Zu (c): Auswertung der Daten

Die Vorstellung des Projektteams in Horb ist es, dass das Produkt Umweltschutz auf alle Umweltdaten – und jeder Produktverantwortliche auf die seines Produkts – Zugriff hat. Die Daten werden in Horb bisher nur fallweise ausgewertet. Eine systematische Einbindung der Daten in das Berichtswesen soll erst dann erfolgen, wenn dieses aufgebaut ist. Die Zielvorgaben auf der Basis von ökologischen Kennzahlen werden erst dann integriert, wenn das Kontraktmanagement aufgebaut ist (Ende 2000).

### (3) Übertragbare Schlussfolgerungen

Für die Erfassung der Umweltdaten empfiehlt sich die Einrichtung einer Umweltdatenbank. Die Strategie der Datenerhebung sollte darauf abzielen, nacheinander alle Organisationseinheiten und alle Bilanzpositionen einzubeziehen, dies kann wie folgt verdeutlicht werden (vgl. Abbildung 3.2):

**Abbildung 3.2: Strategien der Datenerhebung**



Vor dem Aufbau der Umweltdatenbank sollte geklärt werden, wer die Datenbank auswertet, wer Zugriff auf sie hat (Verwaltung / Politik / Bürger), und welche Zielvorgaben ableitbar sind.

### 3.4.4 Anreize zu umweltverträglichem Handeln

#### (1) Konkretisierung der Anforderung

Die Ausrichtung am Umweltschutz sollte in die bestehenden Anreizsysteme eingebaut werden. In Horb wird angestrebt, dass grundsätzlich jeder Produktverantwortliche für seinen Ressourcenverbrauch verantwortlich ist.



## **(2) Umgesetzte und geplante Maßnahmen**

Folgende Anreize zu umweltverträglichem Handeln bestehen in der reformierten Verwaltung:

- **Kontraktmanagement inklusive ökologischer Vorgaben**

Ziel in Horb ist es, die ökologischen Zielvorgaben in das Kontraktmanagement zu integrieren. Da die zugrundeliegenden Kennzahlen jedoch erst entwickelt werden, ist derzeit noch offen, wer die Ziele vorgibt, in welcher Detailliertheit die Ziele vorgegeben werden und welche Bonus/Malus-Systeme bei Erfüllung /Nichterfüllung der Ziele bestehen.

- **Ökologisches Vorschlagswesen**

Ziel eines ökologischen Vorschlagswesens ist es, umweltfreundliches Handeln zu fördern und ökologische Verbesserungspotenziale aufzudecken. Dazu werden Ideen der Mitarbeiter, die von ökologischem Nutzen sind, prämiert. In Horb wurde der isolierte Aufbau eines ökologischen Vorschlagswesens jedoch kritisch bewertet. Erstens würde das bereits bestehende Vorschlagswesen nur wenig genutzt und es sei bei vielen Beschäftigten nicht bekannt, an wen sie sich zu wenden hätten. Zweitens würden Sachverhalte prämiert, die in der reformierten Verwaltung eigentlich zu den originären Aufgaben der Beschäftigten gehören, z.B. das Aufdecken von Verbesserungspotenzialen. Aus diesen Gründen wird in Horb davon abgesehen, ein eigenständiges ökologisches Vorschlagswesen aufzubauen und stattdessen vorgeschlagen, das bestehende Vorschlagswesen dadurch zu reaktivieren, dass man das gesteigerte Engagement zur Nachhaltigen Entwicklung zum Anlass für mehr Werbung für das Vorschlagswesen nimmt.

- **Umweltbudget**

Zur Ergänzung der Elemente der Verwaltungsreform wird ein Umweltbudget empfohlen. Damit lassen sich umweltentlastende – und deshalb oft teurere – Ausgaben unterstützen, die in den Budgets der eigenverantwortlichen Organisationseinheiten nicht vorgesehen sind. Durch die Dezentralisierung der Mittel im Zuge der Verwaltungsreform (vgl. Kapitel 2) kann das Umweltbudget in Konfliktfällen zwischen ökonomischen und ökologischen Optimierungszielen schlichtend zur Geltung kommen. Folgende Fragen müssen vorab geklärt werden:

### *1. Wer stellt das Geld für das Umweltbudget bereit?*

Drei Varianten wurden in Horb diskutiert:

(a) Gemeinderatsbeschluss

Der Vorteil dieser Variante ist, dass ein fester Betrag für die Umwelt („Der Stadt Horb ist die Umwelt DM 100.000,- Wert“) ausgegeben wird. Zwei Nachteile bestehen: Da erstens alles budgetiert ist und eventuelle Überschüsse in Investitionen (ein Drittel) und Tilgung (zwei Drittel) fließen sollen, ist eigentlich kein Spielraum für ein eigenes Umweltbudget vorhanden. Da zweitens das Umweltbudget bei der Haushaltsaufstellung explizit nicht für konkrete Projekte bestimmt werden soll, können die Gemeinderäte keine medienwirksame Aufmerksamkeit erwarten. Eine Zustimmung des Gemeinderats bei größeren Beträgen ist deshalb fraglich.

(b) Fester Prozentsatz aus dem Budget jedes Produktes

Der Vorteil hierin liegt in der gleichmäßigen Verteilung der Mittel-Bereitstellung. Der Nachteil ist, dass kein Produktverantwortlicher gerne Geld für produktexterne Belange zur Verfügung stellt. In nicht umweltrelevanten Organisationseinheiten sind Vorbehalte eventuell noch größer („Das bringt mir nichts“).

(c) Prozentsatz von den eingesparten Budgetmitteln (d.h. den übertragbaren Mitteln)

Der Vorteil besteht darin, dass die Gelder noch nicht völlig verplant sind. Der Nachteil wird erkennbar, wenn man die bereits durchgeführten Versuche bewertet, Teile dieser Gelder (z.B. für „Problemfälle“) in einem „zentralen Topf“ des Fachbereichs einzustellen: Dies ist mit großen internen Abstimmungen verbunden.

### *2. Wer entscheidet über die Mittelvergabe des Umweltbudgets?*

Die Bewertung der Anträge könnte alternativ durch den Gemeinderat, einen Ausschuss des Gemeinderats, ein stadtinternes Umweltgremium oder ausschließlich von dem Umweltschutzbeauftragten vorgenommen werden. Die Einbindung der Politik kann jedoch zu Konflikten führen. So könnten beispielsweise Gemeinderäte Prestigeprojekte bevorzugen. Dies bedeutet, die Mittel aus dem Umweltbudget werden dort eingesetzt, wo sie politisch opportun sind. Das stünde jedoch im Gegensatz zum Einsatz der Mittel nach dem Kriterium der ökologischen Effizienz.

### **(3) Übertragbare Schlussfolgerungen**

Wichtig für eine kontinuierliche Verbesserung des Umweltschutzes ist ein geeignetes Anreizsystem. In der reformierten Verwaltung bietet sich die Aufnahme von ökologischen

Vorgaben in das Kontraktmanagement an. Der Aufbau eines eigenständigen ökologischen Vorschlagswesens erscheint nicht sinnvoll, vielmehr ist die Integration in das bestehende Vorschlagswesen zu empfehlen. Die Ausrichtung an der Nachhaltigen Entwicklung kann aber als Anlass für eine besondere Werbekampagne für das Vorschlagswesen dienen. Ergänzend zu den in der Verwaltungsreform bereits schon vorgesehenen Elementen ist auch ein zusätzliches Umweltbudget überlegenswert. Hierbei sollte der Gemeinderat die Höhe des Budgets festsetzen und für die Verwendung verbindliche ökologische Kriterien bestimmen. Diese Kriterien können dann von einem Umweltausschuss und/oder dem Umweltschutzbeauftragten angewendet werden.

### 3.5 *Bewertung der (potenziellen) Wirkungen*

Die Bewertung der Wirkungen des Umweltmanagements in Form eines Öko-Audits nach der EG-Verordnung in einer reformierten Verwaltung erfolgt anhand folgender Kriterien:<sup>237</sup>

**Tabelle 3.6: Bewertungsschema**

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ökologische Wirkungen</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Verbesserung der Ressourceneffizienz</li> <li>2. Senkung der Gesamtbelastung</li> <li>3. Formulierung anspruchsvollerer Umweltziele</li> <li>4. Initiierung von ökologischen Lernprozessen</li> <li>5. Ökologische Vorsorge</li> </ol> </li> <li>• <b>Ökonomische Wirkungen</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kosten der Einführung und der Pflege</li> <li>2. Monetärer Nutzen</li> <li>3. Indirekter ökonomischer Nutzen</li> </ol> </li> <li>• <b>Soziale Wirkungen</b></li> </ul> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

#### 3.5.1 **Ökologische Wirkungen**

##### 1. **Verbesserung der Ressourceneffizienz**

Durch die Einführung des Öko-Audits in eine reformierte Verwaltung ist eine Verbesserung der Ressourceneffizienz zu erwarten. Indiz hierfür sind Untersuchungen in der Privat-

<sup>237</sup> In Anlehnung an Dyllick/Hammschmidt (1999), die mit einem ähnlichen Kriterienkatalog, allerdings ohne „Soziale Wirkungen“ zu berücksichtigen, die Wirkung von betrieblichen Umweltmanagementsystemen anhand einer Bestandsaufnahme empirischer Studien überprüft haben. Die hier verwendeten Kriterien greifen gleichfalls verschiedene „Chancen“ auf, die bei der Einführung des Öko-Audits in einer traditionellen Kommunalverwaltung gesehen werden: Systematische Überprüfung des Umweltschutzes in der Verwaltung, monetäre Einsparungen, Ordnung in den Umweltdaten, Förderung der ämterübergreifenden Zusammenarbeit durch den kommunikativen Prozess, Beseitigung von Reibungsverlusten durch die eindeutige Festlegung von

wirtschaft, nach denen ein Zusammenhang zwischen der Einführung eines Umweltmanagementsystems und einer höherer Ressourceneffizienz besteht.<sup>238</sup>

Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass sich die ersten Erfahrungen aus der Privatwirtschaft nur auf diejenigen Reduktionspotenziale beziehen, die zu Beginn angegangen wurden.<sup>239</sup> Was danach kommt, nachdem die „tiefhängenden Früchte“ gepflückt wurden, ist empirisch noch nicht belegbar.<sup>240</sup> Des weiteren stellt sich das Problem eines sinkenden Grenznutzens. Die Einheiten, die umweltpolitische Investitionen getätigt haben, müssen im Zeitablauf mit einer abnehmender Steigerungsrate der Ressourceneffizienz rechnen.<sup>241</sup> Außerdem kann die These widerlegt werden, dass die Einführung eines Umweltmanagementsystems „fast zwangsläufig Optimierungspotenziale offenlegt“, da eine systematische Beschäftigung mit Umweltschutzfragen erfolgt.<sup>242</sup> So zeigen die Ergebnisse der Umweltwirkungen der Verwaltungsreform auch ohne implementiertes Umweltmanagement bereits nennenswerte Einsparerfolge, ohne dass im Vorfeld Umweltdaten systematisch erhoben worden wären (siehe Kapitel 2). Allein aus Kostenüberlegungen – und damit eher als nicht intendierte Nebenwirkungen – wurde auch die Ressourceneffizienz verbessert. Abgeleitet aus den Erkenntnissen der Verwaltungsreform kann davon ausgegangen werden, dass eine „Systematisierung“ bzw. „Ordnung“ der Umweltdaten für eine Verbesserung der Ressourceneffizienz zwar wichtig ist, jedoch ein geeignetes Anreizsystem stärker zielführende Handlungen hervorruft. Bestätigt wird dies durch erste Erfahrungsberichte in der öffentlichen Verwaltung, in denen darauf hingewiesen wird, dass neben der Implementierung des Öko-Audits auch neue Anreizsysteme eingeführt werden.<sup>243</sup> Anreize lassen sich zum Beispiel in der Form geben, dass Einsparungen in den Bereichen Energie, Wasser und Abfall zu einem bestimmten Prozentsatz der einsparenden Organisationseinheit zur Verwendung überlassen werden.<sup>244</sup>

---

Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten und die klare Beschreibung von Abläufen sowie die Vorbildfunktion. (Vgl. LfU (1998, S. 8f.)).

<sup>238</sup> Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 531).

<sup>239</sup> Vgl. Ankele (1998, S. 12).

<sup>240</sup> Vgl. FEU (1998, S. 17).

<sup>241</sup> Vgl. Förchle/Mandler (1994, S. 527).

<sup>242</sup> Vgl. Ankele (1998, S. 11).

<sup>243</sup> So z.B. die sogenannte „50-50-Regel“, bei der 50% der eingesparten Mittel bei der einsparenden Organisationseinheit verbleiben können.

<sup>244</sup> Vgl. LfU (1998, S. 47).

Offen bleibt, ob die positiven Umweltwirkungen in einer reformierten Stadtverwaltung ohne Öko-Audit höher sind als in einer traditionellen Verwaltung mit integriertem Audit. Ein Vergleich dieser zwei Verwaltungstypen ist derzeit empirisch noch nicht möglich.

## **2. Senkung der Gesamtbelastung**

Hinsichtlich der Senkung der Gesamtbelastung durch ein Öko-Audit können zum jetzigen Zeitpunkt noch keine empirischen Daten ausgewertet werden. Auch eine Beurteilung der „Richtungsstabilität von Umweltmanagementsystemen in Bezug auf Schritte zu einer nachhaltigen Entwicklung ist derzeit noch nicht möglich.“<sup>245</sup> In der Privatwirtschaft werden sogar „ökologische Pyrrhussiege“<sup>246</sup> derart erwartet, dass kurzfristige Ökoeffizienzgewinne von Wachstumseffekten überkompensiert werden und damit die Gesamtbelastung steigt. In der Verwaltung erscheint gegenüber den Wachstumseffekten eine andere Erwartung gerechtfertigt. Da für die öffentlichen Verwaltungen nur vereinzelt ein Marktdruck zu mehr Wachstum besteht, kann eine höhere Effizienz vielfach faktisch auch zu einer Verminderung der Gesamtbelastung führen; Ausnahme hierbei ist z. B. die Flächennutzung, da erstens der Wettbewerb zwischen Kommunen um die Ansiedlung von Unternehmen und zweitens veränderte Lebenseinstellungen zu einer Ausweitung der Fläche für Gewerbe- und Wohngebiete führen kann.

Ob die Gesamtbelastung bei anderen Ressourcen und Stoffen gesenkt werden kann, hängt ganz entscheidend von der Priorisierung dieses Themas und damit von der Aufnahme in die Zielvorgaben ab. Die Priorisierung der Senkung der Gesamtbelastung innerhalb kommunaler Ziele läßt sich durch die Unterstützung lokaler Akteure erreichen. In Form von lokalen Klimabündnissen z.B. könnten CO<sub>2</sub> - Reduktionsziele immer wieder thematisiert und damit in das Umweltprogramm der Verwaltung aufgenommen werden.

## **3. Formulierung anspruchsvollerer Umweltziele**

Ob die Einführung eines Öko-Audits zur Formulierung von anspruchsvolleren Umweltzielen geführt hat, ist im Bereich der Privatwirtschaft noch nicht eindeutig feststellbar.<sup>247</sup> Für das anspruchsvolle Ziel der Nachhaltigen Entwicklung bietet das kommunale Öko-Audit aber durch seinen fach- und medienübergreifenden Ansatz einen geeigneten Rahmen.<sup>248</sup> Auch hier könnten die Bürger als permanente „Verstärker“ wirken. Während in der Privatwirtschaft in

---

<sup>245</sup> Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 533).

<sup>246</sup> Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 536).

<sup>247</sup> Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 531).

der Regel ökonomische Zielen vorrangig sind, könnten aktive Bürger immer anspruchsvollere Umweltziele fordern. Unterstützt werden könnte dieses kontinuierliche Nachschärfen der Umweltziele auch durch ein öffentliches Benchmarking zwischen Kommunen.

#### 4. Initiierung von ökologischen Lernprozessen

Die Frage lautet nun, ob und wodurch ein Umweltmanagementsystem ökologische Lernprozesse anstößt. In der Literatur wird vereinzelt davon ausgegangen, dass mit der Einführung des Umweltmanagementsystems zum einen das Umweltbewusstsein steigt und zum anderen „Tabus gebrochen und die Beschäftigten ermutigt (werden), Abläufe und Einsatzstoffe kritisch zu hinterfragen“.<sup>249</sup> Dies trifft für die Beschäftigten in der reformierten Verwaltung jedoch nur eingeschränkt zu: Eine systematische Beschäftigung mit dem Thema Umwelt wird sich zwar auch hier in der Einstellung der Beschäftigten widerspiegeln. Aber die viel größere Veränderung in der Einstellung der Beschäftigten wird durch die Verwaltungsreform hervorgerufen. Die Veränderungen für die Beschäftigten durch die Einführung eines Öko-Audits in die reformierte Verwaltung sind sehr viel geringer als diejenigen einer grundlegenden Verwaltungsreform. Des Weiteren wird eine kritische Analyse des Arbeitsumfeldes in der reformierten Verwaltung bereits über den Aufbau eines Vorschlagswesens gefördert. Die Beschäftigten werden somit auch ohne Umweltmanagementsystem gezielt zu Verbesserungen von Arbeitsabläufen und zu Einsparungen von Ressourcen und Stoffen aufgefordert.

Zur Unterstützung ökologischer Lernprozesse werden eine höhere Eigenverantwortung und mehr Anreize gefordert.<sup>250</sup> Dies steht jedoch teilweise in Widerspruch zur EG-Öko-Audit-Verordnung, die zwar auf mehr Verantwortung setzt, diese Eigenverantwortlichkeit aber durch eine ausgeprägte Kontrolle konterkariert.<sup>251</sup> So wird rein durch die EG-Verordnung die Unterstützung ökologischer Lernprozesse nur eingeschränkt gefördert.<sup>252</sup> Die reformierte Verwaltung ist bezüglich der Initiierung von ökologischen Lernprozessen jedoch positiv zu bewerten: So ist durch das Budget-Anreiz-System ein systemimmanenter permanenter Verbesserungsanreiz gewährleistet (vgl. Kapitel 2). Der Anreiz, die eingesparten Mittel eigenverantwortlich zu verwenden, kann auch zwei andere negative Effekte vermeiden, die in der Privatwirtschaft einem Lernprozess entgegenstehen: Zum ersten den „Einmaleffekt“, nach dem umweltpolitische Maßnahmen deshalb nur fallweise durchgeführt werden, da laut EG-

---

<sup>248</sup> Vgl. Gebers/Peter (1996, S. 57).

<sup>249</sup> UNI/ASU (1997, S. 61).

<sup>250</sup> Vgl. z.B. Helbig/Volkert (1999, S. 127). Sie gehen dabei von „marktwirtschaftlichen“ Anreize aus.

<sup>251</sup> Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 535).

<sup>252</sup> Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 535).

Verordnung die Notwendigkeit zur Überprüfung nur in bestimmten Zeitabständen erfolgen muss.<sup>253</sup> Zum zweiten ein „strategisches Verhalten“ gegenüber dem geforderten Ziel des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses, bei dem aus strategischen Überlegungen vorhandene Einsparpotenziale unterbleiben, um Fortschrittpotenziale für spätere Kontrollen aufrechtzuerhalten.<sup>254</sup> Zwar kann die Einführung eines Umweltmanagementsystems auch auf die Unternehmenskultur ausstrahlen,<sup>255</sup> und die neu geschaffene Transparenz, Rechtssicherheit und Systematisierung der Umweltaktivitäten eine „Basis für ein weitgehendes Umweltlernen“ legen.<sup>256</sup> Der Ansatz einer „lernenden Organisation“ ist aber in einem viel stärkeren Ausmaß auf die Verwaltungsreform zurückzuführen, da diese einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess beinhaltet.

Wichtig ist anzufügen, dass nicht allein marktwirtschaftliche Instrumente – z.B. der Anreiz zu Budgeteinsparungen – die Mitarbeitersensibilität erhöht. Gerade Umweltmanagementsystemen kommen eine dem marktwirtschaftlichen und ordnungsrechtlichen Instrumentarium wichtige „ergänzende Funktion“ zu.<sup>257</sup> Von Bedeutung ist des weiteren die Einbeziehung des umfangreichen Wissens der Beschäftigten.<sup>258</sup> Dabei wird davon ausgegangen, dass Kreativität und Eigeninitiative sich nicht isoliert für das Thema Umweltschutz anregen lassen: „Vielmehr sind Unternehmensstrukturen und Arbeitsprozesse notwendig, die generell vielseitige Entfaltungsmöglichkeiten bieten, indem z.B. extreme Arbeitszerlegung durch Gruppenarbeit ersetzt wird (neue Formen der Arbeitsorganisation).“<sup>259</sup> Da die Verwaltungsreform dieses zum Ziel hat, ist hier auch eine positive Wirkung für den Umweltschutz zu erwarten. Gerade die reformierte Verwaltung kann des weiteren auch auf verwaltungsexterne Impulsgeber hoffen. Über geeignete Schnittstellen lässt sich das Wissen von Experten aus den Reihen der Bürger aufgreifen.

## 5. Ökologische Vorsorge

Ein großer Vorzug des Öko-Audits besteht in der Erfassung und Systematisierung der Umweltdaten. Dies und die erhöhte Kenntnis und Einhaltung von Umweltgesetzen und -bestimmungen wird als „nachweisbarer Erfolg“ angesehen.<sup>260</sup> Wie in der Privatwirtschaft besitzt das Audit auch in der reformierten Verwaltung die wichtige Aufgabe, den Umwelt-

<sup>253</sup> Vgl. Helbig/Volkert (1999, S. 127).

<sup>254</sup> Vgl. Cansier (1996, S. 298).

<sup>255</sup> Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 534).

<sup>256</sup> Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 534).

<sup>257</sup> Vgl. Helbig/Volkert (1999, S. 130).

<sup>258</sup> Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 535).

<sup>259</sup> Kurz/Spiller (1995, S. 29).

schutz systematisch zu überprüfen. Kein Element der Verwaltungsreform übernimmt diese Aufgabe quasi automatisch. Die Systematisierung der Umweltdaten ist in der reformierten Verwaltung sogar noch wichtiger, da durch die Dezentralisierung der Verantwortung sonst die Gefahr besteht, dass die Umweltwirkungen einzelner Organisationseinheiten unberücksichtigt bleiben.

Ein weitere wichtige Aufgabe des Öko-Audits in der reformierten Verwaltung ist es, Konflikte zwischen ökonomischen und ökologischen Optimierungen offen zu legen. Da eine reformierte Verwaltung ohne Öko-Audit allein nach monetären Gesichtspunkten optimiert, sind ohne aufbereitete ökologische Kennzahlen monetäre Einsparungen zu Ungunsten der Umwelt zu erwarten.

### **3.5.2 Ökonomische Wirkungen**

#### **1. Kosten der Einführung und der Pflege**

Die Kosten der Einführung und der Pflege eines Öko-Audits unterscheiden sich von denen in einer traditionellen Verwaltung.<sup>261</sup> Grundsätzlich gilt, dass die Kommunen mit dem Audit keine „Datenfriedhöfe“ produzieren und aus der „Werkzeugkiste des Audits“ nur das übernehmen sollen, was für die Umwelt zu entscheidenden Verbesserungen führt.<sup>262</sup> Die Datenerhebung gestaltet sich durch die größere Dezentralität in der reformierten Verwaltung schwieriger (vgl. 3.4.3), weil die Umweltdaten an mehreren Orten erhoben werden müssen. Demgegenüber kann eine standardisierte dezentrale Datenerhebung im Vergleich zu fallweisen zentralen Einzelerhebungen in der traditionellen Verwaltung die Kosten reduzieren.

Ob die Zuordnung von Verantwortung und die Überprüfung der Einhaltung der Umweltziele durch die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung komplexer oder einfacher wird, hängt von der genauen Ausgestaltung der neuen Organisationseinheiten ab. Die Zuordnung von Verantwortung für Umweltbelange ist umso einfacher, je kongruenter sie mit der neuen Organisationsstruktur ist. Die Ziel-Überprüfung ist dann leichter, wenn sie in ein „ganzheitliches“ Controlling-System eingebunden ist.

---

<sup>260</sup> Vgl. Ankele (1998, S. 11).

<sup>261</sup> Durchschnittswerte in der Privatwirtschaft: mit weniger als 20 Mitarbeitern 3.500 DM/Mitarbeiter; mit mehr als 500 Mitarbeitern 500 DM/Mitarbeiter (Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 528)). Für kleine Unternehmen fallen meist überproportional hohe Aufbau- und Beratungskosten an, weil sie die organisatorischen Voraussetzungen erst schaffen müssen (Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 528)).

<sup>262</sup> Vgl. Specht (1997, S. 357).



## 2. Monetärer Nutzen

In der Argumentation für die Einführung eines Umweltmanagementsystems wird insbesondere der monetäre Nutzen betont. „Gerade angesichts knapper Kassen bietet das Öko-Audit die Chance, zwei Elemente zusammenzuführen: Es verbindet Umwelt-Ressourcenschutz mit Kosteneinsparungen.“<sup>263</sup> Ein monetärer Nutzen ist in der Privatwirtschaft feststellbar, jedoch schwer zu quantifizieren.<sup>264</sup>

Die ersten Erfahrungen mit der Einführung eines Öko-Audits in traditionellen Kommunalverwaltungen zeigen positive Effekte. Dies kann am Beispiel Teningen illustriert werden:<sup>265</sup> Dort wurden in einzelnen Gebäuden über 60 % der Kosten für die Abfallbeseitigung (durch die Verkleinerung des Gefäßvolumens und damit der Müllbehälter) reduziert. Der Bedarf an Reinigungsmitteln wurde um ein Drittel gesenkt (Auslöser waren hier die Überarbeitung der Reinigungspläne, eine Erfassung des Reinigungsmittelverbrauchs mittels EDV, der kontrollierte Einsatz von Reinigungsmitteln durch Dosierpumpen und Gespräche mit dem Reinigungspersonal). Bei der Straßenbeleuchtung konnten jährlich DM 18.000,- eingespart werden (Ursache war die Neuordnung von halb- und ganznächtlig geschalteten Straßenlampen, was rund 70.000 Kilowatt-Stunden einsparte). Weitere Formen der sogenannten „win-win-Option“ werden in der Literatur beschrieben: Der Berliner Senat hat z.B. einen Energiespar-Partnerschaftsvertrag geschlossen, der durch ein optimiertes Energiemanagement, verbesserte Technologien und die Förderung eines bewussten Umgangs mit Ressourcen langfristig die Energiekosten der Stadt um mindestens 30 % reduzieren soll.<sup>266</sup> Neben dem Gewinn für die Umwelt erhält die Stadt vom ersten Tag an einen Anteil der realisierten Energieeinsparungen, und gleichzeitig werden durch die notwendigen Investitionen bei kleinen und mittleren Unternehmen Arbeitsplätze geschaffen.

Diese Analyse der beschriebenen Einsparererfolge in traditionellen Verwaltung macht jedoch auch deutlich, dass zusätzlich zur Einführung des Öko-Audits Anreize zum Einsparen nötig sind. Damit ist jedoch die Ursache für monetäre Erfolge nur teilweise auf das eingeführte Audit zurückzuführen. Entscheidend ist vielmehr das parallel aufgebaute Anreizsystem.

---

<sup>263</sup> Oelsner (1998, S. 40).

<sup>264</sup> Die Ermittlung des ökonomischen Nutzens von Umweltmanagementsystemen basiert bislang ausschließlich auf Befragungen und auf eine eher pauschale Art und Weise (Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 530)).

<sup>265</sup> Vgl. LfU (1998, S. 8).

<sup>266</sup> Vgl. Umweltbundesamt (1999, S. 47).

In der reformierten Verwaltung sind durch die Einführung eines Öko-Audits keine großen monetären Einsparungen zu erwarten. Bedingt durch die Budgetverantwortung stehen die größten Ausgaben unter genauer Beobachtung. Anhand der Erkenntnisse der Umweltwirkungen der Verwaltungsreform ohne integriertes Umweltmanagement (vgl. Kapitel 2) ist davon auszugehen, dass große Kostenblöcke beim Umweltverbrauch bereits identifiziert und soweit möglich reduziert worden sind. Der kurzfristige monetäre Nutzen der Implementierung eines Öko-Audits in eine reformierte Verwaltung ist demzufolge gering. Das vielfach verwendete Argument für die Einführung des Öko-Audits, neben der Verbesserung des Umweltschutzes gleichzeitig hohe Kosten einzusparen, kann somit für die reformierte Verwaltung nicht aufrecht gehalten werden. Die Argumentation für die Einführung sollte demnach nicht über mögliche monetäre Einspareffekte, sondern über die Verantwortung für die Umwelt erfolgen.

Dennoch sind auch in der reformierten Verwaltung Kostenreduktionen durch verschiedene Effekte zu erwarten: Erstens kann erwartet werden, dass die Motivation der Beschäftigten gegenüber dem Thema hoch ist, wodurch sich zusätzliche Reduktionspotenziale erschließen lassen, die außerhalb des monetären Kalküls liegen. Zweitens können ökologische Einsparpotenziale in umweltrelevanten Bereichen, die wegen geringeren monetären Einsparungen in der Priorität zurückstehen, einen zusätzlichen Anreiz geben. Drittens lassen sich durch das Öko-Audit die Ressourcenverbräuche noch genauer analysieren. Eine „Feinsteuerung“ ist in der Form möglich, dass über die Umweltdaten auch die letzten Einsparpotenziale aufgedeckt werden. Viertens werden durch die Aufbereitung der Umweltdaten auch Einsparpotenziale erkennbar, die über die Auswertung reiner Mengengrößen (monetäre Kennzahlen) nicht sichtbar wurden.

### **3. Indirekter ökonomischer Nutzen**

Für eine Bewertung des indirekten ökonomischen Nutzens durch die Einführung eines Öko-Audits wird nun auf die Kriterien einer „verbesserten Kommunikation“, einer „Optimierung der Arbeitsabläufe“ und „höherer Rechtssicherheit“ eingegangen.

In Teilbereichen der reformierten Verwaltung ist durch die Einführung des Öko-Audits eine verbesserte Kommunikation zu erwarten. Grundsätzlich ist dies aber schon ein wichtiges Ziel der Verwaltungsreform. Zwischen Beschäftigten verschiedener Organisationseinheiten könnte das Öko-Audit jedoch die Kommunikation noch weiter verbessern. Die Zusammenarbeit der

Organisationseinheiten stellt sich im Vergleich von traditioneller und reformierter Verwaltung unterschiedlich dar: Kommunikationsprobleme in der traditionellen Verwaltung treten im Normalfall zwischen den Ämtern mit Fachverantwortung und denen mit Ressourcenverantwortung auf. Da sich wesentliche positive Umweltwirkungen (z.B. Einsparungen im Wasserverbrauch) nur durch gemeinsame Anstrengungen der Ämter (z.B. Austausch der Wasserarmaturen und Schulungen der Hausmeister) erzielen lassen, sind hier die Kommunikationsprobleme zu beseitigen. In der reformierten Verwaltung ist zwar sowohl die Fach- als auch Ressourcenverantwortung bei einer Organisationseinheit angesiedelt, das Wissen um Verbesserungen ist jedoch vielfach noch bei den Mitarbeitern in den (technischen) Organisationseinheiten mit Servicecharakter vorhanden. Hier könnte ein Öko-Audit die Verständigung fördern, zum Beispiel indem gemeinsame Arbeitsgruppen eingerichtet werden.

Der These, dass es durch die eindeutige Festlegung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie die klare Beschreibung von Abläufen durch die Einführung eines Öko-Audits zu einer Beseitigung von Reibungsverlusten kommt,<sup>267</sup> kann für die reformierte Verwaltung nicht zugestimmt werden. Ein übergeordnetes Ziel der Verwaltungsreform ist es nämlich gerade, die internen Abläufe zu optimieren sowie unnötige Schnittstellen und unklare Kompetenzregelungen zu vermeiden. Die Aufgabe des Öko-Audits beschränkt sich damit nur noch darauf, die – trotz Neuorganisation der Verwaltung – noch offenen Zuständigkeiten für den Umweltschutz festzuschreiben. Kritisch bleibt in diesem Zusammenhang weiter zu vermuten, dass gerade durch die geforderten Umweltverfahrensanweisungen wieder mehr Bürokratie in der Verwaltung aufgebaut wird. Dies kann zu Widerständen bei den Beschäftigten führen, da gerade der Abbau von (unnötigen) Regelungen ein Ziel der Verwaltungsreform ist.

Die erhöhte Rechtssicherheit ist als langfristige Wirkung positiv zu bewerten. Ein Öko-Audit reduziert die Umweltrisiken und besitzt somit den Charakter einer Investition, die langfristig zu ökonomischen Vorteilen führt.<sup>268</sup>

### 3.5.3 Soziale Wirkungen

Im Gegensatz zur Privatwirtschaft, bei der ein Öko-Audit einzelwirtschaftliche ökologische und ökonomische Wirkungen erzielen soll, lässt sich die Zielrichtung in der reformierten

---

<sup>267</sup> Vgl. LfU (1998, S. 9).

<sup>268</sup> Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 528).

Kommunalverwaltung noch weiter fassen: Auch soziale Wirkungen können erwartet werden. Damit ist ein dreidimensionaler Nutzen durch die Einführung eines Öko-Audits möglich. Unter sozialen Wirkungen verstehen wir die Beziehungen zwischen dem Instrument Umweltmanagement und den Menschen. Zwei Arten lassen sich unterscheiden, erstens – verwaltungsintern – die hohe Beteiligung der Beschäftigten am Aufbau und der Nutzung des Umweltmanagementsystems, und zweitens – stadtweit – die Beteiligung weiterer lokaler Akteure am eigentlich betriebsinternen Instrument.

Auf die Bedeutung einer intensiven Einbindung der Beschäftigten wurde bei den einzelnen Schritten des Öko-Audits hingewiesen, auf sie wird hier nicht nochmals eingegangen. Erfolgsversprechend kann auch die Einbeziehung des lokalen Akteurs „Wirtschaft“ angesehen werden, da sich gerade hier gegenseitige Erfahrungen nutzen lassen und Impulse für eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit ausgehen können. Im Folgenden werden wir uns jedoch auf die Beziehung zwischen dem Öko-Audit und den Bürgern konzentrieren. Dies zum einen, um – perspektivisch – mögliche umweltorientierte Beteiligungsformen in einer „Bürgerkommune“ aufzuzeigen und zum anderen um Verbindungslinien zwischen Öko-Audit und Lokaler Agenda 21 zu dokumentieren. Aus diesen Gründen werden in einem ersten Schritt Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger am Öko-Audit vorgestellt und in einem zweiten die sozialen Wirkungen analysiert.

In der Praxis werden Bürger teilweise bereits an der Festlegung der Umwelleitlinien und dem Umweltprogramm beteiligt.<sup>269</sup> Obwohl diese zwei Schritte des Öko-Audits die größten Beteiligungsmöglichkeiten bieten, sind auch weitere Formen denkbar:

**Tabelle 3.7: Möglichkeiten der Beteiligung der Bürger am Öko-Audit**

Schritte	Beteiligung der Bürger
Umwelleitlinien	Diskussion über das stadtweites Leitbild (z.B. Verkehrspolitik)
Erste Umweltprüfung	Bürger können – zumindest bei stadtweiten Themen – bei der Erhebung von Umweltdaten helfen (z.B. Kartierungen)
Umweltprogramm	Die konkreten Ziele und Maßnahmen können mit den Bürgern abgestimmt werden (z.B. Vorgaben zum Flächenverbrauch)
Umweltmanagementsystem	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schulungen können auch für interessierte Bürger durchgeführt werden</li> <li>- Schulungen könnten auch durch kompetente Bürger erfolgen (z.B. Erfahrungen zur ISO 9001)</li> <li>- Die Zuordnung von Verantwortung für die Umsetzung von umweltrelevanten Maßnahmen kann auch an Bürgergruppen übertragen werden (z.B. Renaturierungen)</li> </ul>
Umweltbetriebsprüfung	Prüfung stadtweiter Umweltwirkungen mit Hilfe von Bürgern (z.B. Verkehrsmessungen)
Umwelterklärung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommunikation (z.B. über Gemeindeblatt)</li> <li>- Feedback (z.B. über Bürgerforen)</li> <li>- Diskussionsgrundlage für den weiteren Verbesserungsprozess (z.B. über Vergleiche mit anderen Städten)</li> </ul>

Zwei wichtige soziale Wirkungen können von einem geeignet ausgestalteten Öko-Audit ausgehen: Die Förderung von Bürgerengagement und – weitergehend – die Unterstützung des Prozesses der Lokalen Agenda 21.

Aufgrund der Haushaltssituation werden die Kommunalverwaltungen nicht mehr alle Aufgaben im Umweltbereich allein übernehmen können. Die Bürger müssen sich daher langfristig mehr beteiligen, um die Umsetzung von hochgesteckten und von ihnen mitgetragenen Umweltqualitätszielen zu erreichen.<sup>270</sup> Das Engagement der Bürger ist aber umso höher, je besser die Kommunalverwaltungen eine glaubwürdige Vorbildfunktion erreichen.<sup>271</sup> Diese Vorbildfunktion lässt sich durch die Einführung des Öko-Audits einnehmen. Hierbei gilt es jedoch, nicht erst die Umwelterklärung oder die Validierung als Erfolg zu vermarkten,

<sup>269</sup> In einzelnen Kommunalverwaltungen wird der Bürger bereits einbezogen. So wurde in Leutkirch das Umweltprogramm im Handlungsfeld Energie mehrfach mit der interessierten Öffentlichkeit am „Energietisch Leutkirch“ diskutiert (Vgl. Stadt Leutkirch (1998, S. 12)).

<sup>270</sup> Vgl. Specht (1997, S. 356).

<sup>271</sup> Vgl. Specht (1997, S. 356).

sondern schon die Umweltleitlinien und das Umweltprogramm gemeinsam mit den Bürgern zu diskutieren. Ansonsten könnte eine – wie in der Privatwirtschaft – nur geringe öffentliche Resonanz gegenüber dem Öko-Audit (insbesondere den Umwelterklärungen) zu verzeichnen sein. Die Hoffnung auf einen Dialog zwischen Unternehmen und Öffentlichkeit konnte dort bis heute nicht realisiert werden.<sup>272</sup> Weitergehend als die Vorbildfunktion im Sinne eines „Bild-Vorgebens“ sollte die reformierte Kommunalverwaltung deshalb die Rahmenbedingungen für die „gemeinsame Gestaltung des Zukunftsbildes“ schaffen.

Ein Öko-Audit in einer reformierten Verwaltung könnte auch den Lokalen Agenda-Prozess unterstützen. Damit werden ökologische Strategien eingesetzt, die von einzelwirtschaftlichen Überlegungen zu übergreifender Vernetzung und zu kooperativen Strategien übergehen.<sup>273</sup> Mehrere Anknüpfungspunkte sind möglich, da beiden Prozesse ähnliche Schritte beinhalten:<sup>274</sup> Die Selbstverpflichtung zum nachhaltigen und zukunftsbestimmten Handeln (z.B. durch Gemeinderatsbeschluss), die Beschreibung von Leitbildern, die Festlegung von Zieldefinitionen und Handlungsfeldern und die Kontrolle der Wirksamkeit der Maßnahmen. Der Vorteil des Öko-Audits liegt in den konkreteren Zielvorgaben sowie der permanenten Ergebniskontrolle. Hierdurch könnte auch der Prozess der Lokalen Agenda 21 Anregungen für die Strukturierung und das Aufzeigen regelmäßiger Erfolge erhalten.

### **3.6 Handlungsempfehlungen**

#### **3.6.1 Verwaltungen im Reformprozess**

- **Die Einführung eines vollständigen Öko-Audits nach der EG-Verordnung lässt sich nur schwer in den laufenden Prozess der Verwaltungsreform integrieren.**

Gegen die Einführung eines vollständigen Öko-Audits nach der EG-Verordnung während des Reformprozesses sprechen mehrere Gründe. (1) Solange die neuen Strukturen noch nicht festgelegt sind, können die Verantwortlichkeiten für den Ressourcenverbrauch nicht verbindlich festgelegt werden. Die Verfahrensanweisungen innerhalb des Umweltmanagementsystems müssten mehrmals überarbeitet werden. (2) Da ein Kontraktmanagement noch nicht aufgebaut ist, würden ökologische Zielvorgaben isoliert vorgegeben werden. (3) Die Verwaltungsreform bindet bei den Führungskräften und Mitarbeitern sehr viel Zeit in Form

---

<sup>272</sup> Vgl. Helbig/Volkert (1999, S. 151). Der erhoffte Nutzen in Bezug auf die Märkte und externe Anspruchsgruppen ist in der Privatwirtschaft bislang gering (Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 529)).

<sup>273</sup> Vgl. Dyllick/Hamschmidt (1999, S. 536). Diese beziehen sich jedoch auf die Perspektiven des Umweltmanagements in der Privatwirtschaft.

von Projektgruppen und Gesprächskreisen. Eine zusätzliche Mitarbeit an Umwelt-Projekten ist kaum möglich. (4) Bei den Beschäftigten herrscht bis zu einer klaren organisatorischen Zuordnung des zukünftigen Arbeitsgebiets Unsicherheit über ihren Verantwortungsbereich, was die Motivation gegenüber dem neuen Instrument vermindert.

- **Kommunalverwaltungen im Prozess der Verwaltungsreform können wichtige Weichen für mehr Umweltschutz stellen, auch ohne ein vollständiges Öko-Audit einzuführen.**

Wichtige Weichen für eine systematische Reduzierung des Ressourcenverbrauchs sollten aber schon während des Reformprozesses gestellt werden. Neben der Einbeziehung des Aspektes „Nachhaltige Entwicklung“ in das Leitbild sollte insbesondere auf eine verwaltungsweite organisatorische Integration von Fach- und Ressourcenverantwortung sowie eine personelle Zuordnung von Verantwortung für die einzelnen Umweltressourcen geachtet werden.

- **Der Nutzen einer frühzeitigen Integration eines Öko-Audits in die laufende Verwaltungsreform ist höher als bei einem Nacheinander der Prozesse.**

Mehrere Gründe sprechen dann für eine unmittelbare Integration beider Prozesse, wenn nicht ein vollständiges Öko-Audit nach der EG-Verordnung eingeführt wird. So sind (1) monetäre und ökologische Einsparungen genauer zu identifizieren, da die ökologischen Kennzahlen zusätzliche Verbesserungspotenziale aufdecken. Damit entsteht ein Mehrwert gegenüber einer rein monetär ausgerichteten Verwaltungsreform. (2) Bedingt durch die Dauer der Verwaltungsreform würde es zu großen zeitlichen Verzögerungen kommen, wenn der Faktor „Umweltschutz“ erst nach durchgeführter Reform integriert würde. (3) Obwohl ein Mehraufwand zu verzeichnen ist, erscheint dieser während der Verwaltungsreform geringer, da verschiedene Elemente der Verwaltungsreform nur im Hinblick auf den Faktor „Umweltschutz“ angepasst werden müssen. Es ist folglich eine höhere Motivation der Beschäftigten bei einer unmittelbaren Integration zu erwarten, als gegenüber der Alternative, einige Jahren später nochmals alle Elemente der Verwaltungsreform überarbeiten zu müssen.

---

<sup>274</sup> Vgl. Specht (1997, S. 354).

### 3.6.2 Reformierte Kommunalverwaltungen

- **Für eine systematische und kontinuierliche Verbesserung des Umweltschutzes in der reformierten Kommunalverwaltung müssen die wesentlichen Elemente eines Öko-Audits eingeführt werden.**

Obwohl eine reformierte Verwaltung bereits ein geeignetes Anreizsystem besitzt, den Ressourcenverbrauch kontinuierlich zu senken, ist ein Öko-Audit auch in diesen Verwaltungen sinnvoll und notwendig. Nur so werden die Umweltwirkungen, die Rechtsvorschriften und die Zuständigkeiten für den Umweltschutz regelmäßig überprüft.

- **Ein Öko-Audit nach der EG-Verordnung kann mit den Elementen einer reformierten Kommunalverwaltung verbunden werden.**

Die einzelnen Elemente des Öko-Audits, die Umweltpolitik(-leitlinien), die Umweltprüfung, das Umweltprogramm, das Umweltmanagementsystem, die Umweltbetriebsprüfung und die Umwelterklärung können mit den Elementen der reformierten Kommunalverwaltung verbunden werden: (1) Die Umweltleitlinien sollten in das verwaltungsinterne Leitbild aufgenommen werden. (2) Die Umweltprüfung kann bei den neu abgegrenzten und eigenverantwortlichen Verwaltungseinheiten ansetzen. (3) Die innerhalb des Umweltprogramms geforderten konkreten Zielvorgaben sollten in das Reformelement „Kontraktmanagement“, den Zielvereinbarungen zwischen Gemeinderat und Budgetverantwortlichen, eingebunden werden. (4) Die Zuständigkeit für die Zielerreichung sollte beim Budgetverantwortlichen liegen. Sie kann ebenso im Umweltmanagementsystem abgebildet werden wie die Koordination der Umweltschutzmaßnahmen und der Mitarbeiterschulungen, die entweder durch die neu Organisationseinheit „Kommunaler Umweltschutz“ oder die übergeordneten Fachbereiche erfolgen könnten. (5) Die Umweltbetriebsprüfung kann in das in der reformierten Verwaltung bestehende Verwaltungscontrolling mit Berichtswesen und laufenden Zielvereinbarungen und -überprüfungen integriert werden. (6) Zusätzlich zu einer eigenständigen Umwelterklärung könnten die umweltrelevanten Kennzahlen auch in den „Produkthaushalt“ eingebunden werden. Der Zusammenhang zwischen kommunaler Dienstleistung und deren Umweltwirkung würde somit deutlich.



## **4 Kommunalverwaltung und Lokale Agenda 21**

### ***4.1 Grundlagen***

#### **4.1.1 Nachhaltige Entwicklung: Begriff und Konzept**

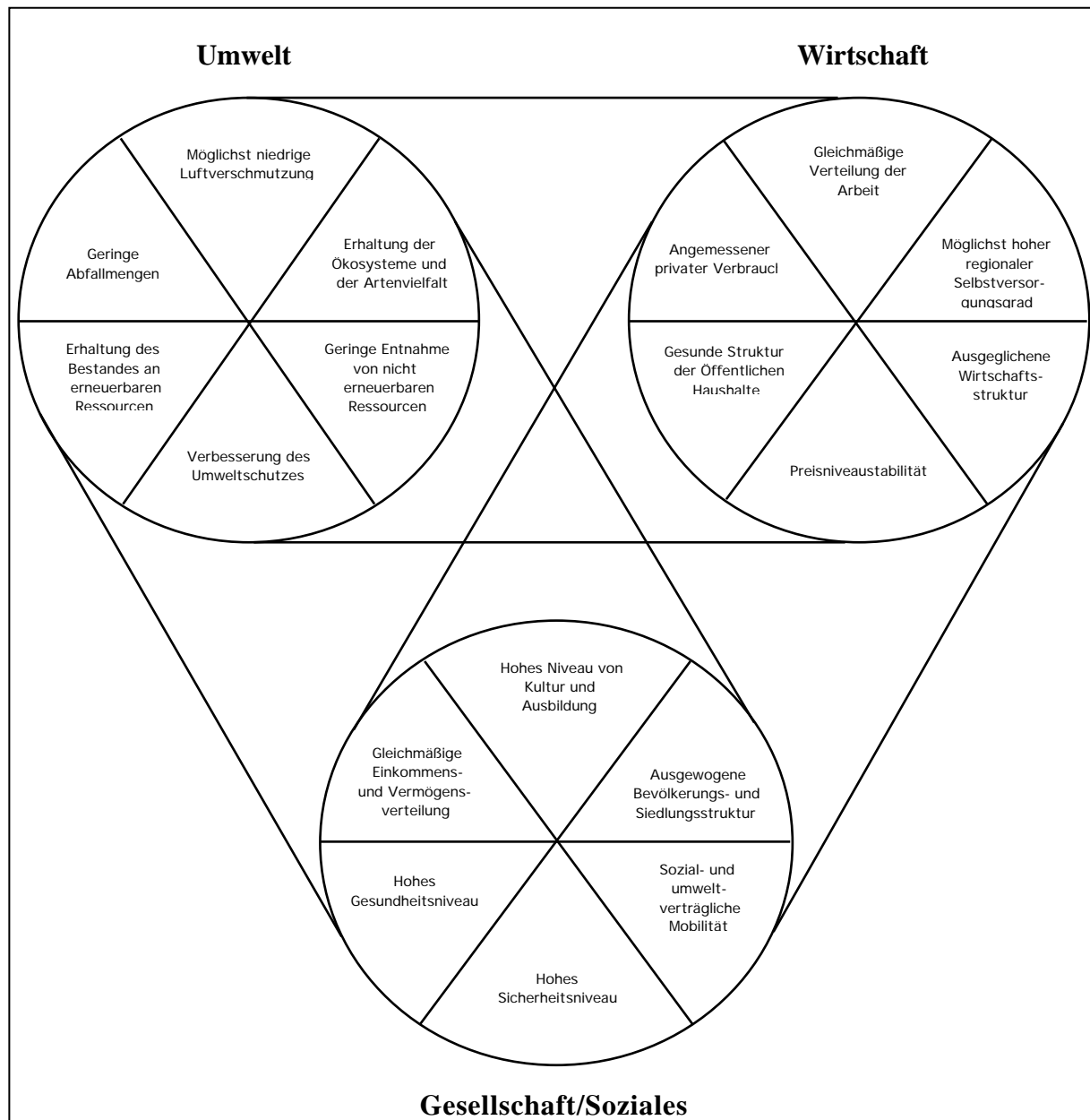
Das 1987 im Bericht der Brundtland-Kommission vorgestellte Konzept „sustainable development“ („Nachhaltige Entwicklung“) ist als Antwort auf die seit den 80er Jahren weltweit zunehmende Skepsis gegenüber den ökologischen Langzeitfolgen des dominanten Modells wirtschaftlicher Entwicklung zu sehen: Nachhaltige Entwicklung zielt darauf ab, die Bedürfnisse der Gegenwart zu befriedigen und zu vermeiden, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht mehr befriedigen können.<sup>275</sup>

Der Begriff „Nachhaltigkeit“ hat nach der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung von 1992 in Rio de Janeiro und dem Berliner Weltklimagipfel von 1995 eine erstaunliche Karriere durchlebt: Er war ursprünglich vor über 200 Jahren als betriebswirtschaftliches Konzept in der Forstwirtschaft eingeführt worden, um eine kontinuierliche Holzversorgung zu sichern und die weiteren Waldfunktionen zu erhalten. Inzwischen wird er als generelles Konzept für eine Verbindung von wirtschaftlicher Entwicklung und Erhalt der ökologisch bestimmten physischen Tragfähigkeit („carrying capacity“) benutzt und dürfte wohl auch in den allgemeinen Wortschatz eingegangen sein.

Das Konzept Nachhaltigkeit beruht auf den drei thematischen Säulen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft und zielt darauf ab, diese Aspekte im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes aufeinander abzustimmen und zu integrieren. Die komplexen inhaltlichen Zusammenhänge im Rahmen dieses Prozesses verdeutlicht nachfolgendes Schaubild:

---

<sup>275</sup> Eine kurze Übersicht weiterer Begriffs-Definitionen liefert Majer (1995). Vgl. auch Stark (1997) und Hermanns (2000).

**Abbildung 4.1: Zauberscheiben der Nachhaltigkeit**

Quelle: Diefenbacher u.a. (1997, S. 72).

In den letzten Jahren wird allerdings vor allem infolge der zunehmenden Verbindung des "Nachhaltigkeits"-Diskurses mit dem "Demokratisierungs-" und "Bürgerengagements"-Diskurs "Partizipation" als vierte (politische) Säule von Nachhaltigkeit gesondert ausgewiesen und auch die institutionelle Verankerung von Nachhaltigkeit (als weiterer politischer Aspekt) rückt in den Vordergrund.<sup>276</sup>

<sup>276</sup> Stellvertretend hierzu sei das Nachhaltigkeits-Indikatoren-System genannt, das die Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST) Heidelberg erst jüngst im Auftrag der Umweltministerien der vier Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Thüringen sowie der Landesanstalt für Umwelt-

Trotz breiter Anerkennung als Grundgedanke und als Leitbild ist Nachhaltigkeit inhaltlich bislang unscharf geblieben.<sup>277</sup> Allgemein akzeptiert wird, dass es dabei nicht allein um ökologische Fragestellungen geht, sondern um Zukunftsverträglichkeit ganz allgemein. Unstrittig ist auch, dass konkrete Nachhaltigkeitsziele sich nicht zwingend aus naturwissenschaftlicher Erkenntnis ergeben, sondern in einem politischen Prozess formuliert werden müssen. Strittig ist allerdings, welche natürlichen Ressourcen für die Bedürfnisbefriedigung zukünftiger Generationen unverzichtbar, d.h. essentiell sind. Das Spektrum möglicher Antworten ist dabei sehr groß: überspitzt formuliert reicht es von „alles“ bis „nichts“.<sup>278</sup>

Die Unterschiede in der Fassung des Begriffs Nachhaltigkeit verweisen auf die Notwendigkeit eines gesellschaftlichen Diskurses zunächst darüber, was aus Sicht der heutigen Generation möglicherweise für zukünftige Generationen unersetzlich sein könnte und dann über die Anpassungszeiträume für die Beendigung einer Übernutzung.<sup>279</sup> Zur Anregung des gesellschaftlichen Diskurses und zur Unterstützung des Umdenkens in Unternehmen und privaten Haushalten sind bislang verschiedene „Leitbilder, Visionen und Wendeszenarien“ formuliert worden. Sie alle zeigen mögliche und realisierbare Alternativen zum Status Quo auf. Ihre politische Funktion besteht darin, dass sie einerseits Orientierungshilfen sind, und andererseits die Durchsetzung erleichtern, indem sie Ungewissheit reduzieren und Chancen aufzeigen („neue Wohlstandsmodelle“). Sie sind Hilfsmittel im politischen Prozess und nicht als fertige Zukunftsentwürfe zu verstehen. Nachhaltigkeitsziele sind quantitativ und zeitlich ausformulierte gesellschaftliche Vorstellungen über die Nutzung natürlicher Ressourcen, die sich aus einem demokratischen Willensbildungsprozess ergeben. Mit anderen Worten: Es wird kein Nachhaltigkeitsziel realisiert, das nicht von einer politischen Mehrheit in der Bevölkerung als wirtschafts- und sozialverträglich eingeschätzt wird. Nachhaltigkeitsziele sind daher per se wirtschafts- und sozialverträglich, was nicht heißt, dass sie der Interessenlage aller gesellschaftlichen Gruppen entsprechen.

Da Nachhaltigkeitspolitik Langzeitpolitik ist, sind institutionelle Lösungen gesucht, die den Mangel an Langzeitorientierungen im politischen System ausgleichen und die zugleich Kom-

---

schutz Baden-Württemberg sowie des Bayerischen Landesamtes für Umweltschutz entwickelt hat. Vgl. Diefenbacher u.a. (2000, S. 35ff).

<sup>277</sup> Vgl. ausführlich dazu Burmeister/Canzler/Kalinowski (1996), Kurz/Volkert (1997), Kurz (1997a) sowie aus neoklassischer Sicht Voss (1997).

<sup>278</sup> Vgl. ausführlich hierzu sowie zur nachfolgenden Argumentation in diesem Unterabschnitt Kurz/Volkert (1997) sowie Kurz (1997a).

<sup>279</sup> Exemplarisch in diesem Zusammenhang sind die Studien des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie, herausgegeben von BUND/Misereor (1996) und des IFOK (1997) zu nennen, die beide „Fahrpläne“ in Richtung bzw. „Bausteine“ für ein „zukunftsfähiges Deutschland“ entwickelt haben.

munikation, Konfliktaustragung und Konsensfindung unterstützen. Die politische Praxis hat in den letzten Jahren eine Vielzahl von neuen Formen der Kommunikation und Konsensfindung hervorgebracht: Runde Tische, Enquete- und Zukunftskommissionen mit unterschiedlichem Rang und Besetzungsmuster, Bürgerforen, Werkstattgespräche u.a.m. Eines der wichtigsten institutionellen Arrangements ist die Lokale Agenda 21.

## 4.1.2 Die Lokale Agenda 21

### 4.1.2.1 Programmatische Grundlage

Ihren programmatischen Ursprung hat die Idee der Lokalen Agenda 21 in der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio (Erdgipfel von Rio). Auf dieser Konferenz wurde – als fünftes Dokument – ein Aktionsprogramm für eine weltweite nachhaltige Entwicklung verabschiedet: Die Agenda 21.<sup>280</sup> Dieses Abschlußdokument – man kann es auch als „Tagesordnung für das 21. Jahrhundert“ übersetzen – beruhte auf der Einsicht, der Welt und den Menschen auch im nächsten Jahrhundert ein Zukunftsperspektive zu eröffnen.<sup>281</sup>

Die Agenda 21 besteht aus insgesamt 40 Kapiteln. Das Kapitel 28 „Initiativen der Kommunen zur Unterstützung der Agenda 21“ hebt die Bedeutung der Städte und Gemeinden für das Erreichen einer Nachhaltigen Entwicklung hervor, denn die kommunale Ebene ist die politische Ebene, die den Bürgern am nächsten ist. Hier können Veränderungen am ehesten angestoßen und erlebbar gemacht werden. „Da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Ziele“.<sup>282</sup>

Den Kommunen kommt also bei der Umsetzung der Agenda 21 eine Schlüsselrolle zu. Deshalb werden in Kapitel 28 der Agenda 21 unter dem Motto „Global denken – lokal handeln“ alle Kommunen der Erde aufgefordert, ihre eigene, jeweils an die besonderen Bedingungen vor Ort angepasste Agenda 21 aufzustellen: Eine Lokale Agenda 21.<sup>283</sup>

---

<sup>280</sup> Die deutsche Fassung des Agenda-21-Textes wurde vom Bundesministerium für Umwelt (o.J.) herausgegeben. Verabschiedet wurden auf der Konferenz außerdem die Klimakonvention, die Konvention über biologische Artenvielfalt, die Rio-Deklaration und die Walderklärung.

<sup>281</sup> Vgl. Fischer/Rösler (1997, S. 8) und Niemann (1997, S. 31).

<sup>282</sup> Agenda 21, Kapitel 28.1. Diese Aussage wird auch durch die Charta von Aalborg (1994) und den Lissabonner Aktionsplan (1996) nochmals bekräftigt.

<sup>283</sup> Vgl. Fischer/Rösler (1997, S. 10); Zimmermann (1997, 25) und Bundesumweltministerium (1999, S. 1).

#### 4.1.2.2 Definition

Der Internationale Rat für kommunale Umweltinitiativen definiert den Begriff Lokale Agenda 21 wie folgt: „Eine Lokale Agenda 21 ist das langfristige Aktionsprogramm einer Kommune für eine zukunftsbeständige Entwicklung vor Ort.“<sup>284</sup>

Eine Lokale Agenda 21 beinhaltet einige wesentliche Elemente, die sie auszeichnen:<sup>285</sup>

1. Die ganzheitliche Betrachtung verschiedener Themenbereiche und ihrer Wechselwirkungen. Dabei sollen, entsprechend den drei bzw. vier Säulen der Nachhaltigkeit, ökonomische, soziale, ökologische sowie partizipatorische Ziele aufeinander abgestimmt werden.<sup>286</sup>
2. Die Einbeziehung aller örtlichen Interessengruppen in die Planung und Umsetzung. Dabei soll versucht werden, im Dialog zwischen den verschiedenen Gruppen (Verwaltung, politische Parteien, Wirtschaft, Vereine, Kirchen, Bürgerinitiativen u.a.) Gegensätze abzubauen und einen Konsens herbeizuführen.<sup>287</sup>
3. Die Langfristigkeit der Planung. Nachhaltigkeit ist nur über langfristige Anpassungszeiträume erreichbar. Dies erfordert es, über Amts- und Lebenszeiten hinaus zu denken und Verantwortung für nachfolgende Generationen zu übernehmen.<sup>288</sup>
4. Die Orientierung an den Managementregeln nachhaltigen Wirtschaftens:<sup>289</sup>
  - Die Nutzung erneuerbarer Ressourcen darf auf Dauer nicht größer sein als ihre Regenerationsrate.
  - Nichterneuerbare Ressourcen dürfen nicht schneller verbraucht werden, als sie durch dauerhafte, erneuerbare Ressourcen substituiert werden können.
  - Die Emission von Schadstoffen darf auf Dauer nicht höher sein als die Fähigkeit der natürlichen Umwelt, diese Schadstoffe zu binden und abzubauen.

Diesen „klassischen“ Managementregeln der Nachhaltigkeit wurden in jüngerer Zeit durch die Charta von Aalborg von 1994 noch zwei weitere hinzugefügt:

<sup>284</sup> Kuhn/Vollmer/Zimmermann (1998, S. 25). Weitere gängige Übersetzungen des Begriffs „sustainable“ sind auch „nachhaltig“, „dauerhaft“, „dauerhaft-umweltgerecht“, „zukunftsfähig“ und „zukunftsverträglich“. Vgl. Hermanns (2000, S. 3).

<sup>285</sup> Vgl. Kuhn/Vollmer/Zimmermann (1998, S. 29).

<sup>286</sup> Vgl. Fischer/Rösler (1997, S. 129) und Stark (1997, S. 20).

<sup>287</sup> Vgl. Niemann (1997, S. 32 f) und SPD-Bundestagsfraktion (1997, S. 84).

<sup>288</sup> Vgl. Otto-Zimmermann (1997, S. 11f.) und Majer (1998, S. 109).

<sup>289</sup> Vgl. Zimmermann (1997, S. 28f.) und Kuhn/Vollmer/Zimmermann (1998, S. 18). Diese Prinzipien fanden zu Beginn der 90er Jahre durch Meadows et al. (1992) Eingang in den globalen Diskurs und bilden inzwischen die Grundlage zahlreicher Dokumente, so z.B. auch des Berichts der Bundesregierung anlässlich der UN-Sondergeneralversammlung über Umwelt und Entwicklung 1997 in New York; vgl. Bundesumweltministerium (1997).

- Ein Siedlungsraum soll seine Probleme und Ungleichgewichte zunächst vor Ort ausgleichen und nicht an die weitere Umgebung exportieren.
- Gefahren und unvermeidbare Risiken für den Menschen und die Umwelt sind zu vermeiden.

#### 4.1.2.3 Prozessablauf

Der Prozess der Erstellung und Umsetzung einer Lokalen Agenda 21 wird sich in keiner Kommune nach dem völlig gleichen Muster vollziehen. Dazu sind die örtlichen Gegebenheiten zu verschieden. Dennoch lässt sich – abstrakt – eine logische Grundstruktur für den Ablauf dieses Prozesses entwerfen:<sup>290</sup>

1. Zunächst gilt es Leitlinien und Ziele nachhaltiger Entwicklung für die jeweilige Kommune zu formulieren. Dieser Schritt ist besonders wichtig, denn hier wird die Richtung für das weitere Vorgehen eingeschlagen. Dabei sind die oben genannten inhaltlichen Prinzipien zu berücksichtigen. Auch sollten möglichst viele lokale Akteure in den Prozess der Zielfindung eingebunden werden.
2. Danach gilt es mit Hilfe geeigneter Indikatoren festzustellen, wie weit der bestehende Zustand in der Gemeinde von den erwünschten Zielen entfernt ist. Aus derartigen Soll-Ist-Vergleichen für jedes einzelne Ziel, soll dann der jeweils spezifische Handlungsbedarf abgeleitet werden. Bei der Auswahl von Nachhaltigkeitsindikatoren kommt es auf das richtige Maß zwischen präziser Aussagefähigkeit und notwendiger Vereinfachung an.<sup>291</sup> Wesentlich erleichtert wird der Prozess ihrer Auswahl, wenn man vor allem beachtet, dass Indikatoren „niemals Selbstzweck, sondern nur (temporäre) Hilfsmittel“ darstellen.<sup>292</sup>
3. Im Anschluss daran sollte eine Prioritätenliste von Aufgaben erstellt werden. Für die Prioritätensetzung sind die folgenden Kriterien heranzuziehen:<sup>293</sup>
  - Dringlichkeit: Die drängendsten Probleme müssen zuerst angegangen werden;
  - Lösbarkeit: Aufgaben, die unter den gegebenen Bedingungen nicht lösbar sind, sollten auf später verschoben, aber im Auge behalten werden;
  - Taktik: Die Erledigung einzelner Aufgaben kann die Voraussetzung für die Umsetzung anderer bilden.

<sup>290</sup> Der nachfolgend aufgeführte Ablauf basiert auf Teichert u.a. (1998, S. 12ff.). Die Beschreibung einer stärker ausdifferenzierten Richtschnur findet sich bei Zimmermann (1997, S. 32f.).

<sup>291</sup> Vgl. Kuhn/Vollmer/Zimmermann (1998, S. 122). Zur Konzeptualisierung von Nachhaltigkeitsindikatoren-systemen vgl. Coenen (2000). Zur Frage der Bildung von Nachhaltigkeitsindikatoren auf regionaler und kommunaler Ebene vgl. z.B. Diefenbacher u.a. (1997), Libbe (1999) und zuletzt Diefenbacher u.a. (2000).

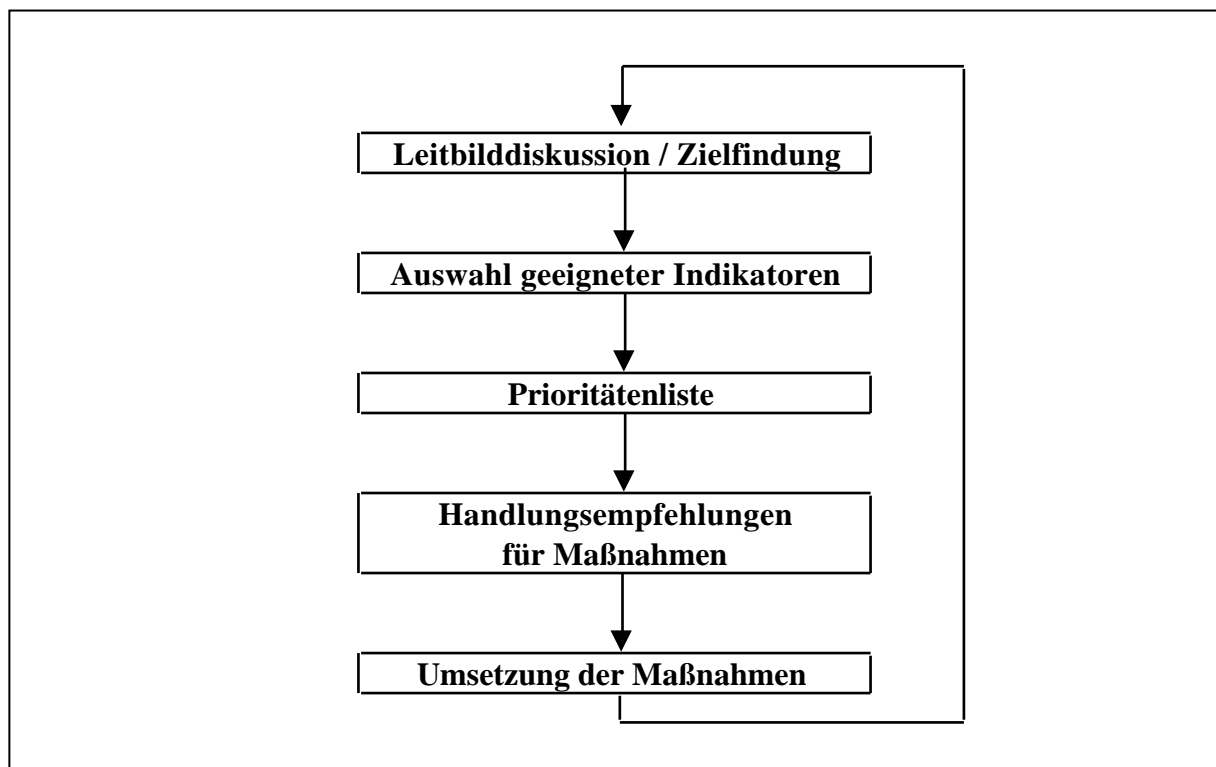
<sup>292</sup> Diese und weitere wichtige Regeln finden sich bei Zimmermann (1997, S. 30).

<sup>293</sup> Vgl. Kuhn/Vollmer/Zimmermann (1998, S. 110).

4. Der nächste Schritt besteht in einer Formulierung konkreter Handlungsempfehlungen für die Kommunalpolitik der nächsten Jahre.
5. Als (vorläufig) letzter Schritt folgt die Phase der Umsetzung der geplanten Maßnahmen.

Im Sinne einer Erfolgskontrolle muss der Beitrag einzelner Projekte und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele immer wieder überprüft werden. Eventuell sind Anpassungen bei Maßnahmen oder Zielen vorzunehmen. Es ergibt sich somit folgendes Abbild eines Controlling-Kreislaufs:

**Abbildung 4.2: Controlling-Kreislauf eines Lokale-Agenda-21-Prozesses**



Quelle: IAW Tübingen auf der Grundlage von Teichert u.a. (1998).

Projekte und Maßnahmen für eine nachhaltige lokale Entwicklung entfalten ihre Wirkungen allerdings nicht frei von Störungen nach Art eines Laborversuchs. Eine gewisse Flexibilität und Offenheit für Nachbesserungen im Verlauf des Umsetzungsprozesses sind deshalb notwendig.<sup>294</sup>

#### 4.1.2.4 Stand der Umsetzung in Deutschland

Nach den Vorstellungen der Unterzeichner der Agenda 21 sollten die Kommunen weltweit bereits 1996 jeweils eine Lokale Agenda 21 erstellt haben. Deren Umsetzung hat allerdings –

<sup>294</sup> Vgl. Teichert u.a. (1998, S. 19) sowie auch Bundesumweltministerium/Umweltbundesamt (1998, S. 26).

auch in Deutschland –<sup>295</sup> nur sehr zögerlich begonnen. Als Vorreiter gelten hierbei die Städte Aachen, Berlin-Köpenick, München, Münster und Nürnberg. Mittlerweile sind aber schon deutliche Fortschritte erzielt worden:<sup>296</sup> Nach Schätzungen des Rates für kommunale Umweltinitiativen gab es 1998 in Deutschland ca. 400 – 500 kommunale Initiativen zur Aufstellung einer Lokalen Agenda 21. Anfang 2000 wurden von der CAF (Agenda-Transfer-Stelle des Landes Nordrhein-Westfalen) bereits 1.358 Städte und Gemeinden (9,5 % aller kommunalen Gebietskörperschaften) in Deutschland mit entsprechenden Ratsbeschlüssen registriert, im Frühjahr 2000 lag die Anzahl bereits bei 1.450. Damit liegt Deutschland im internationalen Vergleich gegenwärtig an der Spitze, insofern die Zahl der Agenda-Kommunen weltweit auf rund 5.000 geschätzt wird.<sup>297</sup> Die meisten Ratsbeschlüsse gibt es in Bayern (495; 23,2 %), Nordrhein-Westfalen (211; 49,4 %) und Hessen (189; 42,3 %).<sup>298</sup> Die Anzahl sagt allerdings noch nichts über die Qualität der Prozesse aus. In Baden-Württemberg (166; 14,5 %) begann die Entwicklung eher spät und verhalten, inzwischen hat sich die Zahl der Ratsbeschlüsse bis August 2000 auf rd. 250 deutlich erhöht. Seit 1999 stellt das Ministerium für Umwelt und Verkehr allerdings ein Budget von einer Million DM zu Verfügung, aus dem Finanzhilfen für Lokale-Agenda-21-Projekte erteilt werden. Die Fördermittel müssen jedoch in der Regel zu zwei Dritteln kommunal gegenfinanziert werden.<sup>299</sup>

Nähere Informationen über den Stand des Prozesses in Deutschland liefert auch das Deutsche Institut für Urbanistik (difu), das seit 1996 regelmäßig Umfragen unter den Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages (ca. 6.400 Städte) zur Lokalen Agenda 21 durchführt. Bei einer Bewertung dieser Ergebnisse darf allerdings die nur sehr geringe Anzahl der Antworten nicht außer Acht gelassen werden.<sup>300</sup> Man kann davon ausgehen, dass besonders diejenigen Städte und Gemeinden geantwortet haben, die bereits Erfolge bei der Lokalen Agenda 21 vorzuweisen haben. Dadurch wird das sehr positive Gesamtergebnis der difu-Umfrage stark

---

<sup>295</sup> Im Gegensatz zu anderen Ländern müssen die Kommunen in Deutschland für die Erstellung einer Lokalen Agenda 21 in der Regel nicht bei null anfangen. Hier gab es auch schon vor der Rio Konferenz auf kommunaler Ebene Pläne und Aktivitäten zur Verbesserung der Umweltqualität. Diese Programme können nun in die Lokale Agenda 21 einfließen. Vgl. Bundesumweltministerium (1999, S. 1).

<sup>296</sup> Vgl. Zimmermann (1997, S. 35f.) und Hermanns (2000, S. 4ff.).

<sup>297</sup> Vgl. Hermanns (2000, S. 5) sowie Diefenbacher u.a. (2000, S. 20f).

<sup>298</sup> Eine vergleichsweise hohe Quote weist diesbezüglich – außer den Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin mit jeweils 100 % – auch das Saarland (17; 29,7 %) auf. Aktuelle Angaben hierzu stellt die CAF/Agenda-Transfer, Bonn laufend zur Verfügung. Vgl. Walter (2000).

<sup>299</sup> Über den Stand des Agenda-21-Prozesses in Baden-Württemberg informiert aktuell und umfassend das Agenda-Büro in der Landesanstalt für Umweltschutz (LfU) in Karlsruhe. Da die Unterstützung durch Landesförderprogramme vergleichsweise spät einsetzte, ist nach Ansicht von Walter (2000) zu vermuten, dass der kommunale Einstieg in die Lokale Agenda 21 in Baden-Württemberg wohl stärker „bewußt“ und in der Regel „aus eigenem Antrieb“ erfolgt sein dürfte als in einigen anderen Bundesländern.

<sup>300</sup> Im Rahmen der Umfrage von Mai 1999 konnten Antworten von nur insgesamt 167 Städten ausgewertet werden. Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (1999, S. 20f.).



relativiert. Insgesamt wird jedoch auch anhand dieser Quelle deutlich, dass sich die Aktivitäten zur Einführung einer Lokalen Agenda 21 seit 1996 stark ausgeweitet haben.<sup>301</sup>

Anzumerken gilt indes, dass in der kommunalen Praxis trotz inzwischen zahlreicher einschlägiger Handbücher und Leitfäden<sup>302</sup> die Lokalen Agenda 21-Prozesse i.d.R. deutlich vom zuvor skizzierten Grundschema abweichen, insofern zahlreiche Projekte und Maßnahmen bereits lange vor der Formulierung eines stadtweiten Leitbildes gestartet sind und sowohl die Indikatoren-Auswahl wie auch die Prioritätensetzung oft hinterher hinken. Auch für den Agenda-Prozess in Baden-Württemberg gilt, dass Leitbilder kaum, Praxis- und Projektorientierung dagegen meist eine zentrale Rolle spielen.<sup>303</sup> Diese Tendenz ist zwar für das Bürgerengagement durchaus notwendig und förderlich; sie bedeutet aber auch, dass aufgrund mangelnder Koordination und Rückkopplung die Integrationsfunktion der Lokalen Agenda 21 vielerorts in den Hintergrund rückt und damit deren ganzheitlicher Ansatz gefährdet wird.

Außer den Kommunen öffnen sich vereinzelt auch Stadt- und Landkreise sowie Regionen dem Themenbereich „Nachhaltige Entwicklung“. Mit der Bayern Agenda 21 liegt sogar ein erstes Dokument dieser Art auf Landesebene vor,<sup>304</sup> und für eine Deutschland Agenda 21 gibt es immerhin bereits einige Vorarbeiten in Form wissenschaftlicher Studien.<sup>305</sup>

#### 4.1.3 Allgemeine Erfolgsfaktoren und Hemmnisse

Das Besondere an der Lokalen Agenda 21 stellt die „Verknüpfung *innovativer inhaltlicher und methodischer Vorgaben*“ dar. Neue Ansätze und innovative Ideen in bestehende Strukturen zu implementieren ist allerdings problematisch. Deshalb „muß die Aufstellung einer Lokalen Agenda 21 als Lernprozeß für alle Beteiligten gesehen werden, in dessen Verlauf auch die bestehenden Strukturen den neuen Erfordernissen angepaßt werden

---

<sup>301</sup> Vgl. auch Niemann (1997, S. 35); Zimmermann (1997, S. 37f.); Majer (1998, S. 112f.) und Hermanns (2000).

<sup>302</sup> Stellvertretend für das breite Spektrum sollen an dieser Stelle das "Handbuch Lokale Agenda 21" angeführt werden, das 1998 vom Deutschen Städtetag und vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit herausgegeben wurde, sowie der Leitfaden für den Einstieg in die Lokale Agenda 21 für kleine Gemeinden, den das Agenda-Büro in der Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg entwickelt hat.

<sup>303</sup> Vgl. diesbezüglich Oelsner (2000).

<sup>304</sup> Seit dem diesjährigen „Tag der Umwelt“, der an die Eröffnung der UN-Konferenz zum Schutz der Umwelt von 1972 in Stockholm erinnern soll, liegt auch seitens der Landesregierung Baden-Württemberg eine Absichtserklärung des Umweltministers zur Erstellung eines sogenannten „Umweltplans“ vor, der zugleich einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet ist. Damit wäre Baden-Württemberg das erste Bundesland, das ein derartiges Vorhaben realisiert. Vgl. Stuttgarter Zeitung vom 5.6.2000.

<sup>305</sup> Vgl. BUND/Misereor (1996) und Umweltbundesamt (1997).

müssen“.<sup>306</sup> Um einen Prozess der Lokalen Agenda 21 erfolgreich zu gestalten, bedarf es folglich einer effektiven und umsichtigen Strukturierung.<sup>307</sup>

Ergebnisse neuerer Feldforschungen zeigen, dass für den Erfolg von Lokale-Agenda-21-Initiativen (bzw. Arbeitskreisen oder Projektgruppen) zunächst deren Organisationsstruktur von zentraler Bedeutung ist.<sup>308</sup> Die zentrale These von de Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze in diesem Zusammenhang lautet, „dass *ein* wesentlicher Faktor für den Erfolg der Lokalen-Agenda-21-Initiativen eine situationsspezifische und gleichzeitig flexible Organisation der internen Kommunikations- und Entscheidungsprozesse ist.“<sup>309</sup> Insgesamt weist die Organisation der Entscheidungs- und Kommunikationsprozesse in mehreren Berliner Agenda-Initiativen Parallelen zu vier organisationssoziologischen Modellen auf – mit Schwerpunkt auf den beiden nachfolgend zuerst genannten:<sup>310</sup>

1. Das „Kooperationsmodell“ zeichnet sich dadurch aus, dass die Planung, Strukturierung, Koordinierung und Durchführung von Innovationen in den Händen der (nahezu) gesamten Akteursgruppe verbleibt. Trotz starker „Selbstbezüglichkeit“ und eines eher diskontinuierlichen Arbeitsfortschritts birgt dieses ehrenamtliche Modell die meisten „Kreativitätspotenziale“ in sich, da es zum einen eine deutliche Affinität zu projektbezogener Arbeit aufweist und zum anderen sehr aufgeschlossen für innovative Kommunikationsverfahren (wie z.B. Brainstorming, Zukunftswerkstätten, rotierende Moderation) ist.
2. Das „Initiationsmodell“ verfährt dagegen hierarchisch: Während eine kleine Akteursgruppe (Kern- oder Steuerungsgruppe, „Projektmacher“) sich auf die Leitlinienkompetenz konzentriert, obliegt deren Multiplikation und Umsetzung der weitaus größeren Restgruppe. Aufgrund vergleichsweise zentralisierter Funktionen und effizienter Organisationsstrukturen kommt man rascher zu Zwischenergebnisse, und sichtbare Erfolge stellen sich früher ein. Demgegenüber bleibt im Rahmen dieses Modells, das in der Regel nur über befristete Personalstellen verfügt, nur wenig Raum für Innovationen, Experimente und Visionen. Auffällig ist, dass in der „Philosophie“ dieses Modells Wunsch- und Machbarkeitsprojektionen gleichgesetzt werden: Gewünscht wird zumeist nur, was auch machbar erscheint.

---

<sup>306</sup> „Die inhaltliche Innovation heißt: ‚integrativer Ansatz‘ der Bereiche Wirtschaft, Soziales, Umwelt und globale Partnerschaft. Die methodische Innovation ist der geforderte Konsultationsprozeß und die Konsensorientierung bei Entscheidungen.“ Alle Zitate aus Stark (1997, S. 20 und 21).

<sup>307</sup> Vgl. Zimmermann (1997, S. 25ff.).

<sup>308</sup> Vgl. ausführlich de Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze (2000, S. 55ff.) und die dort angegebene Literatur.

<sup>309</sup> De Haan /Kuckartz/Rheingans-Heintze (2000, S. 56).

<sup>310</sup> Vgl. ausführlich de Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze (2000, S. 57-63).

3. Das „Verwaltungsmodell“ schafft durch die Ressourcenunterstützung seiner Hauptakteure lediglich einen Rahmen, innerhalb dessen die anderen Akteure „ihre gemeinsamen Interessen und Vorstellungen von Innovation und Veränderung entfalten können.“<sup>311</sup> Die inhaltliche Arbeit wird von Arbeitsgruppen geleistet, die sich zum Zwecke der Interessenbündelung zu einem Agenda-Forum zusammenschließen und von Seiten der Kommunalverwaltung eine (begrenzte) finanzielle, fachliche und/oder personelle Unterstützung erhalten. Im Idealfall wird der in der Regel nur schwer durchschaubare Informationsweg zwischen Verwaltung und Forum durch einen verwaltungserfahrenen Koordinator verkürzt. Inhaltliche Arbeit und Verwaltungshandeln bleiben in diesem Modell organisatorisch getrennt, so dass durchaus strukturelle Konflikte auftreten können, zumal dann, wenn die Kommunalverwaltung eigene Interessen im Rahmen des Agenda-Prozesses verfolgt.
4. Das „Netzwerkmodell“ besteht organisatorisch im Kern nur aus losen Verbänden und ad-hoc gebildeten Zweckgemeinschaften, die sich eher projekt- denn themenbezogen organisieren. Dabei besteht die Tendenz, sich in laufende kommunale Projekte zu integrieren, um dort die Agenda-Ziele zu vertreten. Das Modell stützt sich im Wesentlichen auf die Kompetenzen Einzelner, restrukturiert sich häufig und ist für neue Akteure leicht zugänglich. Seine Hauptproblematik besteht darin, dass die wichtigste Voraussetzung für sein Funktionieren in der Praxis noch zu selten gegeben ist: Es benötigt engagierte und einflussreiche Persönlichkeiten, die als „Motor“ bzw. als „Netzwerkknotenpunkte“ fungieren können, ohne dabei die anderen Beteiligten abzuwerten und zu dominieren.

Keines dieser Modelle kommt in der Praxis in reiner Form vor und es sind Tendenzen des Übergangs von einem zu anderen feststellbar. Infolge ihrer jeweils spezifischen Stärken und Schwächen kommt es entscheidend auf das Umfeld und die Rahmenbedingungen an, in denen die einzelnen Agenda-Initiativen agieren, um die Angemessenheit ihrer Organisationsstruktur zu beurteilen.<sup>312</sup>

Die weiteren Erfolgsfaktoren und Hemmnisse, die – laut einschlägiger Literatur – im Zuge der Erstellung und Umsetzung einer Lokalen Agenda 21 auftreten können, sind überaus

---

<sup>311</sup> De Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze (2000, S. 57).

<sup>312</sup> Zu Stärken und Schwächen der Modelle vgl. ausführlich de Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze (2000, S. 59ff.).

vielfältig. Zum Zwecke der Systematisierung wird nachfolgend zwischen externen und internen Hemmnissen bzw. Erfolgsfaktoren unterschieden.<sup>313</sup>

Als externe Hemmnisse sind insbesondere starre, unflexible Strukturen zu nennen, gepaart mit einer gewissen Skepsis gegenüber neuen, zumeist unkonventionellen Ideen und Konzepten, wie sie vor allem in den traditionellen Kommunal- und Kreisverwaltungen anzutreffen sind. Hinzu kommen Besitzstandsdenken und Kompetenzkonflikte (Ressortegoismen), ein Mangel an Querschnittsdenken, sowie oftmals nur eingeschränkte oder gar fehlende Zuständigkeiten auf Seiten der Kommunalverwaltungen bzw. deren Mitarbeiter. Zudem bleibt im Rahmen der alltäglichen Pflichtaufgaben von Verwaltungsmitarbeitern in der Regel kein Raum für Konzeptionelles und Langfristiges bzw. engagierten Verwaltungsmitarbeitern wird die erforderliche Offenheit und Flexibilität nach aussen verwehrt.

Als weitere externe Hemmnisse werden häufig auch die Finanzknappheit der Kommunalverwaltungen sowie deren Mangel an Personal angeführt. Mangelnde Erfahrung und fehlende Informationen über das Potenzial und die Erstellung einer Lokalen Agenda 21 seitens der Kommunalverwaltung, aber auch die Uninformiertheit und das Desinteresse weiter Bevölkerungsteile kommen hinzu.<sup>314</sup> Insbesondere hinsichtlich der sozialen Komponente der Lokalen Agenda 21 sowie des Zusammenhangs von Arbeitsmarkt und Ökologie gibt es erhebliche Informationsdefizite.

Am gravierendsten erscheint indes, dass zum einen das Element der Bürgerbeteiligung nicht ausreichend thematisiert wird und zum anderen, dass bürgerschaftliches Engagement im Rahmen der Lokalen Agenda 21 vielerorts unter der unzulänglichen Vermittlung der komplexen Zusammenhänge, die sich hinter dem Konzept „Nachhaltigkeit“ verbergen, leidet.

Als zentrale interne Hemmnisse kristallisierten sich bislang neben einer gewissen Orientierungslosigkeit infolge fehlender Institutionalisierung vor allem unzureichende Arbeitskapazitäten und Defizite im Bereich kommunikativer Kompetenz heraus: Zum einen ist das Zeitbudget für viele der engagierten Bürger viel zu knapp, um in hinreichendem Ausmaß konkrete Projektarbeit zu leisten; zum anderen wird ein substantieller Teil der knappen Zeitressourcen

---

<sup>313</sup> Vgl. hierzu u.a. ausführlich Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages (1996); Stark (1997); SPD-Bundestagsfraktion (1997); Teichert u.a. (1998); Klee/Kirchmann (1998, S. 137ff) sowie de Haan /Kuckartz/Rheingans-Heintze (2000, S. 90ff).

<sup>314</sup> Vgl. auch Serwe (1997, S. 79); de Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze (2000, 97ff.) sowie Klee/Kirchmann (1998, S. 137ff.). Den Ergebnissen einer repräsentativen Umfrage des Bundesumweltministeriums (1998, S. 21f.) zufolge ist die Priorität des Umweltschutzes in der Bevölkerung vor allem unter dem Eindruck des Phänomens Massenarbeitslosigkeit in den 90er Jahren deutlich gesunken.

durch wenig konstruktive Wortbeiträge vergeudet. Ein wenig ergebnisorientierter Arbeitsstil, überflüssige und damit ermüdende Routinen sowie mangelnde Verbindlichkeit und Lernbereitschaft der involvierten Akteure prägen häufig noch die Diskussionskultur. Damit wird an dieser Stelle die Notwendigkeit einer (vor allem anfangs) angemessenen professionellen Unterstützung von bürgerlichem Engagement im Rahmen des Agenda-Prozesses evident.

Wichtige externe Erfolgsfaktoren sind neben der finanziellen und personellen Unterstützung (z.B. Einrichtung hauptamtlicher Stellen, professionelle bzw. externe Moderation) auch die symbolische Unterstützung und das Engagement von Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung für den Lokalen-Agenda-21-Prozess. Ebenso spielen Glaubwürdigkeit der Träger der Umsetzung und eine breite Vertrauensbasis in der Bevölkerung eine wichtige Rolle. Nicht zuletzt trägt auch eine stärkere Präsenz des Themas Lokale Agenda 21 in den Medien, beruhend auf einer guten Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Kommunalverwaltung und der Initiativen maßgeblich zu einer Steigerung der Agenda-Beteiligung innerhalb der Kommune bei.<sup>315</sup>

Die internen Erfolgsfaktoren lassen sich in personen- und in strukturbezogene unterscheiden: Erstere beziehen sich auf die Managementkompetenzen sowie fachlichen und kommunikativen Fähigkeiten der involvierten Akteure, die letzteren auf Organisation und Arbeitsmethoden der Initiativen.<sup>316</sup>

Hinsichtlich des Kommunikationsstils erscheint neben kommunikativer Kompetenz i.e.S. vor allem eine offene Grundhaltung der Akteure erforderlich zu sein, um die Bildung eines gemeinsamen Nenners zwischen allen Beteiligten zu erleichtern. Zudem wäre es im Sinne einer effizienteren Arbeit notwendig, wenn jede Initiative über einen „Motor“ (eine sehr aktive Kleingruppe) sowie eine vertrauenswürdige Führungspersönlichkeit verfügen würde, die gemeinsam fähig wären, die gesamte Arbeitsgruppe entsprechend den Zielvorgaben zu leiten und die dafür notwendigen Teilschritte umzusetzen.

Als weitere Erfolgsfaktoren gelten die fachlichen Kenntnisse und Erfahrungen, die die Akteure aus ihrem jeweiligen Berufsfeld in die Lokalen-Agenda-21-Gruppen einbringen. Förderlich wirkt sich ebenso die Mitgliedschaft der Akteure in anderen Vereinen, Verbänden oder Bürgerinitiativen auf Lokale-Agenda-21-Initiativen aus, da durch sie bereits sehr

---

<sup>315</sup> Vgl. Majer (1998, S. 112); Klee/Kirchmann (1998, S. 142) und de Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze (2000, S. 123ff.).

<sup>316</sup> Vgl. hierzu ausführlich de Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze (2000, S. 90ff.).

konkrete Vorschläge über zu realisierende Projekte eingebracht werden können. Außerdem zeichnen sich diese Akteure meist durch überdurchschnittliche Aktivität, höheren Informationsgrad und persönliche Kontakte aus, was die Qualität ihrer Beiträge i.d.R. verbessert. Allerdings entsteht mancherorts dadurch auch das Problem einer gewissen Dominanz der „Experten“, das sich längerfristig wiederum negativ auf das Engagement der „Laien“ auswirken könnte.

Hinsichtlich Organisation und Arbeitsmethoden als Erfolgsfaktoren für Lokale-Agenda-21-Prozesse lassen sich zwei grundsätzlich verschiedene Auffassungen empirisch feststellen: Während in „basisdemokratischer“ Sichtweise der Lokale-Agenda-21-Prozess im „bottom-up“-Verfahren erstellt und auf der Arbeit möglichst kleiner Gruppen in Selbstorganisation beruhen sollte, stellt sich aus Sicht der „effizienzorientierten“ Gruppen ein Erfolg prinzipiell nur auf der Basis klarer Strukturen und Verantwortlichkeiten ein. Darüber hinaus werden „professionelle“ Arbeitsformen wie etwa Projektmanagement oder -controlling als zielführend erachtet. Nach einiger Zeit findet allerdings auch in den basisdemokratisch orientierten Gruppen „mitunter eine Verschiebung hin zur partiellen Einführung von Regulierungsmechanismen“ statt, „sofern die Initiative nicht oder nicht mehr als erfolgreich erlebt wurde“.<sup>317</sup>

Nachfolgende Übersicht fasst die in der Literatur vorgefundenen wichtigsten Erfolgsfaktoren und Hemmnisse von Lokale-Agenda-21-Prozessen noch einmal zusammen:

---

<sup>317</sup> Vgl. hierzu ausführlich de Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze (2000, S. 99f.).

**Tabelle 4.1: Erfolgsfaktoren und Hemmnisse von Lokalen-Agenda-21-Prozessen**

<b>Erfolgsfaktoren</b>	<b>Hemmnisse</b>
<p><b><u>Ziele:</u></b> Breite Beteiligung an der Leitbilderstellung</p> <p><b><u>Struktur:</u></b> Effektive, umsichtige Strukturierung Situationspezifische, flexible Organisation der internen Kommunikations- und Entscheidungsprozesse</p> <p><b><u>Instrumente:</u></b> Professionelle Moderation Finanzielle und personelle Unterstützung Gute Presse- und Öffentlichkeitsarbeit „Professionelle“ Arbeitsformen wie Projektmanagement oder -controlling</p> <p><b><u>Personen:</u></b> Kommunikative Kompetenz und offene Grundhaltung der Akteure Fachliche Kenntnisse und Erfahrungen der Akteure aus ihrem jeweiligen Berufsbereich</p>	<p>Uninformiertheit, Desinteresse der Bevölkerung</p> <p>Starre, unflexible Strukturen gepaart mit Skepsis gegenüber neuen, meist unkonventionellen Ideen und Konzepten</p> <p>Eingeschränkte bzw. fehlende Zuständigkeiten auf Seiten der Kommunalverwaltung</p> <p>Mangelnder Raum für Konzeptionelles und Langfristiges im Rahmen der alltäglichen Aufgaben der Verwaltung</p> <p>Besitzstandsdenken und Kompetenzkonflikte (Ressortegoismen)</p> <p>Mangelnde Erfahrung und fehlende Informationen bei der Verwaltung</p> <p>Defizite im Bereich kommunikativer Kompetenz</p> <p>Dominanz der „Experten“ hat negative Auswirkungen auf das Engagement der „Laien“</p> <p>Unzureichende Arbeitskapazitäten</p>

Quelle: IAW Tübingen auf der Grundlage der in diesem Abschnitt angegebenen Literatur.

## 4.2 *Zur Rolle der Kommunalverwaltung im Lokale-Agenda-21-Prozess*

### 4.2.1 **Mittelausstattung und Verfahrenskultur**

Die Kommunalverwaltung spielt im Prozess der Lokalen Agenda 21 eine zentrale Rolle. Der Internationale Rat für Kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) bezeichnet die Kommunalverwaltung sogar als den wichtigsten Akteur bei einer Lokalen Agenda 21.<sup>318</sup>

Laut Kapitel 28.1 der Agenda 21 kommt der Kommunalverwaltung eine entscheidende Rolle hinsichtlich der Information und Mobilisierung der Öffentlichkeit sowie ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung zu. Dies bedeutet, dass überall dort, wo nicht bereits Impulse von den örtlichen Gruppen oder vom Gemeinderat ausgehen, sie zunächst als Impulsgeber für die Erstellung einer Lokalen Agenda 21 gefordert ist. Im weiteren Verlauf der Lokalen Agenda 21 kommt ihr sodann eine wichtige Funktion als Moderator und Koordinator zu. In der Regel wird es auch sie sein, welche die verschiedenen Interessengruppen an einen Tisch bringt und die Verantwortung für den Konsultationsprozess übernimmt. Schließlich liegt sowohl die fachliche Unterstützung als auch die Organisation der Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen hauptsächlich in ihren Händen.<sup>319</sup>

In der kommunalen Praxis lassen sich hinsichtlich der Mittelausstattung des Lokalen-Agenda-21-Prozesses idealtypisch drei Formen unterscheiden:<sup>320</sup>

1. Nicht-investive Variante: Die Federführung obliegt in der Regel dem Umweltamt/dem Umweltbeauftragten. Der Prozess soll mit Unterstützung aller anderen thematisch betroffenen Ämter hauptsächlich als Zusatzaufgabe durchgeführt werden.
2. Kurzfristig-investive Variante: Hierbei übernehmen in der Regel ABM-Kräfte den organisatorischen Teil des Agenda-Prozesses; es können aber auch einzelne Projekte gefördert werden.
3. Langfristig-investive Variante: Es wird eine feste Stelle und/oder ein festes Budget für Lokale-Agenda-21-Aktivitäten längerfristig bereitgestellt.

Es ist evident, dass eine längerfristige und planbare Mittelausstattung (also die letztgenannte Variante) mit der Langfristigkeit des Agenda-21-Prozesses am besten korrespondiert. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass insbesondere die nicht-investive Variante zu unbefriedigenden Ergebnissen führt, zumal dann, wenn für die betroffenen Mitarbeiter keinerlei

---

<sup>318</sup> Vgl. Kuhn/Vollmer/Zimmermann (1998, S. 55).

<sup>319</sup> Vgl. Zimmermann (1997, S. 30) und Stark (1997, S. 39).

<sup>320</sup> Vgl. Stark (1997, S. 45f.).



Kompensation durch den Wegfall anderer Aufgaben erfolgt (Agenda-Prozess als reine Zusatzaufgabe).<sup>321</sup>

Um den Anforderungen gerecht zu werden, sind allerdings nicht nur entsprechende Mittel zur adäquaten Unterstützung des Prozesses erforderlich, sondern auch ein neues verwaltungsinternes Selbstverständnis, ein neues Leitbild. Die Kommunalverwaltungen werden zwar aufgefordert, den Prozess anzuleiten, ihn aber nicht zu dominieren.<sup>322</sup> Es gilt vielmehr, die Kommunikations- und Konsultationsprozesse konstruktiv zu begleiten. Dazu bedarf es zum einen eines neuen Denkansatzes, „der als ganzheitliches oder vernetztes Denken umschrieben werden kann“<sup>323</sup> und zum anderen einer intensiven Kommunikation über die Grenzen der einzelnen Ämter bzw. Organisationseinheiten hinweg.

Die Frage, wie die drei im Rahmen dieser Arbeit idealtypisch unterschiedenen Kommunalverwaltungen (s. Einleitung) die Anforderungen an Mittelausstattung und Verfahrenskultur im Einzelnen erfüllen, wird in den nachfolgenden Abschnitten beantwortet.

#### **4.2.2 „Ordnungskommune“ und Lokale Agenda 21**

Da die traditionellen Kommunalverwaltungen („Ordnungskommunen“) vor allem durch vertikale „Versäulung“ und fachliche Partikularinteressen gekennzeichnet sind, fehlt es dort in der Regel bereits an grundlegenden Voraussetzungen für die Durchführung innovativer Projekte und Programme im Sinne der Lokalen Agenda 21.<sup>324</sup> Die zentralen Probleme einer Ordnungskommune sind, dass sie zum einen eine Verhaltensorientierung generiert und verfestigt, die einer an Problemlösungen interessierten bzw. „am Ergebnis orientierten Arbeit der Verwaltung zuwiderläuft“, und dass sie zum anderen selbst Teil eines sehr komplexen politisch-administrativen Systems ist, das bereits an sich „als strukturelles Problem identifiziert worden“ ist.<sup>325</sup>

---

<sup>321</sup> Dies belegen u.a. die Untersuchungen von de Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze (2000), Stark (1999) sowie auch die im Rahmen dieser Arbeit unternommenen Fallstudien (siehe Anhang 8).

<sup>322</sup> „Unsere Kommunalverwaltung sollte ihre hoheitliche Haltung ablegen und eine vermittelnde Rolle einnehmen. Sie soll (...) den Prozeß anleiten, aber nicht dominieren.“ Lissabonner Aktionsplan, Punkt 2, (1996) zitiert nach Stark (1997, S. 39).

<sup>323</sup> Rehn/Wortmann (1999, S. 2).

<sup>324</sup> Zum Begriff „Ordnungskommune“ vgl. ausführlich Banner (1998a). Einen begrifflich alternativen, kurzen Abriss der Entwicklung des Selbstverständnisses der Verwaltung in Deutschland im 20. Jahrhundert liefert Stark (1999, S. 76ff.). Zu den fehlenden Durchführungsvoraussetzungen vgl. auch Kopatz (2000).

<sup>325</sup> „Die verwaltungsimmanente Besonderheit, sich vorrangig am rechtmäßigen Ablauf des Verfahrens orientieren zu müssen, und die verwaltungsexternen Schwierigkeiten im Zusammenspiel mit der Politik sind die maßgeblichen Hemmnisse für eine Ergebnis- und Zielorientierung und damit zentrale Aspekte einer Neuorientierung.“ (Stark 1999, S. 81); vgl. auch die dort angeführte Literatur.

So sind bereits im vorigen Abschnitt die starren, inflexiblen Strukturen insbesondere der traditionell strukturierten Kommunalverwaltungen als hinderlich identifiziert worden, gepaart mit einer weitverbreiteten Skepsis gegenüber neuen, zumeist unkonventionellen Ideen und Konzepten.<sup>326</sup> Des Weiteren wurden auch Besitzstandsdenken und Kompetenzkonflikte (Ressort-Egoismen) sowie ein Mangel an Querschnittsdenken, und oftmals nur eingeschränkte oder gar fehlende Zuständigkeiten auf Seiten der herkömmlichen Kommunalverwaltungen bzw. deren Mitarbeiter genannt. Zudem wurde hervorgehoben, dass den Mitarbeitern in Verwaltungen traditionellen Typs in der Regel kaum Raum für Konzeptionelles und Langfristiges bleibt, und dass die erforderliche Offenheit und Flexibilität nach außen häufig verwehrt wird. Mangelnde Erfahrung und fehlende Informationen über das Potenzial und die Erstellung einer Lokalen Agenda 21 kamen hinzu. Auch hinsichtlich der sozialen Komponente der Lokalen Agenda 21 sowie des Zusammenhangs von Arbeitsmarkt und Ökologie wurden erhebliche Informationsdefizite diagnostiziert.<sup>327</sup> Dies sind allesamt verwaltungsinterne Faktoren, die sich besonders im Rahmen der Ordnungskommune nachteilig auf die Lokale Agenda 21 auswirken. Insgesamt tendieren daher traditionell strukturierte Verwaltungen unter dem politischen Handlungsdruck eines Lokale-Agenda-21-Beschlusses dazu, thematische Handlungsfelder vor allem nach den Kriterien „Kompatibilität mit den bestehenden Verwaltungsstrukturen“ und – kurzfristige – „Realisierbarkeit“ auszuwählen. „So besteht das Risiko, daß die Verwaltungsstruktur und das aus Verwaltungssicht Machbare die Lokale Agenda 21 bestimmen, jedoch weniger der integrative Ansatz und das im Hinblick auf *alle* kommunalen Akteure Machbare. Das innovative und erfolgversprechende Neue droht dabei verloren zu gehen.“<sup>328</sup>

Im Rahmen dieser Arbeit haben wir – in illustrierender Absicht – Mittelausstattung, Verfahren und Organisationsstrukturen bei der Umsetzung einer Lokalen Agenda 21 durch Kommunalverwaltungen traditionellen (und sich reformierenden) Typs in mehreren Städten, die mehrheitlich von der Größenordnung Horbs am Neckar nicht allzu sehr abweichen, empirisch untersucht.<sup>329</sup>

---

<sup>326</sup> Vgl. Abschnitt 4.1.3 und die dort angegebenen Quellen.

<sup>327</sup> Vgl. auch Serwe (1997, S. 79); de Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze (2000, S. 97ff.) sowie Klee/Kirchmann (1998, S. 137ff.). Gravierend erscheint auch hier indes, dass zum einen das Element der Bürgerbeteiligung nicht ausreichend kommuniziert wird und zum anderen, dass bürgerschaftliches Engagement im Rahmen der Lokalen Agenda 21 vielerorts unter der unzulänglichen der Vermittlung der komplexen Zusammenhänge, die sich hinter dem Konzept „Nachhaltigkeit“ verbergen, leidet.

<sup>328</sup> Stark (1997, S. 20).

<sup>329</sup> Aufgrund der limitierten Projektressourcen sowie des ergänzenden Stellenwerts dieses Schwerpunkts im Rahmen der Untersuchung, beschränkte sich die auf Telefonate und Informationsmaterial gestützte Explo-

Wir kamen dabei zu folgenden Ergebnissen:

1. Der Lokale-Agenda-21-Prozess ist in der Regel „Chefsache“; die Initiative geht „von oben“ aus, Initiatoren waren zumeist die (Ober-)Bürgermeister selbst.<sup>330</sup>
2. Die Lokalen-Agenda-21-Prozesse sind meist hierarchisch und professionell organisiert (s. „Initiationsmodell“) und zeichnen sich durch eine starke Einbindung der Verwaltung in die einzelnen Projekte aus (s. „Verwaltungsmodell“). Offene und flexible Strukturen, die nicht nur rasche Anpassungen auf neue Einflüsse und Rahmenbedingungen erlauben, sondern auch Kreativität und Innovation fördern, sind dagegen in der Minderzahl.
3. Wichtigste Voraussetzungen für den Start eines Agenda-Prozesses sind die Förderung durch ein Landes- oder Bundesprogramm, die Unterstützung durch externe Beraterinstitutionen sowie die Möglichkeit, auf Strukturen und Erfahrungen aus vorherigen Modell- und Planungsvorhaben mit Bürgerbeteiligung zurückzugreifen.
4. Nicht-investive sowie nur kurzfristig-investive Varianten der Ressourcenausstattung sind dennoch die Regel, selbst dann, wenn es eine Flankierung des Agenda-Prozesses durch überkommunale Förderprogramme gibt. Eine hinreichende finanzielle Ausstattung der Lokalen-Agenda-21-Prozesse und eine angemessene kontinuierliche finanzielle Unterstützung von Projekten mit Bürgerbeteiligung ist vielfach noch nicht gewährleistet.
5. Projektorientierte Agenda-Vorhaben stehen im Vordergrund. Die Erstellung von Leitlinien für eine nachhaltige Entwicklung auf kommunaler Ebene erfolgt dagegen meist nur mit großer Verzögerung.
6. Die Einleitung von Lokalen-Agenda-21-Prozessen wird vielfach als Möglichkeit betrachtet, vorherige Umwelt- und/oder Stadtentwicklungsvorhaben mit nachlassender Bürgerbeteiligung „zu reanimieren“. Dennoch zeigt sich das Bürgerengagement auch im Agenda-Prozess trotz z.T. intensiver Öffentlichkeitsarbeit als fluktuierende Größe.
7. „Bürgerengagement“ bzw. „Bürgerbeteiligung“ wirken bislang oft „additiv“ und die Gefahr einer Dominanz des Prozesses durch Verwaltung und Gemeinderat bzw. einer „Agenda-Inszenierung“ durch Kommunalverwaltung und/oder -politik ist nicht auszuschließen.

---

ration des Spektrums von Agenda-Prozessen auf etwa fünfzehn Städte, die Mehrzahl in Baden-Württemberg. Die Ergebnisse aus sieben Städten sind im Anhang 8 übersichtsartig skizziert.

<sup>330</sup> Selbst in Unterhaching, wo die Initiative aus der Bürgerschaft hervorging, übernahm der 1. Bürgermeister kurz darauf die Agenda-„Schirmherrschaft“ und wenige Monate danach wurde sogar einer der maßgeblichen Initiatoren des Agendaforums zum Bürgermeister gewählt.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, wenn Experten die These vertreten: „Es gibt keine Agenda 21 ohne Verwaltungsreform“ und diese wie folgt begründen: „Nachhaltigkeit kann nicht dekretiert werden, sie ist – weil sie auf Verhaltensänderungen zielt – nur im ständigen Dialog mit den betroffenen Bürgern als ein dauerhafter Lernprozess zu realisieren. (...) Erforderlich ist dafür aber auch eine entsprechende politische Kultur und ein angemessenes Politikmodell“.<sup>331</sup>

#### **4.2.3 „Dienstleistungskommune“ und Lokale Agenda 21**

Wie in Kapitel 2 bereits ausgeführt, schlagen unter dem Druck steigender gesellschaftlicher Leistungsansprüche sowie immer knapper werdender Ressourcen seit Anfang der 90er Jahre immer mehr Kommunen in Deutschland den „Ausweg“ einer mehr oder minder umfassenden Verwaltungsreform ein. Zahlreiche Stadt- und Gemeindeverwaltungen sind dabei, sich von einer „Ordnungskommune“ in ein „Dienstleistungsunternehmen“ zu verwandeln. Dieser Wandel ist zum einen geprägt durch den Einsatz von Instrumenten, die hauptsächlich dem Management privater Unternehmen entliehen sind. Zum anderen orientiert sich das kommunale Verwaltungshandeln zunehmend an den Leistungserwartungen ihrer Bürger („nachfrageorientierte Output-Steuerung“). Verwaltungintern hat sich bereits vielerorts ein „unternehmerisch-kundenorientiertes Selbstverständnis“ etabliert.<sup>332</sup>

Vor diesem Hintergrund ergeben sich eine Reihe von Verknüpfungspunkten, aber auch von Zielkonflikten zwischen einer sich in Richtung „Dienstleistungskommune“ reformierenden Kommunalverwaltung und dem Lokale-Agenda-21-Prozess.<sup>333</sup>

Primär gilt es, den Zielkonflikt zwischen Gemeinwohl- und Nachhaltigkeitsorientierung versus betriebswirtschaftlicher bzw. Effizienzorientierung auszuräumen. Denn insofern die Verwaltung einerseits „nahezu unmeßbare Lern- und Konsultationsprozesse starten und begleiten und langfristige Entwicklungen verfolgen“, und „andererseits nach Vorbild eines Unternehmens kurzfristig effizient und effektiv Verwaltungsprodukte anbieten“ soll, ist dieser Konflikt gewissermaßen vorprogrammiert.<sup>334</sup> Daher ist auch innerhalb einer sich reformierenden bzw. reformierten Verwaltung die erklärte und verbindliche politische Unterstützung durch den Gemeinderat und die Verwaltungsspitze für eine erfolgreiche Integration beider Prozesse unerlässlich.

---

<sup>331</sup> Rehm/Wortmann (1999, S. 2).

<sup>332</sup> Banner (1998b) sowie Stark (1999, S. 88). Vgl. auch Klie/Meysen (1998, S. 452ff.) sowie Einleitung und Kapitel 2.

<sup>333</sup> Vgl. Fischer/Rösler (1997, S. 17f.); Stark (1997, S. 39); Kuhn/Vollmer/Zimmermann (1998, S. 55) und Hermanns (2000, S. 6.)

<sup>334</sup> Stark (1997, S. 42).

Zur Lösung dieses zentralen Konflikts sowie mit Blick auf den Aufbau einer konsensorientierten Verfahrenskultur sollte eine sich reformierende Kommunalverwaltung daher bereits auf der Ziel- und Leitbildebene

1. ein spezifisches kommunales nachhaltigkeitsorientiertes Selbstverständnis entwickeln und als entsprechendes verwaltungsinternes Ziel formulieren,
2. auf die Trennung der doppelten Rolle der Verwaltung als Teilnehmerin und Organisatorin des Prozesses achten und
3. bereits bei der Themenwahl zu der Lokalen Agenda 21 für transparente Entscheidungen sorgen.<sup>335</sup>

Weitere systematische Schnittstellen bzw. synergetische Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen Verwaltungsmodernisierung und Lokale Agenda 21 auf der strukturellen, instrumentellen und personellen Ebene werden nachfolgend genannt:

Zur Lösung des o.g. Zielkonflikts sollte im Rahmen einer sich reformierenden Verwaltung der Lokale-Agenda-21-Prozess auf struktureller Ebene als eigenständige Organisationseinheit definiert werden.<sup>336</sup> Dabei ist die Lokale Agenda 21 infolge ihres integrativen thematischen Ansatzes als Organisationseinheit mit Querschnittscharakter – ähnlich wie „Frauengleichstellung“ oder „Umweltschutz“ – anzulegen. Deren Hauptaufgabe lautet, nach und nach sämtliche kommunalen Organisationseinheiten und Projekte auf den „Nachhaltigkeits-Gehalt“ hin zu überprüfen („Nachhaltigkeits-Controlling“)<sup>337</sup> und – soweit erforderlich – miteinander zu vernetzen. Langfristig könnten Vermittlungs- und Kommunikationshandeln nicht nur in Form des Agenda-Prozesses als Organisationseinheit definiert, sondern auch inhaltlich wie organisatorisch in das gesamte Verwaltungshandeln integriert werden. Als sichtbare Anlaufstelle für die an der Lokalen Agenda 21 beteiligten sonstigen Akteure fungiert auch in einer sich reformierenden Verwaltung mittelfristig das Agenda-Büro.<sup>338</sup> Hier soll vor allem der Informations-

---

<sup>335</sup> Vgl. Stark (1999, S. 88).

<sup>336</sup> In der Anfangsphase sollte sie organisatorisch an eine bereits bestehende Einheit (z.B. Stadtentwicklung, Umweltschutz o.ä.) – wie z.B. in Friedrichshafen – angegliedert werden, wo sich in den letzten Jahren ein Agenda-Prozess entwickelt hat, den das Agenda-Büro in der LfU Baden-Württemberg als beispielhaft dokumentiert hat. Alternativ erscheint auch die Einrichtung einer entsprechenden Stabsstelle mit direkter Anbindung an das Amt des Bürgermeisters oder Oberbürgermeisters – wie z.B. in Baden-Baden – empfehlenswert.

<sup>337</sup> Als ein erster wichtiger und praxistauglicher Schritt in diese Richtung können an dieser Stelle die von der Gemeinde Pleidelsheim entwickelten "Nachhaltigkeits-Checklisten" angeführt werden, die sich dabei wiederum auf die Umweltqualitätsziele der Stadt Ludwigsburg, die Prüfliste "Nachhaltigkeit" der Stadt Mainz sowie auf den "Leitfaden zur Nachhaltigen Entwicklung" des Kreises Ravensburg gestützt hat.

<sup>338</sup> Wie groß diese Anlaufstelle ist und welche Personalkapazität dafür notwendig ist, hängt vor allem von der Gemeindegröße ab. In kleineren Städten dürfte der Koordinationsprozess in der Regel leichter zu bewältigen

fluss zwischen den verschiedenen Arbeitsgruppen und Gremien hergestellt und die erforderliche Öffentlichkeitsarbeit organisiert werden.<sup>339</sup> Das Agenda-Büro entspricht indes nur von außen seinem Pendant in der traditionellen Verwaltung. Verwaltungsintern betrachtet ist es eine selbständige und eigenverantwortliche Organisationseinheit und agiert damit tendenziell effizienter und effektiver als im Rahmen der traditionellen Organisations- und Haushaltsstrukturen.

Der integrative und auf Konsens ausgerichtete Ansatz der Lokalen Agenda 21 erfordert zudem eine Intensivierung der Kommunikation zwischen den einzelnen Organisationseinheiten. Auch dies kann auf instrumenteller Ebene von einer sich reformierenden Verwaltung vergleichsweise effizienter und effektiver geleistet werden: So bedarf es im Gegensatz zur traditionellen Verwaltung nicht der Einrichtung gesonderter Arbeitsgruppen, und der notwendige Austausch kann zum Großteil im Rahmen der durch die Verwaltungsmodernisierung bereits eingeführten übergreifenden „Regelkommunikation“ geschehen. Dadurch wird eine zusätzliche Belastung der involvierten Mitarbeiter weitgehend vermieden. In diesen Arbeitsgruppen sind alle tangierten Fachbereiche bzw. Organisationseinheiten vertreten und können somit auch ihre Vorschläge und Beiträge für eine Lokale Agenda 21 einbringen.<sup>340</sup>

Insofern die Verkennung von agendaförderlichen Potenzialen durch die Verwaltungsmitarbeiter im Rahmen der gegenwärtig laufenden Verwaltungsreform von Experten als gravierend eingeschätzt wird,<sup>341</sup> gilt es nicht zuletzt auf personeller Ebene entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen und Schulungen durchzuführen. Dabei sollten nicht nur die erforderlichen fachlichen Qualifikationen vermittelt, sondern auch die Identifikation mit dem neuen nachhaltigkeitsorientierten Leitbild gestärkt werden.<sup>342</sup> Die Komplexität des Agenda-Prozesses wie auch ein neues dienstleistungsorientiertes und „problemvorsorgendes“ Selbstverständnis der Verwaltung erfordern ein „modernes Verwaltungshandeln“, das die vorherrschenden „arbeitsteiligen Zuständigkeiten“ überwindet und stattdessen „nach ganzheitlichen, integrativen und vernetzten Problemlösungen“ strebt.<sup>343</sup> „Erforderlich ist

---

sein. Hier kann z.B. der örtliche Umweltbeauftragte diese Aufgaben mit übernehmen. Vgl. Fischer/Rösler (1997, S. 18).

<sup>339</sup> Vgl. Fischer/Rösler (1997, S. 18f.).

<sup>340</sup> Wichtig ist es dabei, zwischen „realistischen“ und (gegenwärtig noch) „utopischen“ Zielvorstellungen und Maßnahmen genau zu unterscheiden, um eventuellen Frustrationen möglichst vorzubeugen. Vgl. Fischer/Rösler (1997, S. 17f) und Kuhn/Vollmer/Zimmermann (1998, S. 56).

<sup>341</sup> Vgl. hierzu u.a. de Haan/Kuckartz/Rheingans-Heintze (2000, S. 90ff.).

<sup>342</sup> Vgl. Kuhn/Vollmer/Zimmermann (1998, S. 64).

<sup>343</sup> „In Abgrenzung zur planenden Verwaltung der 70er Jahre würde die problemvorsorgende Verwaltung nicht beabsichtigen, alle menschlichen Lebensbereiche auf Jahre hinaus konzeptionell zu erfassen und

dafür eine integrative Methodik, die über die arbeitsteilige Spezialisierung hinweg die Leitidee Nachhaltigkeit zu einer 'intellektuellen Querschnittsaufgabe' macht. Sie muss alles Denken und Handeln als vorgeordnete Idee immer schon begleiten.“<sup>344</sup>

Als ein Vorreiter in dieser Hinsicht kann die Stadt Schramberg (knapp 20.000 Einwohner) in Baden-Württemberg genannt werden. Schramberg verfügt bereits seit 1996 – der Agenda-Ratsbeschluss liegt erst seit 1998 vor – sowohl über ein stadtweites als auch über ein verwaltungsinternes nachhaltigkeitsorientiertes Leitbild. Sämtliche Mitarbeiter der Stadtverwaltung werden bereits seit Jahren angehalten und unterstützt sich diesbezüglich – dienstlich wie außerdienstlich – laufend weiter zu bilden.<sup>345</sup>

Zwei interdependente Problemkreise bestehen allerdings, die es im Rahmen eines sowohl nachhaltigkeits- wie effizienzorientierten kommunalen Reformprozesses zu überwinden gilt: Zum einen muss die Arbeitsbelastung der involvierten Verwaltungsmitarbeiter in zumutbaren Grenzen gehalten, zum anderen müssen kommunale Mehrausgaben möglichst vermieden werden.

Dieser doppelten Anforderung werden sich reformierende sowie bereits reformierte Kommunalverwaltungen, die das Ziel der Nachhaltigkeit gleichzeitig oder zeitlich versetzt verfolgen, eher gerecht als jene traditionellen Typs, die einen Lokalen-Agenda-21-Prozess ohne Modernisierung ihrer internen Strukturen initiieren und unterstützen. Denn, um den Erfolg des Reformprozesses, der gerade in der Einführungsphase überdurchschnittliches Engagement, verstärkte Lernbereitschaft und höheres Verantwortungsbewusstsein erfordert, und deshalb den Mitarbeitern auch deutlich mehr Stress zumutet, nicht zu verzögern oder sogar dauerhaft zu gefährden, müssen diese besonders motiviert werden. Dies wird in der Regel – wie auch das Beispiel Horb zeigt – zunächst zu einer Erhöhung der Personalausgaben führen.<sup>346</sup> Reformverwaltungen verfügen allerdings über deutlich mehr Haushaltsflexibilität, um durch kompensatorische Mittelumschichtungen die Ausgabenneutralität wiederherzustellen. Darüber hinaus besitzt insbesondere ein weitgehend synchronisierter nachhaltigkeits- und effizienzorientierter Reformansatz auch mittel- und langfristige deutliche

---

weitreichende Lösungsansätze zu entwickeln. Verwaltung würde vielmehr zeitnah Probleme analysieren, relevante Akteure zusammenbringen, Lösungskonzepte erarbeiten.“ (Stark, 1999, S. 88).

<sup>344</sup> Rehn/Wortmann (1999, S. 3).

<sup>345</sup> Das Verwaltungsleitbild von Schramberg ist in Heft 11 der "Schramberger Rathaushefte" dokumentiert und als pdf-Datei über die Homepage der Landesanstalt für Umweltschutz in Baden-Württemberg abzurufen.

<sup>346</sup> So sind im Zuge der Verwaltungsreform in Horb aufgrund der gestiegenen Anforderungen an die Mitarbeiter mehr als 50 % der Personalstellen höher und nur wenige niedriger bewertet worden, was zunächst zu einer deutlichen Steigerung der Personalausgaben geführt hat, die durch Mittelumschichtung und Ausnutzung der normalen Personalfuktuation kompensiert worden ist. Vgl. auch Abschnitt 2.3.1.

Vorteile: Zum einen läuft durch die weitaus stärkere Verankerung des Agenda-Prozesses in der Verwaltung dieser kaum Gefahr, „politisch inszeniert“ und „rhetorisch missbraucht“ zu werden. Zum anderen richten sich der Elan und die persönliche Motivation der Mitarbeiter, die durch die Reform verwaltungsintern ausgelöst werden, von Anfang an auch auf das Nachhaltigkeits-Leitbild; dadurch wird vermieden, dass infolge einer erst nachträglichen, additiven Ergänzung des Reformzielkatalogs um das Ziel Nachhaltigkeit, dieses von den Mitarbeitern als belastende „Zusatzaufgabe“ empfunden wird. Hinzu kommt, dass wegen der vielfach noch vorherrschenden Mentalitäts- und Verhaltensprägung durch die traditionellen Verwaltungsstrukturen die interne Regelkommunikation noch nicht ausreicht, um das notwendige Maß an Identifikation („commitment“) mit den Nachhaltigkeitszielen zu erzeugen.<sup>347</sup>

Da allerdings in den meisten der reformorientierten Städte und Gemeinden der Wandel zur Dienstleistungskommune einer Ausrichtung auf kommunale Nachhaltigkeitsziele faktisch voraus geht, bleibt als praktische Empfehlung für die Mehrzahl der Reformkommunen deshalb nur, bei der Integration beider Prozesse nach dem „Huckepack-Prinzip“<sup>348</sup> zu verfahren – analog dem Beispiel der Einführung eines Umweltmanagements im Zuge der Horber Verwaltungsreform in Kapitel 3.

Bislang liegen kaum empirische Studien vor, die die Lokalen-Agenda-21-Prozesse in Städten und Gemeinden mit sich reformierenden oder reformierten Verwaltungen näher beleuchten.<sup>349</sup> Daher ist es auch kaum möglich, abzuschätzen, inwieweit die Reformkommunen den bislang thematisierten, sehr anspruchsvollen Anforderungen bereits entsprechen.

Illustrativ für einen sehr schwierigen und wechselhaften Verlauf eines Lokalen-Agenda-21-Prozesses kann der Prozess in Wuppertal angeführt werden, der im Rahmen einer grundlegenden Verwaltungsreform bereits Ende 1995 initiiert und als sogenanntes „Schlüsselprojekt“ im Managementprogramm der Stadt organisiert wurde: Obwohl mit hinreichenden personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet, professionell gemanaged sowie durch eine Vielzahl von Aktivitäten und involvierten Akteuren gekennzeichnet, „fehlt es der Mehr-

---

<sup>347</sup> Auch nach Ansicht der Experten, die sich im Rahmen des Projektworkshops am 4.5.2000 in Horb zum Thema der Integration von Nachhaltigkeitszielen in die Verwaltung(-sreform) äußerten, erhält der Reformprozess durch die nachträgliche Ergänzung mit dem Thema Nachhaltigkeit bislang keinen zusätzlichen „Drive“, vor allem weil es unter den herrschenden Finanzrestriktionen den Mitarbeitern in der Regel als Zusatzaufgabe auferlegt wird.

<sup>348</sup> Wir greifen an dieser Stelle der Anschaulichkeit wegen einen Begriff auf, der in der Arbeitsgruppe 1 „Verwaltungsreform“ des Expertenworkshops vom 4.5.2000 in Horb in diesem Kontext verwendet worden ist.

<sup>349</sup> In den wenigen Studien, in denen dieser Aspekt bislang auftaucht, steht er nicht im Zentrum der Untersuchung – so in der Arbeit von Stark (1999, S. 161ff.), die das Fallbeispiel Wuppertal auf etwa zehn Seiten abhandelt.



zahl der Aktivitäten an Kontinuität und eindeutigen Ergebnissen. Sucht man nach Gründen für diesen Umstand, (...), so läßt sich als dominanter Zug des Prozesses eine stark ausgeprägte Ergebnisorientierung und eine gering ausgeprägte Prozeßorientierung konstatieren. (...) Die Entwicklung einer Dialogkultur zwischen verschiedenen Interessenvertretern konnte somit nicht stattfinden.<sup>350</sup> Nicht zuletzt aufgrund der hohen Arbeits- und Zeitintensität sowie der nicht hinreichend geklärten Kompetenzen dieses Gremiums verlor das Projektteam binnen zwei Jahren viele seiner vormals engagierten Verwaltungsmitarbeiter, so dass zur weiteren verwaltungsinternen Koordinierung des Prozesses ein zusätzliches Kernteam gebildet werden musste. Auch eine „Plattform“ zur eigenen Standortbestimmung konnte nicht verbindlich gemacht und eine Identifikation mit dem mehrfach diskutierten „Handlungsprogramm“ ebenfalls nicht hergestellt werden. Hier machte sich besonders das Fehlen entsprechender verwaltungsinterner Fortbildungs- und Werbemaßnahmen negativ bemerkbar.<sup>351</sup>

Demgegenüber gibt es auch ermutigendere Beispiele, die darauf hindeuten, dass sich reformierende Kommunalverwaltungen bei der Gestaltung eines Lokalen-Agenda-21-Prozesses – trotz aller Probleme – durch innovative Aspekte auszeichnen. In Ulm beispielsweise, wo der Agenda-Prozess erst Ende 1998 initiiert worden ist, wird die Lokale Agenda 21 in einem vergleichsweise sehr offenen Prozess auf der Basis mehrerer bereits vorhandener Initiativen, Leitlinien und Konzepte erarbeitet. Die Förderung einer „öffentlichen Dialogkultur“ steht bislang im Vordergrund. Die angewandten Kommunikationsstrukturen und Formen der Zusammenarbeit stützen sich dabei u.a. auf das „Dialogmodell“ oder den „Umweltdiskurs“.<sup>352</sup> Als Plattform für den Austausch der insgesamt fünf Arbeitskreise und neun Arbeitsgruppen dient das Agenda-Forum, das sehr schnell gewachsen ist und sich derzeit aus rund 250 Personen zusammensetzt, wovon sich etwa zwei Drittel aktiv beteiligen. Die Synergieeffekte zwischen Verwaltungsreform- und Agenda-Prozess kommen in Ulm bislang vor allem auf der Leitbild- und der personellen Ebene zum Tragen, während auf struktureller und

---

<sup>350</sup> Stark (1999, S. 170).

<sup>351</sup> Stark (1999), die diesen Prozess eingehend analysiert hat, verwendet zu dessen Charakterisierung daher die Bezeichnung „Lokale Agenda 21 als Prozeß der abgerissenen und angeknüpften Fäden“ (S. 169f.).

<sup>352</sup> Im Juni 1999 wurde ein „Zukunftsmanifest“ der Ideenwerkstatt Ulm 2000 verabschiedet, um über die Zukunft der Stadt einen breit angelegten öffentlichen Dialog zu führen. Den Umweltdiskurs zwischen Stadtverwaltung, Bürgerschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Institutionen gibt es bereits seit 1997; er wurde im Rahmen eines moderierten Prozesses begonnen und dann weitergeführt. Weitere Grundlagen des Dialogs bilden die Ergebnisse der Sozialagenda von Ende 1999 und des Kulturdiskurses vom Frühjahr 2000. Vgl. hierzu ausführlich den Zwischenbericht zur Lokalen Agenda Ulm 21 von April 2000, hrsg. vom Agenda-Büro der Stadt Ulm.

instrumenteller (z.B. Planungsverfahren) Ebene die adäquaten Schnittstellen derzeit noch ausgelotet werden bzw. sich im Aufbau befinden.<sup>353</sup>

#### 4.2.4 „Bürgerkommune“ und Lokale Agenda 21

Ein zentrales Erfolgskriterium eines Lokalen-Agenda-21-Prozesses ist die engagierte, systematische und nicht zuletzt dauerhafte Beteiligung möglichst vieler Akteure, einschließlich von „noch nicht organisierten“ Bürgern (z.B. Jugendliche, Frauen, Senioren). Es ist deshalb fraglich, ob eine primär (oder sogar ausschließlich) auf organisatorische Verbesserungen und ökonomische Effizienzsteigerung abzielende Modernisierung der kommunalen Planungs- und Leistungsverwaltung – gepaart mit einem unternehmerisch-kundenorientierten Selbstverständnis – zur notwendigen „Revitalisierung kommunaler Selbstverwaltung durch gesellschaftliche Selbstorganisation“ ausreicht.<sup>354</sup> Vielmehr erscheint es erforderlich, die Reform der politisch-administrativen Strukturen auf kommunaler Ebene in Richtung „Bürgerkommune“ voran zu treiben.<sup>355</sup> Das Leitbild „Bürgerkommune“ impliziert zum einen eine stärkere „Bürgerbeteiligung“ an den Entscheidungen der Kommunalverwaltung (politischer Aspekt) und zum anderen mehr „Bürgerengagement“ in Form von ehrenamtlichen, gemeinwohlorientierten Selbsthilfeaktivitäten (sozialer und ökonomischer Aspekt): „Die Bürgerkommune fühlt sich dem Ausbau partizipativer Demokratie und der aktiven Pflege der örtlichen Gemeinschaft verpflichtet mit dem Ziel, den sozialen Zusammenhalt zu bewahren (und weiterzuentwickeln). Sie fördert die bürgerschaftliche Selbstorganisation, um Gemeinsinn zu wecken und sonst nicht mehr finanzierbare Leistungen zu ermöglichen oder aufrecht zu erhalten.“<sup>356</sup> Denn erst eine Kommunalverwaltung, die ihre

<sup>353</sup> Diese Bewertung stützt sich auf ein telefonisches Interview mit einer Vertreterin des Ulmer Agenda-Büros.

<sup>354</sup> Vogel (1999, S. 141). So beinhaltet zwar der Begriff „Kunde“ zunächst eine gewisse Aufwertung der Rolle der Bürger, weil er durch ihn als gleichberechtigten Partner der Kommunalverwaltung anerkannt wird; mit Blick auf die Anforderungen einer Lokalen Agenda 21 impliziert er aber auch eine Abwertung, insofern er den Bürger auf die Rolle als Konsument öffentlicher Güter sowie als Adressat öffentlichen Handels reduziert. Vgl. Stark (1997, S. 41).

<sup>355</sup> Unstrittig ist indes, dass der Wandel zur Dienstleistungskommune dennoch einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung bedeutet. Aufgrund der Besonderheiten des „Dienstleistungsunternehmens Kommune“ gegenüber privaten Unternehmen dieser Art, insbesondere weil auch weiterhin eine kommunale Verpflichtung zur Förderung des sozialen Zusammenhalts, der persönlichen Freiheit sowie des Gemeinwohls besteht, ergibt sich allerdings die Notwendigkeit, sich dem Leitbild der Bürgerkommune stärker anzunähern. Klie/Meysen (1998, S. 454) vertreten mit Kibler in diesem Zusammenhang die Ansicht, „das Neue Steuerungsmodell der KGSt enthält ebenso Demokratieversprechen. Sie bleiben allerdings in der operativen Umsetzung eher uneingelöst. Dieses Desiderat wird nicht zuletzt auch im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative: „Netzwerk: Kommunen der Zukunft“ verfolgt, die Anfang 1998 von der Bertelsmann-Stiftung, der Hans-Böckler-Stiftung und der KGSt ins Leben gerufen wurde, „um – kurz gesagt – Tempo und Qualität der kommunalen Modernisierungsbewegung in Deutschland zu fördern.“ Bogumil/Vogel (1999, S. 5).

<sup>356</sup> Banner (1998a, S. 181). Klie/Meysen (1998, S. 456) warnen indes vor einer „Funktionalisierung“ freiwilligen Bürgerengagements für einen kommunalen Sparkurs: Dies führe in der Regel dazu, „daß die charakteristische Eigensinnigkeit, Eigenwilligkeit und Selbstbestimmtheit von Bürgerengagement bedroht wird.“

Bürger nicht nur als Kunden, sondern auch als aktive Mitgestalter des Gemeinwesens begreift, wird diese auch im erforderlichen Ausmaß ermutigen und unterstützen.<sup>357</sup>

Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland wird bislang in der Regel „top-down“ und im Zusammenwirken mit (etablierten) organisierten Akteuren initiiert und betrieben. Dies liegt nicht zuletzt an den strategischen Interessen der Initiatoren: Während für die (Ober-) Bürgermeister, die sich dadurch als „bürgernah“ und „verwaltungsunabhängig“ profilieren können, das Wahllargument im Vordergrund stehen dürfte, ist es für die anderen Verwaltungsakteure vor allem das Einsparmotiv: Bürgerschaftliches Engagement gilt als probates Mittel, um die Leistungen einer Organisationseinheit trotz beschnittener Etats aufrecht zu erhalten bzw. auszubauen und sich dadurch gegenüber anderen Einheiten zu profilieren.<sup>358</sup> Von den organisierten Akteuren aus der Bürgerschaft ist beispielsweise das Interesse von Sportvereinen zu nennen, durch die Übernahme städtischer Aufgaben (z.B. Altpapiersammlung) zusätzliche Einnahmen zu realisieren, um so wiederum die Attraktivität ihres Angebots zu steigern; aber auch das Interesse der Wohlfahrtsverbände, neue Formen des bürgerschaftlichen Engagements zu fördern (Ehrenamtsbörsen, Freiwilligenzentren u.ä.m.), um so ehrenamtliche Mitarbeiter zu rekrutieren, sich zu profilieren und – nicht zuletzt – zusätzliche Konkurrenz auf dem Markt der freien Träger zu verhindern.<sup>359</sup>

Über Umfang und Potenzial bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland liefern empirische Untersuchungen bislang noch kein eindeutiges Bild: Je nach Definition schwanken die ermittelten Anteile zwischen 13 % bis 38 % der erwachsenen Bevölkerung, was in absoluten Zahlen einer Spannweite zwischen 7,5 und 22 Mio. Personen entspricht. Dies deutet auf ein insgesamt sehr hohes Potenzial hin, sich zu engagieren, dem offenbar jedoch nicht hinreichend adäquate Gelegenheiten gegenüberstehen.<sup>360</sup>

---

<sup>357</sup> Dem gegenüber verlaufen Prozesse von Bürgerbeteiligung, die mit einer passiven und/oder formalistischen Haltung der Verwaltung konfrontiert sind, wie vor allem die bisherige Praxis im Rahmen kommunaler Planungsverfahren zeigt, nur wenig erfolgreich. Am Beispiel der herkömmlichen Bauleitplanung verdeutlicht dies sehr prägnant z.B. Stark (1999, S. 89-106). Für mehr Partizipation (im Sinne von mehr direkter Demokratie) – nicht nur auf kommunaler Ebene – plädieren z.B. Blanke/Schridde (1999); Wollmann (1999) und Dienel (1999). Empfehlungen für eine stärkere und differenzierte Unterstützung von „Bürgerengagement“ durch die Kommunalverwaltungen finden sich systematisiert z.B. im KGSt-Bericht Nr. 6/1999.

<sup>358</sup> Vgl. Bogumil/Holtkamp (1999, S. 107ff.) und die dort genannten Studien. „Bei zunehmender Budgetverantwortung der Fachverwaltungen kann als weiteres Motiv hinzukommen, daß man durch die Übertragung von Aufgaben auf die Vereine Haushaltsmittel zugunsten von anderen Aufgaben umschichten kann.“ (Dies.a.O., S. 108).

<sup>359</sup> Vgl. dies.a.O. (S. 109). Hinsichtlich der Motiv- und Interessenlage von Kommunalpolitikern bezüglich bürgerschaftliches Engagement stellen Bogumil/Holtkamp (1999, S. 108) fest, stelle es „bis jetzt in der Regel kein zentrales Profilierungsfeld (...)“ dar.

<sup>360</sup> Vgl. KGSt (1999, S. 20) und ausführlich Klages (1998a).

Was die Motivation freiwilligen Engagements von Bürgern betrifft, so sind infolge der Mentalitätsveränderungen durch den Wertewandel die Motivkomplexe „Gemeinschaftsorientierung“, „Selbstentfaltung“, „Bürgersinn“ und „Aktiv sein“ in den Vordergrund gerückt.<sup>361</sup> Dies sind zugleich allesamt neue Anforderungen an jene Institutionen, die dieses Potenzial künftig nutzen wollen.

Vor diesem Hintergrund hat sich als wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche Aktivierung des bürgerschaftlichen Selbstorganisationspotenzials die Notwendigkeit eines Paradigmenwandels – oder wie es Warnfried Dettling formuliert, eines „Kulturwandels“ – in der Kommunalverwaltung von der „Defizit-“ zur „Ressourcen-Perspektive“ herauskristallisiert: In dieser Sicht werden aus „Fällen“ bzw. „Betroffenen“ nun „Mitspieler“, die durchaus eigene Fähigkeiten oder „Ressourcen“ besitzen, ihre Probleme, Benachteiligungen oder Vorstellungen selbst aktiv anzugehen.<sup>362</sup>

Wollen Kommunalverwaltungen außer den traditionellen Vereinen verstärkt Einzelne, Initiativen und Selbsthilfegruppen für bürgerschaftliches Engagement gewinnen, so müssen sie vor allem die höhere Qualität der kommunalen Dienstleistungen in den Vordergrund rücken, die aus bürgerlicher Mitwirkung resultiert. Denn die Bürger sind meist sehr stark am Erhalt und an einer Verbesserung des städtischen Leistungsangebots interessiert und durch mehr Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten auch eher zu mobilisieren, zumal dann, wenn die Projekte (auch) ihrem Eigennutz dienen. Dies bedeutet aber gleichzeitig, dass Kommunalverwaltungen auch bereit sein müssen, Vorleistungen zu erbringen, ohne stets vorab die Sicherheit zu haben, dadurch Einspareffekte im kommunalen Haushalt zu erzielen.<sup>363</sup>

Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement werden nicht zuletzt auch durch eine auf ganzheitliche Lebensachverhalte orientierte Verwaltungsorganisation befördert.<sup>364</sup> Eine entsprechend reformierte Verwaltung, die nicht nur dezentrale Stadt- und Bürgerbüros einrichtet, sondern auch die vorherrschende Fragmentierung von Zuständigkeiten verringert sowie die

---

<sup>361</sup> Vgl. KGSt (1999, S. 22) und ausführlich die einschlägige Studie von Klages/Gensicke (1999).

<sup>362</sup> Vgl. Vogel (1999, S. 141).

<sup>363</sup> Die Feststellung des unmittelbaren finanziellen Nutzens vieler Maßnahmen „bei der Förderung des Bürgerengagements von einzelnen Bürgern, Initiativen und Selbsthilfegruppen im Rahmen der Mitgestalterrolle“ ist aufgrund „zersplitterter Budgetzuständigkeiten (Landkreis, Arbeitslosenversicherung, Pflegeversicherung, etc.) (...) zumindest ungewiß“. Dagegen können Kommunalverwaltungen bei der Förderung traditioneller Vereine in der Regel mit erheblichen Konsolidierungspotenzialen rechnen. Vgl. ausführlicher Bogumil/Holtkamp (1999, S. 117).

<sup>364</sup> Stark (1999; S. 88f.) antizipiert in diesem Zusammenhang eine Verwaltung, die zunehmend einer „Logik der Problemvorsorge“ folgt und dabei von der Erstellung schwer umsetzbarer Planungen abrückt, um stattdessen die verschiedenen gesellschaftlichen Akteure durch Zusammenführung und Moderation bei der jeweiligen Problemlösung zu unterstützen.

Trennung von Fach- und Entscheidungskompetenzen aufhebt, unterstützt damit Prozesse der bürgerschaftlichen Selbstorganisation nachhaltig.<sup>365</sup>

Von eminenter Bedeutung ist schließlich auch eine prozessbegleitende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, die kontinuierlich erfolgen sollte, um effektiv zu sein. Schriftliches Informationsmaterial, Ausstellungen, Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen, in denen primär Wissen vermittelt wird, sind zwar unerlässlich, aber keineswegs ausreichend. Es gilt, Begeisterung und Engagement der Bürger durch die Herstellung persönlicher Bezüge zu wecken. Hierfür steht bereits eine breite Palette kommunikativer Verfahren (auch mit Event-Charakter) zur Verfügung, aus der eine entsprechend zielgruppenorientierte, möglichst niederschwellige und örtlich angepasste Auswahl getroffen werden muss.

Eine Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zur Sensibilisierung der Bürger für Nachhaltigkeitsziele auf kommunaler Ebene unter dem Motto: „Lokale Agenda 21 geht uns alle an!“ sollte nicht nur aufklären und das Bewusstsein für diese Ziele fördern, sondern auch eine entsprechende Verhaltensänderung in der Bevölkerung bewirken. Auch in diesem Zusammenhang spielt die Kommunalverwaltung eine zentrale Rolle. Um gegenüber Bürgern und Gemeinderat glaubwürdig und vertrauensbildend zu wirken, ist es allerdings erforderlich, dass die regulative Idee der Nachhaltigkeit im Prozess der Modernisierung auch verwaltungsintern zum Leitbild gemacht und dadurch „die normative Lücke des Neuen Steuerungsmodells“<sup>366</sup> geschlossen wird. Denn nur diese normative Grundlage eröffnet auch die Chance, die in der Praxis sehr häufig auftretenden Zielkonflikte im Konsens lösen.

Welche Formen der Bürgerbeteiligung und des Bürgerengagements im Zuge der Verwaltungsmodernisierung entstehen können, davon zeugen vor allem die Fallbeispiele im Rahmen des Netzwerks „Kommunen der Zukunft“:<sup>367</sup> So fungieren Bürger und Bürgerinnen als

- Berater und „Leistungsverstärker“ von Kommunalpolitik und -verwaltung
- Co-Planer im Rahmen strategischer Stadtentwicklung und operativer Planungen
- Organisatoren von Einrichtungen und Projekten sowie operativer Stadtstiftungen
- Entscheider über Gestaltung ihres räumlichen Nahbereichs

---

<sup>365</sup> Vgl. Vogel (1999, S. 145).

<sup>366</sup> Rehn/Wortmann (1999, S. 2).

<sup>367</sup> Vgl. ausführlich Bogumil/Vogel (1999). Zur nachfolgenden Aufzählung der Formen von Bürgerbeteiligung sowie der Unterstützung bürgerlichen Engagements vgl. außerdem ausführlich Banner (1998a und b), Vogel (1999) sowie KGSt (1999).

Kommunale Unterstützung finden bürgerschaftliche Selbstorganisation und Tätigkeiten bereits durch:

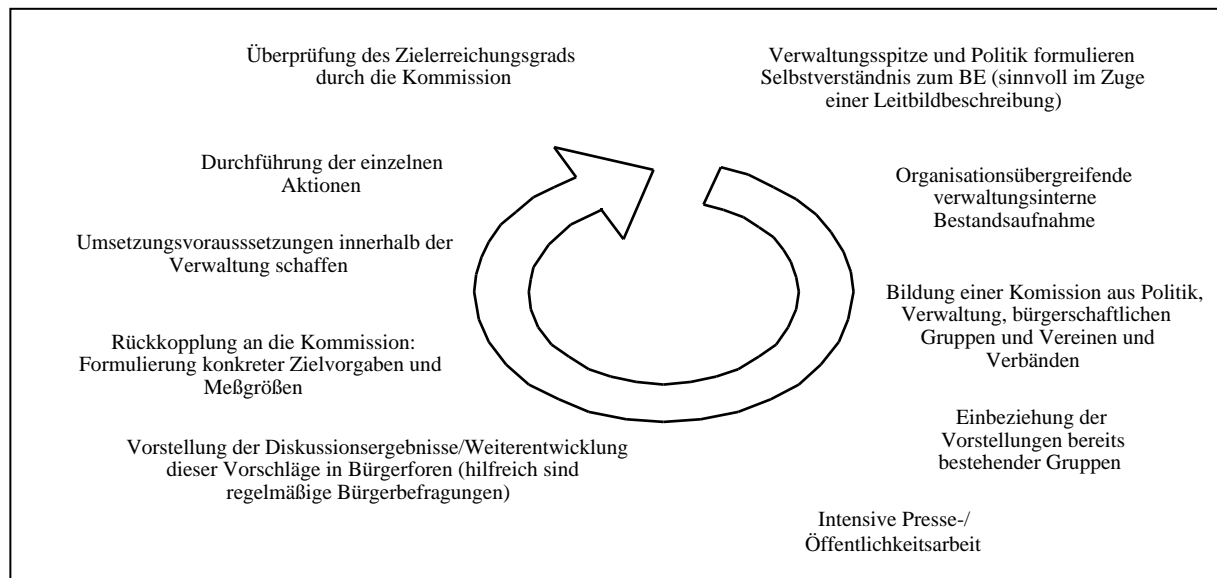
- Bürgerbüros und/oder Bürgerengagement (BE)-Beauftragte
- „Ehrenamtbörsen“/Freiwilligen-Agenturen
- Überlassung städtischer Einrichtungen
- Impulse, Animation, Beratung, Moderation, Projektbegleitung, Organisationshilfe, Zugang zu städtischen Anlagen und Infrastruktur

Vereinzelt finden sich auch Beispiele für:

- Qualifizierung von Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern
- „kooperative“ Planungen
- Abbau von Behinderungen von Bürgerengagement durch Ortsrecht und Standards
- Anreiz- und Anerkennungssysteme (Anschub- und Vorfinanzierung von Projekten, „Freiwilligen-Pass“ etc.)
- Bürgerschaftliche Übernahme von Führungsfunktionen in der Kommunalverwaltung auf Zeit
- Einführung von Zielvereinbarungen (Kontrakte) mit Bürgern
- Bürgermitwirkung durch neue Medien

Idealtypisch stellt sich der Prozess zur Förderung von Bürgerengagement und -beteiligung aus Sicht einer (reformierten) Verwaltung wie folgt dar:

**Abbildung 4.3: Prozess zur Förderung von Bürgerengagement (BE) aus Verwaltungssicht**



Quelle: KGSt (1999, S. 59).

Insbesondere mit Blick auf die erforderlichen regelmäßigen internen und externen Konsultationsprozesse sowie den einzurichtenden Controlling-Kreislauf offenbart sich eine starke strukturelle und prozessuale Affinität zwischen Verwaltungsmodernisierung einerseits und Lokaler Agenda 21 andererseits. Um beide Prozesse zu integrieren, bedarf es vor allem noch der organischen Einbindung<sup>368</sup> des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung in die Reform der Verwaltungsstrukturen und des Verwaltungshandelns. Vor diesem Hintergrund lassen sich die Hauptaufgaben einer Kommunalverwaltung, die im Rahmen der Bürgerkommune auch einen Lokalen-Agenda-21-Prozess erfolgreich gestalten möchte, wie folgt resümieren:<sup>369</sup>

- Erstellung eines stadtweiten nachhaltigkeitsorientierten Leitbilds
- Förderung einer öffentlichen Dialogkultur
- Schaffung und Akzeptanz von Entscheidungs- und Mitspracherechten der Bürger
- Einbringen nicht-organisierter Interessen
- Bereitstellung einer adäquaten, differenzierten Infrastruktur für bürgerschaftliche Arbeit

<sup>368</sup> Unter „organisch“ ist eine Implementation von Nachhaltigkeitszielen auch auf struktureller, instrumenteller und personeller Ebene zu verstehen – also das Gegenteil zu einer mehr oder minder ethisch-moralischen Zusatzaufgabe.

<sup>369</sup> Vgl. auch ausführlich Vogel (1999, S. 153f.).

- Fachliche und personelle Hilfe- und Unterstützungsmaßnahmen, inklusive Moderations- und Koordinationsleistungen
- Erfolgsbeteiligung für Bürgerengagement (Teilen von Rationalisierungsdividenden)
- Stetige und intensive Flankierung durch Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

#### 4.2.5 Fallbeispiel Horb am Neckar<sup>370</sup>

##### 4.2.5.1 Das „Bürgermodell“ Horb am Neckar

Nicht nur nach Auffassung seines Oberbürgermeisters zeichnet sich Horb am Neckar vor allem als „die Stadt der Vereine und des Bürgerengagements“ aus. Das relativ hohe Potenzial der Selbstorganisation in der Horber Bevölkerung<sup>371</sup> kommt seit Mitte der 90er Jahre im Rahmen einer umfassenden Sanierungsstrategie der städtischen Finanzen<sup>372</sup> und zur Bewältigung von kommunalen Gemeinschaftsaufgaben zum Tragen: Im Rahmen neu initiiertes Bürgerprojekte werden, sei es durch Bürgerinitiativen, Vereine, einzelne Persönlichkeiten oder kooperationswillige ortsansässige Unternehmen, „erhebliche finanzielle Beiträge und Eigenleistungen beim Bau und beim späteren Betrieb von öffentlichen Einrichtungen“ geleistet.<sup>373</sup> Das bürgerliche Engagement beschränkt sich dabei keineswegs nur auf freiwillige Leistungen mit einer starken Eigennutz-Komponente, sondern umschließt auch Aufgaben, die in anderen Städten und Gemeinden von den Kommunalverwaltungen allein erbracht werden.<sup>374</sup> Obwohl bislang noch kein Gemeinderatsbeschluss über die Einleitung eines Lokalen-Agenda-21-Prozesses vorliegt, konnte in Horb offenbar bereits ein

---

<sup>370</sup> Die Ausführungen dieses Abschnitts basieren zum einen auf Gesprächen, die mit Vertretern der Stadtverwaltung (einschließlich des Oberbürgermeisters) und mit den Protagonisten einiger Horber Initiativen und Vereine geführt wurden, um auszuloten, welche Voraussetzungen und Ansatzpunkte es für einen Lokale-Agenda-21-Prozess gibt. Zum anderen auf Schweizer (1998/99), die im Rahmen ihrer Diplomarbeit an der Hochschule für öffentliche Verwaltung in Kehl diesen Prozess aufgearbeitet hat, sowie auf Ergebnissen der Diskussionen der Arbeitskreise 3 („Bürgerkommune“) und 4 („Lokale Agenda 21“) im Rahmen des Expertenworkshops am 4.05.2000 in Horb a.N. Auf Seiten der engagierten Bürgerschaft wurden befragt: Frau Gertrude Riefer und Kollegen (Mitglieder im Vorstand der „Spielplatzinitiative Obertalheim“), Herr Axel Lipp (SPD-Stadtrat und Vorsitzender des „Fördervereins zur Sanierung und zum Erhalt des Nordstetter Schlosses“), Herr Helmut Loschko (Vorstand des Vereins „Projekt Zukunft“ e.V.), Herr Volkmar Rieber (Vorstand des NABU Gruppe Horb e.V.) sowie Herr Professor Rolf Richterich von der Berufsakademie in Horb, der als Mitglied des Koordinations- und Kernteams im Rahmen des Horber Stadtforums den Prozess der Leitbilderstellung „Horb 2000 Plus“ aktiv begleitet und mit geleitet hat.

<sup>371</sup> Als Beleg hierfür dienen die ca. 270 Vereine und Gruppen bei ca. 25.000 Einwohnern. Vgl. Theurer (1997/98, S. 15ff.).

<sup>372</sup> Zur Situation des kommunalen Haushalts in Horb vgl. Theurer (1997/98, S. 15f.).

<sup>373</sup> Theurer, S. 18. Weitere zentrale Gründe, die Bürger in Horb stärker zu beteiligen, sind nach Ansicht des OB zum einen die (erhofften) Multiplikatoren- bzw. Nachahmungseffekte und zum anderen die Steigerung der Zielgenauigkeit und damit der Effektivität der kommunalen Leistungen.

<sup>374</sup> „In Horb a.N. mit allen Stadtteilen wirken indessen Bürger in eigener Regie, bauen Kindergärten, erweitern Schulen und setzen sie instand, halten öffentliche Grünflächen in Ordnung, sanieren Teile der Stadtmauer ... , gründen und betreuen Museen, pflegen Natur- und Landschaftsschutzgebiete oder entwerfen und finanzieren Beschilderungskonzepte. Nicht zu vergessen sind auch die sozialen Dienste, die von ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern geleistet werden ... .“ Theurer (1997/98, S. 18).



hohes Maß an Bürgerengagement im Rahmen „agenda-orientierter“ Projekte<sup>375</sup> erfolgreich aktiviert und gefördert werden. Beispielhaft in diesem Zusammenhang ist das partnerschaftliche Zusammenwirken von Bürgerschaft und Verwaltung im Rahmen eines stadtweiten öffentlichen Dialogs zur Erstellung eines kommunalen Leitbilds. Im Hinblick auf eine künftige Weiterentwicklung des Horber Reformmodells durch Eintritt in die Lokale Agenda 21 verdienen die Vorarbeiten und Erfahrungen, die gerade im Rahmen dieses Prozesses gemacht worden sind, daher besondere Aufmerksamkeit.

#### 4.2.5.2 Stadtleitbild „Horb 2000 Plus“<sup>376</sup>

Das Leitbild „Horb 2000 Plus“ wurde zwischen Mai 1995 (Auftaktveranstaltung) und Juni 1997 (Genehmigung durch den Gemeinderat) vom Stadtforum Horb in Kooperation mit dem „Tag der Ortschaftsräte“ und dem Gemeinderat erarbeitet. Im Anschluss an die Auftaktveranstaltung<sup>377</sup> wurden in verschiedenen Arbeitskreisen an zunächst drei Stadtforen<sup>378</sup> noch im Laufe des Jahres 1995 ein umfangreicher Maßnahmenkatalog erstellt. 1996 wurde die Arbeit in den einzelnen Arbeitskreisen<sup>379</sup> weitergeführt, um sodann beim 4. Stadtforum im November 1996 zu einem Leitbild zusammengeführt zu werden. Dieses enthält Leitsätze und Ziele zu allen wichtigen Bereichen, beginnend mit Bürgerschaft, Soziales, Politik und Verwaltungsreform, über Bildungseinrichtungen, Stadtentwicklung, Wirtschaftsförderung, Standort und Infrastruktur, bis hin zu Freizeit, Sport, Kultur, Umwelt, Verkehr und Energie.

Als besonders förderlich für die Einleitung eines Lokalen-Agenda-21-Prozesses in Horb lassen sich folgende Aspekte herausheben:

1. Im gegenwärtigen Stadtleitbild sind bereits eine Reihe von Zielen enthalten, die auch Teil einer nachhaltigen Entwicklung auf kommunaler Ebene sind.
2. Die stärkste Motivation, sich im Rahmen des Horber Stadtforums zu engagieren, lag offenbar bereits in der Aufforderung selbst, die Bürger möchten als Mitgestalter an der Frage der Zukunft der Stadt mitwirken; die Möglichkeit einer gewissen Selbstentfaltung

---

<sup>375</sup> Stark (1999, S. 166) subsumiert unter diesen Begriff diejenigen Projekte, die im Vorfeld eines Agenda-Prozesses von einer Kommune als Maßnahme im Bereich Nachhaltigkeit dargestellt werden können.

<sup>376</sup> Zu Chronologie und Ablauf des Prozesses sowie zu den Inhalten des Leitbilds vgl. die Broschüre der Stadtverwaltung „Leitbild Horb 2000 Plus“ (Einleitung) sowie auch Schweizer (1998/99).

<sup>377</sup> Hierbei handelte es sich allerdings eher „um ein Wirtschaftsgespräch, da nur Vertreter aus Industrie, Handel und Gewerbe geladen waren“, um „ein Meinungs- und Stimmungsbild zu entwerfen und die Bereitschaft der Anwesenden zur Mitwirkung an der Stadtkonzeption abzufragen.“ (Schweizer 1998/99, S. 9).

<sup>378</sup> An der ersten Sitzung des Stadtforums im Juli nahmen etwa 50 Personen teil, darunter auch Vertreter des Gemeinderats, die 18 Ortsvorsteher sowie Vertreter der Wirtschaftsverbände und die Amtsleiter der Stadtverwaltung. Später stieg die Zahl der Mitwirkenden im Stadtforum bis zu etwa 100 Personen an.

<sup>379</sup> Es handelte sich im einzelnen um die fünf Arbeitskreise „Stadtentwicklung“, „Verkehr“, „Touristik/Freizeit“, „Handel und Gewerbe“ sowie „Gewerbe und Industrieförderung“.

und das persönliche Interesse an dem Thema standen ebenfalls im Vordergrund. Kommunalpolitische und geschäftliche Interessen spielten dagegen überraschender Weise als Motivationsfaktor kaum eine Rolle, obwohl im Stadtforum Mitglieder von Interessenverbänden der lokalen Wirtschaft besonders stark vertreten waren.<sup>380</sup>

3. Durch die zeitweise sehr intensive Zusammenarbeit ist innerhalb der meisten Arbeitskreise ein positives „Wir-Gefühl“ zwischen den Teilnehmern entstanden. Die Kommunikation verlief nicht nur innerhalb der Arbeitskreise in der Regel recht gut, sondern auch zwischen Arbeitskreisen, Stadtverwaltung und Koordinierungsteam.
4. Die fachliche Unterstützung und Moderation durch die Verwaltungsmitarbeiter wurde meist als sehr positiv bewertet. Somit kann im Rahmen eines künftigen Agenda-Prozesses auf einen Pool von etwa 20 moderationserfahrenen Mitarbeitern zurück gegriffen werden.

Als problematisch – und daher als eventuelle Hemmnisse für einen künftigen Lokale-Agenda-21-Prozess in Horb besonders zu beachten – erwiesen sich folgende Befunde:

1. Infolge der starken zeitlichen Inanspruchnahme der Bürger, die in der Regel auch sonst ehrenamtlich engagiert sind, ging die Motivation und schließlich auch die Beteiligung im Rahmen der meisten Arbeitskreise im Laufe der Zeit deutlich zurück; nach Erstellung des Leitbilds kamen die Aktivitäten in einzelnen Arbeitskreisen sogar völlig zum Erliegen.
2. Besonders gravierend war der Rückgang von Motivation und Beteiligung dort, wo infolge mangelnder Gesprächsdisziplin die Diskussionen nicht konstruktiv verliefen, und die gehegten Erwartungen nach einer möglichst schnellen und augenfälligen Umsetzung der Vorschläge – vielfach auch aus Kostengründen – nicht erfüllt werden konnten.
3. Vorübergehend verschärft wurde dieses Problem zudem durch den Anschein von Desinteresse bei einigen Mitgliedern des Gemeinderats an den Vorschlägen und Empfehlungen der Arbeitskreise. Allerdings hat der Gemeinderat abschließend dem Stadtleitbild „Horb 2000 Plus“ formell einstimmig zugestimmt, was wiederum für einen möglichen Agenda-Nachfolgeprozess durchaus ermutigend wirkte.
4. Von einer zeitlichen Überbelastung waren auch die mit Moderation, Gesprächsführung und fachlicher Unterstützung betrauten Verwaltungsmitarbeiter betroffen, da aus Kostengründen weitgehend auf eine externe Prozessberatung verzichtet wurde.<sup>381</sup> Das zeitliche Kapazitätsproblem hält weiterhin an, da durch die inzwischen geglückte Umwandlung von Projekten zu permanenten Aufgaben („Horber Ritterspiele“, „Klosterverein“,

<sup>380</sup> Vgl. Schweizer (1998/99, S. 36f.).

<sup>381</sup> Die externe Beratung und Begleitung beschränkte sich auf das ehrenamtliche Engagement von Herrn Professor Rolf Richterich und seiner Mitarbeiter von der Berufsakademie Horb.

- „Aktion wachsame Nachbarn“) bereits ein erheblicher Teil des bislang erschlossenen Potenzials an Bürgerengagement dauerhaft gebunden ist.
5. Bislang ungelöst bleibt auch künftig die Frage, in welcher Form ein auf Nachhaltigkeit ausgerichtetes kommunales Leitbild möglichst effektiv umgesetzt werden kann: Da eine permanente Mitgliedschaft in den Arbeitskreisen für die meisten Bürger aus den vorher genannten Gründen realistischer Weise ausscheidet, bietet sich grundsätzlich die Projektform als primäre Arbeitsplattform für die Erarbeitung und spätere Umsetzung von Empfehlungen in Maßnahmen an. Die bisherigen Erfahrungen sind in Horb demnach ambivalent. Jenseits einiger erfolgreicher Beispiele ließen sich bislang Probleme komplexerer Natur (z.B. strittige Fragen der Verkehrsführung), wo auch mehrere politisch-administrative Ebenen einzubeziehen sind, nur selten in Form befristeter, überschaubarer und vor allem kurzfristig erfolgrächtiger Einzelprojekte operationalisieren. Außerdem hat sich gezeigt, dass eine primär betriebswirtschaftlich-ingenieurmäßige Konzeption von Projektmanagement im Kontext damit nur wenig vertrauter Bürgergruppen auf z.T. massive Hindernisse aufgrund von Mentalitätsunterschieden stößt.
  6. Ein letzter Problemkreis betrifft die Bereiche Informationsaustausch und Öffentlichkeitsarbeit: Zum einen wurde der Informationsaustausch zwischen den Arbeitskreisen als unzureichend empfunden; zum anderen entstand der Eindruck, dass trotz verschiedener positiver Ansätze (z.B. Mitteilungen, Info-Fest) die Kommunikation nach außen, mit den unbeteiligten Bürgern, noch sehr viel stärker ausgebaut werden muss. Ein konstanter Informationsfluss nach außen war – auch mangels kontinuierlicher Medienberichterstattung – kaum gewährleistet.

#### 4.2.5.3 Probleme und Themenfelder für einen Lokalen-Agenda-21-Prozess

Probleme und Themenfelder, die nach Ansicht der befragten Bürger in Horb besonders wichtig bzw. dringlich erscheinen und im Rahmen einer künftigen Lokalen Agenda 21 behandelt werden sollten, sind:<sup>382</sup>

- Ziele, Themen, Verfahren und Maßnahmen der Lokalen Agenda 21. Unisono bemängeln die Interviewpartner den bislang sehr geringen öffentlichen Bekanntheitsgrad dieses Konzeptes in Horb. Sie sind daher übereinstimmend der Meinung, dass der Aufklärungs- bzw.

<sup>382</sup> Hier gilt es explizit darauf hinzuweisen, dass nachfolgende Zusammenfassung der Gespräche eine subjektiv gefärbte Reflexion der Situation in Horb aus Sicht einiger engagierter Bürger darstellt und hinsichtlich Vollständigkeit und Gewichtung der Aussagen keinen Anspruch auf Repräsentativität erhebt. Dies gilt auch für die Ausführungen im folgenden Unterabschnitt 4.2.5.4.

Öffentlichkeitsarbeit bereits vor Einleitung dieses Prozesses ein sehr hoher Stellenwert zukommen muss, damit die Horber Bürger mit dem Thema vertraut werden.

- Verbesserung der Verkehrssituation, insbesondere die Reduzierung des innerstädtischen Durchgangsverkehrs, z.B. durch Koordination der Schüler-, Beschäftigten- und Privatpersonenbeförderung und Stärkung des ÖPNV.
- Konzentration von Industrie-Neuansiedlungen auf wenige Standorte, um den Naturflächenverbrauch zu minimieren.
- Verbesserung der Infrastruktur in den Teilorten – v. a. im sich schnell ausweitenden Stadtteil Hohenberg. Damit verbunden sind auch Maßnahmen gegen das „Absterben“ des Einzelhandels in Horb.
- Einrichtung eines „Bürgerhauses“ in der Kernstadt, um – auch alternative – kulturelle Veranstaltungen sowie sonstige Vereinsarbeit zu ermöglichen.
- Vernetzung von Initiativen über Sachthemen (Kindergärten, Schülerbeförderung usw.) und von Teilorts-Vereinen zu „Stadtverbänden“, um den vorhandenen Egoismen der Teilorte besser entgegen zu wirken.
- Stärkere Förderung von Naturschutz- und Umweltschutzprojekten sowie auch von regionalen Produkten aus ökologischem Anbau.
- Aufnahme der Vermittlungsarbeit (Konfliktmanagement) in den Spannungsfeldern: Wirtschaft und Umweltschutz, Aussiedler-Integration und Schulsozialarbeit.

Es wird eine der vordringlichsten und wichtigsten Aufgaben im Rahmen eines künftigen Lokalen-Agenda-21-Prozesses in Horb sein, zu klären, mit welcher Priorität und mit welchen Maßnahmen die einzelnen Probleme und Themenfelder angegangen werden können, und wie die Aufgabenverteilung zwischen Verwaltung und Bürgern im Einzelnen aussehen soll.

#### 4.2.5.4 Die Rolle der Stadtverwaltung im Lokalen-Agenda-21-Prozess

Der Prozess der „etwas anderen Verwaltung“, der bereits in den Arbeitskreisen des Stadtforums im Rahmen der Leitbilderstellung „Horb 2000 Plus“ angestoßen wurde, gilt bei den meisten Gesprächspartnern als Schlüssel für den Erfolg weiterer Schritte und Maßnahmen in Richtung Lokale Agenda 21. Die Verwaltungsreform müsse fortgesetzt werden, denn: „(...) wenn wir so etwas machen wollen, dynamisch, kreativ, offen sein, dann brauchen wir eigentlich auch eine andere Verwaltungsstruktur (...).“ Als Kernpunkte einer modernen Verwaltung wurden genannt:

- Vernetzte Struktur der Organisationseinheiten
- Dynamische Reaktion auf Veränderungen

- Kontaktpersonen, die zuhören können, damit Bürgerengagement ernst genommen wird
- Balance zwischen Steuern zahlendem Bürger und der Verwaltung als Dienstleistungsbetrieb
- Lebendige Verwaltung, d. h. „(...) eine lebende Verwaltungsstruktur, ohne Angst um die Arbeitsplätze, muss ein Ohr haben für den, der zahlt, das heißt, den Bürger“.

Zwar deckt sich diese Sicht der Dinge weitgehend mit dem Konzept, das verwaltungsintern im Rahmen des Modernisierungsprozesses bereits seit mehreren Jahren verfolgt und auch – in weiten Teilen – umgesetzt wurde; es wird aber deutlich, dass offenbar nur ein Bruchteil dessen, was im Rahmen der Verwaltungsreform bereits erreicht wurde, auch in das Bewusstsein der Öffentlichkeit bzw. der Bürger vorgedrungen ist.<sup>383</sup> Damit zeigt sich erneut die Notwendigkeit, die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgerschaft zu intensivieren. Für die nahe Zukunft plant die Stadtverwaltung daher u.a., die fachliche Unterstützung von Bürgerengagement durch die Bereitstellung standardisierter Vorlagen („Blaupausen“) z.B. in Form von Checklisten und Planungsdokumentationen effektiver und effizienter zu gestalten. Alle befragten engagierten Bürger stimmten darin überein, dass die Rolle der Stadtverwaltung – je nach Bedarf – als Initiator, Moderator, Koordinator und Organisator unerlässlich sei. Sie trage auch die Mitverantwortung für die geplanten und verwirklichten Projekte.<sup>384</sup> Ebenso wichtig sei auch die Einrichtung der Stelle eines Agenda-Beauftragten als Ansprechpartner, sowie eines Agenda-Ausschusses, um den Gemeinderat in den Prozess einzubinden.<sup>385</sup>

Grundsätzlich könnte die Bürgerbeteiligung, zu der seitens der Verwaltung seit längerem schon immer wieder angeregt wird, besonders dadurch verbessert werden, wenn konkrete Aussichten auf einen Erfolg der Projekte bestünden: Bürgerbeteiligung dürfe nicht nur bloße Meinungsbildung und ergebnislose Diskussion sein. Ebenso müsse auch der Nutzen des Projekts für den Bürger erkennbar sein, um ihn in ausreichendem Maße für ein Engagement zu motivieren. In einem gewissen Spannungsfeld dazu steht das ebenfalls geäußerte Credo einiger Befragten, da die Lokale Agenda 21 ein offener Prozess sei, müssten auch „utopische“ Ideen und Ziele zugelassen und nicht nur politisch kurzfristig Umsetzbares angestrebt werden.

---

<sup>383</sup> So wird zwar eine Verbesserung des Klimas im Kontakt zwischen Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern durchaus registriert; diese verstärkte Kunden- bzw. Bürgerorientierung wird jedoch i.d.R. noch nicht als Auswirkung der Verwaltungsreform erkannt.

<sup>384</sup> Auch hierbei bleibt indes zu klären, wie die Aufgaben und Kosten im Einzelnen verteilt werden sollen.

<sup>385</sup> Über die wesentlichen Organisationseinheiten, die bereits zu Beginn eines Lokalen-Agenda-21-Prozesses verwaltungsintern beteiligt sein sollten, informiert die Übersicht im Anhang 10.

Ebenfalls sehr wichtig sei es, Planungen und Absichten zur Stadtentwicklung seitens der Kommunalverwaltung zu einem möglichst frühen Zeitpunkt kund zu tun und für entsprechende Vorschläge der Bürger offen zu sein, denn nichts sei frustrierender, als engagierte Bürger mit fertigen, unveränderbaren Plänen und Lösungen zu konfrontieren.

Wie schon beim Stadtforum sollte es auch im Rahmen einer Lokalen Agenda 21 das Ziel der Kommunalverwaltung sein, möglichst alle interessierten Bürger – Partei übergreifend – zur Mitarbeit zu motivieren. Grundsätzlich sei zwar die Gefahr, dass persönliche, wirtschaftliche oder parteipolitische Interessen in die Arbeitskreise einfließen, immer virulent, dies könne jedoch in einem demokratischen Prozess nie ganz unterbunden werden. Vor dem Hintergrund der Stadtforum-Erfahrungen stelle sich insbesondere die Frage, wie die zahlreichen Vereine in die Arbeitskreise und Projektgruppen künftig besser einzubinden wären, ohne dabei Ziel- bzw. Interessenkonflikte herauf zu beschwören; unter Umständen wäre sogar eine Zurücknahme der Verwaltung – die man aber grundsätzlich braucht! – in gewissen Bereichen von Vorteil.<sup>386</sup> In diesem Zusammenhang wurde als Lösung eine „Kontaktperson“ propagiert, die „alle kennt“, um die Vereine und die übrigen Akteure zusammenzuführen.

#### 4.2.5.5 Probleme und Anforderungen eines Lokalen-Agenda-21-Prozesses in Horb

Vor dem Hintergrund o.g. Einschätzungen und Erfahrungen sind es folgende Probleme, die es im Hinblick auf einen zu startenden Lokale-Agenda-21-Prozess vorrangig zu lösen gilt:

- Finanzielle Restriktionen
- Teilortsegoismen
- Mangel an offener Planung
- Fehlen niedrigschwelliger, zielgruppenorientierter Beteiligungsangebote an nicht-organisierte Bürger
- Informationsdefizite in Bezug auf Nachhaltigkeit und Lokale Agenda 21
- (Mögliche) Interessenkonflikte zwischen Vereinen und Arbeitskreisen
- Fehlen eines „Kümmerers“ (einer allseits anerkannten Kontaktperson)
- Zusammenführung von sowie Vermittlung zwischen Bürgern, die konkrete Projekte realisieren wollen, und jenen, die vorrangig an Leitbild- und Konzeptarbeit („Stadtphilosophie“) interessiert sind.

---

<sup>386</sup> Diese Vorstellung deckt sich mit der von der Horber Stadtverwaltung propagierten „Kultur der aktiven Bürgerbeteiligung“ durchaus, wie die o.g. erfolgreichen Beispiele „Horber Ritterspiele“, „Klosterverein“ und „Aktion wachsame Nachbarn“ zeigen. Vgl. Theurer (1997/98, S. 17ff.).

Des Weiteren haben sich folgende Anforderungen – vor allem an die Kommunalverwaltung in Horb – herauskristallisiert:

**Leitbild:**

- Die Verankerung des Ziels „Nachhaltigkeit“ verwaltungsintern und stadtweit
- (Periodische) Anpassung des Leitbilds an die Standortgegebenheiten
- Überprüfung aller kommunalen Aufgaben (Projekte) auf deren „Nachhaltigkeit“
- Anknüpfung an Ergebnisse und Erfahrungen vorausgegangener Beteiligungsprozesse

**Struktur:**

- Aufnahme der „Lokalen-Agenda-21“ in den städtischen Produktkatalog
- Zuweisung der Verantwortlichkeit
- Implementation als Querschnittsaufgabe
- Lokale Agenda 21 als „Chefsache“
- Stärkere Einbeziehung des Gemeinderats und engagierter Bürger (Vereine)

**Instrumente:**

- Professionelles, kontextbezogenes Projektmanagement
- Kontinuierliche Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
- Offene Planung
- Fachliche Unterstützung für Arbeitskreise
- Finanzielle Ausstattung

**Personen:**

- Innovatives Denken (Mut zu neuen Lösungen)
- Persönliche Identifikation der Mitarbeiter
- Vermittlung von Glaubhaftigkeit und Vertrauen (Vorbildfunktion)
- Erzeugung von Bindung (commitment) für die Ziele der Lokalen Agenda 21

### **4.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Das Konzept „sustainable development“ („Nachhaltige Entwicklung“), das auf den drei bzw. vier thematischen Säulen Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft und Partizipation gründet, zielt darauf ab, diese Aspekte im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes aufeinander abzustimmen und zu integrieren. Es handelt sich somit nicht nur um eine ökologische Fragestellung, sondern es geht um Zukunftsverträglichkeit im Allgemeinen. Nachhaltigkeitspolitik ist Langzeitpolitik. Deshalb sind institutionelle Lösungen gesucht, die den Mangel an Langzeitorientierungen im politischen System ausgleichen, die aber auch Kommunikation, Konflikt-

austragung und Konsensfindung unterstützen. Eines der wichtigsten institutionellen Arrangements ist die Lokale Agenda 21, die sich durch folgende vier Elemente auszeichnet:

- Erstes Element ist die ganzheitliche Betrachtung verschiedener Themenbereiche und ihrer Wechselwirkungen.
- Zweites Element ist die Einbeziehung aller örtlichen Interessengruppen in die Planung und Umsetzung.
- Drittes Element ist die Langfristigkeit der Planung.
- Viertes Element ist die Orientierung an den Managementregeln nachhaltigen Wirtschaftens.

Obgleich der Prozess der Erstellung und Umsetzung einer Lokalen Agenda 21 sich in keiner Kommune nach dem völlig gleichen Muster vollzieht, lässt sich eine logische Grundstruktur im Sinne eines „Controlling-Kreislaufs“ für den Ablauf dieses Prozesses erkennen, der auch die notwendige Flexibilität und Offenheit für Nachbesserungen im Verlauf des Umsetzungsprozesses gewährleistet.

Für den Erfolg oder Misserfolg von Lokale-Agenda-21-Initiativen ist deren Organisationsstruktur von zentraler Bedeutung. Als ein Erfolgsfaktor für Lokale-Agenda-21-Initiativen wurde die situationsspezifische und zugleich flexible Organisation der internen Kommunikations- und Entscheidungsprozesse identifiziert.

Im Prozess der Lokalen Agenda 21 spielt die Kommunalverwaltung die zentrale Rolle: Überall dort, wo nicht bereits Impulse von den örtlichen Gruppen oder vom Gemeinderat ausgehen, ist sie zunächst als Impulsgeber gefordert. Im weiteren Verlauf der Lokalen Agenda 21 kommt ihr sodann eine wichtige Funktion als Moderator und Koordinator zu. In der Regel ist sie es auch, welche die verschiedenen Interessengruppen zusammenführt und die Verantwortung für den Konsultationsprozess übernimmt. Schließlich liegt auch die fachliche Unterstützung sowie die Organisation der Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen hauptsächlich in ihren Händen.

Hinsichtlich der Mittelausstattung des Lokalen-Agenda-21-Prozesses lassen sich idealtypisch eine nicht-investive, eine kurzfristig-investive sowie eine langfristig-investive Variante von einander unterscheiden, wobei es evident ist, dass eine längerfristige und planbare Mittelausstattung mit der Langfristigkeit des Agenda-21-Prozesses am besten korrespondiert. Nicht-



investive Varianten, wo der Lokale-Agenda-21-Prozess in Form einer Zusatzaufgabe implementiert wird, verlaufen dagegen kaum erfolgreich.

Den traditionell strukturierten „Ordnungskommunen“ in Deutschland fehlt es in der Regel bereits an grundlegenden Voraussetzungen für die Durchführung innovativer Projekte und Programme im Sinne der Lokalen Agenda 21. Die zentralen Probleme einer traditionellen Verwaltung sind, dass sie zum einen eine Verhaltensorientierung generiert und verfestigt, die einer problemvorsorge- bzw. ergebnisorientierten Arbeit zuwiderläuft. Zum anderen ist sie Teil eines komplexen politisch-administrativen Systems, das bereits an sich ein strukturelles Problem darstellt. Insgesamt tendieren Ordnungskommunen daher unter dem politischen Handlungsdruck eines Lokalen-Agenda-21-Beschlusses dazu, thematische Handlungsfelder vor allem nach den Kriterien „Kompatibilität mit den bestehenden Verwaltungsstrukturen“ und „kurzfristige Realisierbarkeit“ auszuwählen, während innovative Lösungen an den Rand gedrückt werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es evident, dass es ohne Verwaltungsreform auch keine Lokale Agenda 21 geben kann, da Nachhaltigkeit nicht verordnet werden kann, sondern nur im ständigen Dialog mit den Bürgern als ein dauerhafter Lernprozess zu realisieren ist. Dazu bedarf es aber auch einer entsprechend gewandelten politischen Kultur („Ressourcen-Perspektive“) sowie eines adäquaten Politikmodells („Bürgerkommune“).

In den reformierten bzw. sich reformierenden Kommunalverwaltungen des Typs „Dienstleistungskommune“ ergeben sich neben einer Reihe von Schnittstellen auch Zielkonflikte mit dem Lokalen-Agenda-21-Prozess.

Am gravierendsten ist der Konflikt zwischen betriebswirtschaftlicher Effizienzorientierung der Verwaltungsreform und der Gemeinwohl- und Nachhaltigkeitsorientierung eines Agenda-Prozesses. Eine Dienstleistungskommune sollte daher zur Lösung dieses Konflikts sowie mit Blick auf den Aufbau einer konsensorientierten Verfahrenskultur auf der Ziel- und Leitbild-ebene:

1. ein spezifisches kommunales nachhaltigkeitsorientiertes Selbstverständnis entwickeln und als entsprechendes verwaltungsinternes Ziel formulieren,
2. auf die Trennung der doppelten Rolle der Verwaltung als Teilnehmerin und Organisatorin des Prozesses achten, und
3. bereits bei der Themenwahl zu der Lokalen Agenda 21 für transparente Entscheidungen sorgen.

Auf struktureller Ebene sollte der Lokale-Agenda-21-Prozess als eigenständige Organisationseinheit definiert werden. Dabei ist die Lokale Agenda 21 infolge ihres integrativen thematischen Ansatzes als Organisationseinheit mit Querschnittscharakter anzulegen.

Der integrative und auf Konsens ausgerichtete Ansatz der Lokalen Agenda 21 erfordert ebenso eine Intensivierung der Kommunikation zwischen den einzelnen Organisationseinheiten. Auch dies kann auf instrumenteller Ebene von einer Dienstleistungskommune durch Aufnahme in die bereits bestehende Regelkommunikation vergleichsweise effizienter und effektiver geleistet werden als im Rahmen einer Ordnungskommune.

Nicht zuletzt sollten auf personeller Ebene entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen und Schulungen durchgeführt werden. Dabei müsste auch die Identifikation der Mitarbeiter mit dem neuen nachhaltigkeitsorientierten Leitbild gestärkt werden.

Um den Reformprozess nicht zu verzögern oder sogar dauerhaft zu gefährden, müssen die stark belasteten Verwaltungsmitarbeiter besonders motiviert werden. Dies wird in der Regel zunächst zu einer Erhöhung der Personalausgaben führen. Reformverwaltungen besitzen allerdings deutlich mehr Haushaltsflexibilität, um durch kompensatorische Mittelumschichtungen Ausgabenneutralität herzustellen. Darüber hinaus besitzt ein paralleler nachhaltigkeits- und effizienzorientierter Reformansatz auch mittel- und langfristig deutliche Vorteile (s. Kapitel 5). Weil allerdings faktisch der Wandel zur Dienstleistungskommune einer Ausrichtung auf kommunale Nachhaltigkeitsziele in der Regel vorausgeht, bleibt als praktische Empfehlung für die Mehrzahl der Reformkommunen nur, bei der Integration beider Prozesse nach dem „Huckepack-Prinzip“ zu verfahren, so wie anhand der Einführung des Umweltmanagements in Horb beispielhaft erläutert (s. Kapitel 3).

Der Schlüssel zum Erfolg eines Lokale-Agenda-21-Prozesses ist die engagierte, systematische und nicht zuletzt dauerhafte Beteiligung möglichst vieler Akteure, einschließlich von noch nicht organisierten Bürgern. Dazu erscheint es erforderlich, die Reform der politisch-administrativen Strukturen auf kommunaler Ebene in Richtung „Bürgerkommune“ voran zu treiben. Das Leitbild „Bürgerkommune“ impliziert zum einen eine stärkere Bürgerbeteiligung an den Entscheidungen der Kommunalverwaltung (politischer Aspekt) und zum anderen mehr Bürgerengagement in Form von ehrenamtlichen, gemeinwohlorientierten Selbsthilfefaktivitäten (sozialer und ökonomischer Aspekt).

Wollen Kommunalverwaltungen verstärkt Einzelne, Initiativen und Selbsthilfegruppen für bürgerschaftliches Engagement gewinnen, so müssen sie aufgrund des eingetretenen Werte-

wandels vor allem die höhere Qualität der kommunalen Dienstleistungen in den Vordergrund rücken, die aus bürgerlicher Mitgestaltung resultiert. Denn die Bürger sind meist sehr stark am Erhalt und an einer Verbesserung des städtischen Leistungsangebots interessiert und durch mehr Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten auch mobilisierbar, zumal dann, wenn die Projekte (auch) ihrem Eigennutz dienen.

Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement werden nicht zuletzt auch durch eine auf ganzheitliche Lebenssachverhalte orientierte Verwaltungsorganisation befördert. Eine entsprechend reformierte Verwaltung, die nicht nur dezentrale Stadt- und Bürgerbüros einrichtet, sondern auch die vorherrschende Fragmentierung von Zuständigkeiten verringert sowie die Trennung von Fach- und Entscheidungskompetenzen aufhebt, unterstützt damit Prozesse der bürgerchaftlichen Selbstorganisation nachhaltig.

Von eminenter Bedeutung ist schließlich auch eine prozessbegleitende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Diese sollte zur Sensibilisierung der Bürger für Nachhaltigkeitsziele auf kommunaler Ebene nicht nur aufklären und das Bewusstsein für diese Ziele fördern, sondern – idealer Weise – auch eine entsprechende Verhaltensänderung in der Bevölkerung bewirken. Auch in diesem Zusammenhang spielt die Kommunalverwaltung als Unterstützer und Vorbild eine zentrale Rolle.

Insbesondere aufgrund der erforderlichen regelmäßigen internen und externen Konsultationsprozesse sowie des einzurichtenden Controlling-Kreislaufs offenbart sich eine starke strukturelle und prozessuale Affinität zwischen Verwaltungsmodernisierung einerseits und Lokaler Agenda 21 andererseits. Um beide Prozesse zu integrieren, bedarf es somit vor allem der organischen Einbindung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung in die Reform der Verwaltungsstrukturen und des Verwaltungshandelns.

Das Fallbeispiel Horb verdeutlicht, dass obwohl bislang noch kein Gemeinderatsbeschluss über die Einleitung eines Lokalen-Agenda-21-Prozesses vorliegt, im Rahmen der Verwaltungsreform sowie durch eine Reihe agenda-orientierter Projekte offenbar dennoch bereits ein hohes Maß an Bürgerengagement erfolgreich aktiviert und gefördert werden konnte. Im Hinblick auf eine künftige Weiterentwicklung des Horber Reformmodells durch den formellen Eintritt in die Lokale Agenda 21 verdienen insbesondere die Vorarbeiten und Erfahrungen, die im Rahmen des Vorläufer-Prozesses zur Erstellung des kommunalen Leitbilds „Horb 2000 Plus“ gemacht worden sind, besondere Aufmerksamkeit.

Als besonders förderlich lassen sich dabei folgende Aspekte herausheben:

- Im gegenwärtigen Stadtleitbild sind bereits eine Reihe von Zielen enthalten, die auch Teil einer nachhaltigen Entwicklung auf kommunaler Ebene sind.
- Die stärkste Motivation, sich zu engagieren, lag offenbar bereits in der Aufforderung an die Bürger, als Mitgestalter an der Frage der Zukunft der Stadt mitzuwirken.
- Durch die intensive Zusammenarbeit ist ein positives „Wir-Gefühl“ entstanden.
- Die fachliche Unterstützung und Moderation durch die Verwaltungsmitarbeiter wurde meist als sehr positiv bewertet.

Als noch nicht zufriedenstellend gelöst erwiesen sich hingegen folgende Aspekte:

- Die starke zeitliche Inanspruchnahme der Bürger, die in der Regel auch sonst ehrenamtlich engagiert sind, sowie der involvierten Verwaltungsmitarbeiter wirkten sich auf Dauer negativ auf Motivation und Beteiligung aus.
- Eine teilweise mangelhafte Diskussionskultur sowie der temporäre Anschein von Desinteresse bei einigen Mitgliedern des Gemeinderats wirkten sich ebenfalls wenig förderlich auf den Prozess aus.
- Durch die Umwandlung einiger Projekte mit Bürgerbeteiligung zu permanenten Aufgaben ist inzwischen ein erheblicher Teil des bisherigen Bürgerengagements dauerhaft gebunden worden. Erforderlich erscheint es deshalb vor allem, die bestehenden Vereine in den künftigen Prozess stärker einzubeziehen.
- Ungeklärt ist, in welcher Form ein auf Nachhaltigkeit ausgerichtetes kommunales Leitbild effektiv umgesetzt werden kann, denn die bisherigen Erfahrungen in Horb mit Projektarbeit sind durchaus ambivalent.
- Verbesserungswürdig sind schließlich auch der Informationsaustausch und die Öffentlichkeitsarbeit. So gilt zwar beispielsweise der Prozess der „etwas anderen Verwaltung“, der in den Arbeitskreisen des Stadtforums angestoßen wurde, bei den meisten befragten Bürgern mit Blick auf den Erfolg einer Lokalen Agenda 21 als essenziell, und diese Sicht entspricht auch weitgehend dem Reformkonzept, das in der Stadtverwaltung Horb bereits seit längerem verfolgt und umgesetzt wurde. Allerdings wurde auch deutlich, dass offenbar nur ein Bruchteil dessen, was verwaltungsintern bereits erreicht wurde, bislang in das Bewußtsein der Öffentlichkeit vorgedrungen ist.

Insgesamt haben die Ausführungen in Kapitel 4 gezeigt, dass Kommunalverwaltungen, die sich in ausgewogener und angemessener Weise in ihren Strukturen und in ihrem Handeln an

den Ansprüchen ihrer Kunden und den Erwartungen ihrer zur Mitgestaltung bereiten Bürgern orientieren, auf sämtlichen Ebenen (Leitbild, Struktur, Instrumente und Personen) auch deutlich bessere Voraussetzungen mitbringen, um den komplexen Anforderungen zu entsprechen, die sich aus Kapitel 28.1 der Agenda 21 ergeben – nämlich die lokale Öffentlichkeit mit Blick auf eine nachhaltig umweltverträgliche Entwicklung zu informieren, zu sensibilisieren und zu mobilisieren – als traditionell strukturierte Ordnungsgemeinden. Da es sich hierbei jedoch um einen langfristig angelegten Prozess handelt, der auf Verhaltensänderungen der Bürger hinsichtlich Konsummuster und Lebensstil abzielt, und zudem von Entscheidungen zu Gunsten künftiger Generationen im Rahmen demokratischer Willensbildungsprozesse auf unterschiedlichen politisch-administrativen Ebenen abhängt, stellt eine Reform der Kommunalverwaltung keine hinreichende, sondern „nur“ eine notwendige Voraussetzung für den Erfolg eines Lokale-Agenda-21-Prozesses dar.

## **5 Integration von Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltiger Entwicklung**

### ***5.1 Das neue Leitbild einer "Nachhaltigkeitskommune"***

Wann ist ein Prozess der Verwaltungsmodernisierung zielkonform mit einer Nachhaltigen Entwicklung? Aus den bisherigen Analysen wird deutlich, dass keiner der beschriebenen Reformprozesse

- Verwaltungsreform
- Bürgerkommune
- Umweltmanagement
- Lokale Agenda 21

isoliert und zwingend zu einer Nachhaltigen Entwicklung führt. Gleichwohl werden verschiedene Bausteine sichtbar, die durch ihr Zusammenfügen weitaus eher zu einer Nachhaltigen Entwicklung führen können. So sorgt eine durchgeführte Verwaltungsreform für mehr Effizienz innerhalb der Verwaltung und Effektivität gegenüber den Bürgern. Durch ein implementiertes Umweltmanagement steigt zusätzlich die ökologische Effizienz. Die Weiterentwicklung hin zur Bürgerkommune greift soziale Aspekte auf. Darüber hinaus kann die Verwaltung auch eine wichtige Rolle bei der Lokalen Agenda 21 einnehmen. Aber erst wenn sich alle diese Bausteine zusammenfügen, rückt das Ziel einer Nachhaltigen Entwicklung deutlich näher. Eine Kommunalverwaltung, die diese Bausteine beinhaltet, bezeichnen wir als „Nachhaltigkeitskommune“ (vgl. Tabelle 5.1):

**Tabelle 5.1: Charakteristika einer Nachhaltigkeitskommune**

- |                                                                                                                                                                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Durchgeführte Verwaltungsreform</li><li>• Implementiertes Umweltmanagement</li><li>• Verständnis als Bürgerkommune</li><li>• Aktive Unterstützung der Lokalen Agenda 21</li></ul> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Das Leitbild einer Nachhaltigkeitskommune wird nun mit den bisherigen idealtypischen Verwaltungsarten verglichen. Dabei werden die Idealtypen einander jeweils bezüglich Orientierung, Rolle und Steuerungsgröße gegenübergestellt.

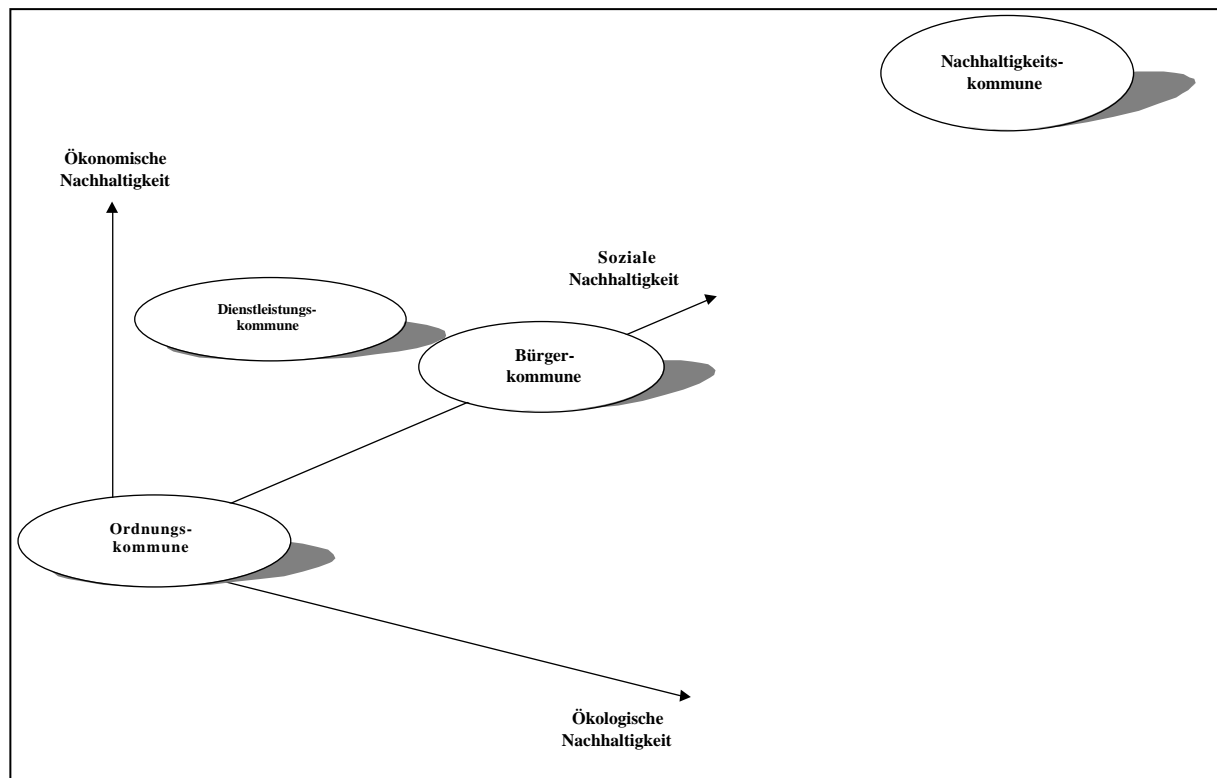
**Tabelle 5.2: Gegenüberstellung idealtypischer Arten einer Kommunalverwaltung**

<b>Leitbild</b>	<b>Orientierung</b>	<b>Rolle</b>	<b>Steuerungsgröße</b>
<b>Ordnungskommune</b>	Rechtliche Vorschriften	durchsetzend	Input
<b>Dienstleistungskommune</b>	Kundenbedürfnisse	kundenorientiert	Output
<b>Bürgerkommune</b>	Bürgerinteressen	aktivierend	Outcome
<b>Nachhaltigkeitskommune</b>	Gesellschaftliche Norm	zukunftsweisend	Nachhaltiger Outcome

Ein zentrales Charakteristikum besteht darin, dass die Nachhaltigkeitskommune die anderen Verwaltungstypen nicht ersatzlos ablöst, sondern weitestgehend auf diesen aufbaut. So orientiert sich die Nachhaltigkeitskommune an der gesellschaftlichen Norm einer Nachhaltigen Entwicklung, berücksichtigt jedoch auch die rechtlichen Vorgaben, das Prinzip der Kundenorientierung und baut auf der breiten Beteiligung der Bürger auf. Die neue Rolle einer Nachhaltigkeitskommune besteht in der Hinführung aller kommunalen Akteure zum gemeinsam formulierten Leitbild. Dabei aktiviert die Nachhaltigkeitskommune die Bürger, ist kundenorientiert – z.B. durch die Beschleunigung von internen Abläufen – und setzt in Teilbereichen auch die juristischen Vorgaben (z.B. im Ordnungsrecht) durch. Die Steuerung erfolgt über Indikatoren, die jeglichen Input, Output und Outcome der Verwaltung auf ihren Nachhaltigkeitsgehalt hin überprüfen.

Bezüglich der Ausprägungen der Nachhaltigkeit (vgl. Kapitel 4) stellt sich ein Vergleich idealtypischer Verwaltungen vor diesem Hintergrund wie folgt dar:

**Abbildung 5.1: Vergleich von verschiedenen Verwaltungstypen bezüglich der Ausprägungen der Nachhaltigkeit**



## 5.2 Vorteile einer gleichzeitigen Integration

Um dem Leitbild einer Nachhaltigkeitskommune gerecht zu werden, müssen alle in der Studie beschriebenen Reformprozesse miteinander verknüpft werden. Die optimale Teilintegration einzelner Reformprozesse wurde in den vorherigen Kapiteln beschrieben. Daher wird an dieser Stelle nur die Integration der zwei übergeordneten Entwicklungen Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltige Entwicklung erläutert. Prinzipiell bestehen zwei Integrationsansätze,

- ein jeweils isolierter Aufbau der einzelnen Reformprozesse mit einer abschließenden Integration und
- eine gleichzeitige Integration der Reformprozesse auf der Basis der jeweiligen Ausgangssituation.

In den vorangegangenen Kapiteln wurde deutlich, dass eine gleichzeitige Integration der Reformprozesse sinnvoll ist. Da in der kommunalen Praxis vielfach schon mit einzelnen



Reformprozessen begonnen wurde – keine Kommune ist gleichsam noch im Zustand einer „Ordnungskommune“ ohne jegliches Umweltengagement – ist an diesen Reformprozessen anzusetzen. Die neu begonnenen weiteren Reformansätze sollten direkt mit den bereits bestehenden verknüpft werden. Wenn die Bewertung der Integrationsansätze nach den drei Kriterien

- Effektivität im Hinblick auf die Zielerreichung der Nachhaltige Entwicklung,
- Effizienz im Hinblick auf einen möglichst geringer Mitteleinsatz und
- Durchsetzungseffizienz im Hinblick auf eine möglichst reibungsfreie Umsetzung

erfolgt, können zusammenfassend folgende Vorteile aufgeführt werden:

### **Tabelle 5.3: Vorteile einer gleichzeitigen Integration**

- Schnellere Zielerreichung
- Interdependenzen
- Verstärkereffekte
- Nutzung von Erfahrungen
- Geringerer Aufwand

#### **• Schnellere Zielerreichung**

Eine weitgehende und synchrone Integration eines Umweltmanagements in die Verwaltungsreform und die Verknüpfung von Lokaler Agenda und Bürgerkommune unterstützt eine schnellere Zielerreichung im Hinblick auf eine Nachhaltige Entwicklung. Die Prozesse können durch die unmittelbare Abstimmung jedes Elements besser verzahnt werden. Demgegenüber birgt ein isoliertes Nacheinander der Prozesse aufgrund der Dauer der Verwaltungsreform (5-10 Jahre) und der offenen endgültigen Strukturen („Lernende Organisation“) die Gefahr einer sehr starken zeitlichen Verzögerung der Zielerreichung einer Nachhaltigen Entwicklung.

#### **• Interdependenzen**

Alle vier beschriebenen Reformprozesse basieren auf dem Grundgedanken eines Controlling-Kreislaufs. Durch ein entsprechend aufgebautes Managementsystem, das die Interdependenzen zwischen den Reformprozessen berücksichtigt, lässt sich verhindern, dass isolierte Reformprozesse nur suboptimal wirken. So kann zum Beispiel auf der einen Seite ein isoliertes Umweltmanagementsystem zwar die Basis für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess legen, ohne geeignete Strukturen und Anreize bleibt es aber ein eher technokratisches Instrument. Auf der anderen Seite verursacht eine ausschließlich auf betriebswirtschaftlichen Managementstrukturen und ökonomischen Anreizen aufgebaute Ver-

waltungsreform auch kontraproduktive Umweltwirkungen. Erst im Zusammenspiel können beide Reformprozesse das Ziel der Nachhaltigen Entwicklung in idealer Weise unterstützen.

- **Verstärkereffekte**

Verstärkereffekte für die Verwaltungsreform und die Bürgerkommune sind zum einen durch das neue Thema „Nachhaltigkeit“ zu erwarten. So kann mit der neuen Leitidee der Nachhaltigkeitskommune die Verwaltungsmodernisierung neue Schubkraft erhalten. Zum anderen kann die Kommunalverwaltung als Garant für Kontinuität eintreten und insbesondere bei Verzögerungen im Prozess der Lokalen Agenda „einspringen“. Die Gefahr des Abbruchs oder des Versandens eines Reformprozesses wird dadurch reduziert. Des weiteren lässt sich eine Beschleunigung beider Entwicklungen dadurch erreichen, dass durch deren Verzahnung ein institutionalisiertes regelmäßiges Feedback erfolgt („Nachhaltigkeits-Controlling“) und sich verschiedene Akteure gegenseitig unterstützen.

- **Nutzung von Erfahrungen**

Eine direkte Integration führt dazu, dass die Verwaltung und die Bürger ihre Erfahrungen austauschen und gegenseitig nutzen. Die Verwaltung kann ihre im Rahmen der Verwaltungsreform angeeignete Professionalität einbringen, die im Bereich Projekterfahrung (Prozesse adäquat steuern), Machbarkeitserfahrung (Realisierbarkeit richtig einschätzen) und Controlling (Ergebnisse kontinuierlich verbessern) liegen. Die Bürger können gegenüber der Verwaltung zum Beispiel die Bereiche Kreativität und Innovationsbereitschaft einbringen und fördern.

- **Geringerer Aufwand**

Da sich eine Nachhaltigkeitskommune nicht kostenlos erreichen lässt, ist der Aufwand zwischen einer gleichzeitigen und nachfolgenden Integration zu vergleichen. Selbst unter Nutzung der Produktivitätsreserven, welche die Reform der Verwaltung insbesondere beim Personal ermöglicht, ist die Zusatzaufgabe einer gleichzeitige Integration nicht „nebenher“ zu erfüllen. Deutlich wurde im Rahmen der Studie, dass zum Beispiel die Einführung eines Öko-Audits in die laufende Verwaltungsreform mit einer Mehrbelastung für die Mitarbeiter verbunden ist. Gleichwohl ist eine spätere Integration teurer, weil dann alle Elemente neu ausgerichtet werden müssen.

### 5.3 *Möglichkeiten der Integration*

Wie sollten die zwei Entwicklungen verzahnt werden? Die wichtigsten Möglichkeiten der Integration von Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltiger Entwicklung werden innerhalb der gebildeten vier analytischen Ebenen getrennt und als Handlungsempfehlungen vorgestellt:

**Tabelle 5.4: Möglichkeiten der Integration von Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit im Hinblick auf eine Nachhaltigkeitskommune**

#### **1. Ziele**

- Stadtweites Leitbild
- Verwaltungsinternes Leitbild
- Bürgerbeteiligung beim Produkthaushalt
- Kontraktmanagement

#### **2. Strukturen**

- Managementsystem (Controlling-Kreislauf)

#### **3. Instrumente**

- Indikatoren- und Kennzahlensystem
- Wettbewerbssysteme

#### **4. Personen**

- Unterstützung durch die Verwaltungsführung
- Regelkommunikation und Fortbildung für Mitarbeiter und Bürger

#### **1. Ziele**

Eine notwendige Voraussetzung für die Integration ist die Ausrichtung des Zielsystems der Kommunalverwaltung auf das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung. Dieses Leitbild sollte von einem gemeinsamen Selbstverständnis getragen werden und deutlich auf die verschiedenen Politikbereiche bzw. Handlungen ausstrahlen. Da die Nachhaltige Entwicklung verschiedene Ausprägungen beinhaltet, ist zu Beginn die genaue Zielhierarchie zu klären. Dabei kann jede Nachhaltigkeitskommune bezüglich ökologischer, sozialer und ökonomischer Zielvorstellungen ihre eigenen Prioritäten setzen.

- **Stadtweites Leitbild**

Das Ziel der Nachhaltigen Entwicklung kann nicht nur durch das Engagement der Verwaltung erreicht werden. Es erfordert die Einbeziehung möglichst vieler kommunaler Akteure. Für die Erarbeitung eines stadtweiten Leitbilds auf der Basis der Nachhaltigen Entwicklung bietet sich z.B. eine Integration mit der Erstellung der Umweltleitlinien eines Öko-Audits an.

- **Verwaltungsinternes Leitbild**

Verwaltungsintern ist die Diskussion und Berücksichtigung des Aspekts Nachhaltigkeit im Leitbild von großer Bedeutung. Gerade bei knappen Ressourcen muss ein Handlungsrahmen für die Verwaltungsführung und die Mitarbeiter vorgegeben werden.

- **Bürgerbeteiligung beim Produkthaushalt**

Der neue, nach Produkten gegliederte Haushalt sollte zum einen unter Beteiligung der Bürger entwickelt werden und zum anderen dann jährlich breit diskutiert werden. Dies ist umso wichtiger, weil sich gerade im Produkthaushalt die zukünftigen Prioritäten und Posteritäten festlegen und mit entsprechenden Mitteln versehen lassen. Des Weiteren lässt sich durch regelmäßige Bürgerbefragungen das Zielsystem immer wieder anpassen.

- **Kontraktmanagement**

Die konkreten Zielvorgaben für die verantwortlichen Organisationseinheiten sind um ökologische und soziale Zielvorgaben zu erweitern. Dafür sollten neben Indikatoren für den Output auch solche für den Outcome festgelegt werden. Dieses mehrdimensionale Zielportfolio kann über eine kommunale Balanced Scorecard erreicht werden.

## **2. Struktur**

Die organisatorischen Strukturen einer Nachhaltigkeitskommune sollten intern vom Controlling-Gedanken und extern von Offenheit gegenüber einer Bürgerbeteiligung geprägt sein.

- **Managementsystem (Controlling-Kreislauf)**

Ein wichtiger Baustein der Nachhaltigkeitskommune ist ein Managementsystem, in das ein Umweltmanagementsystem integriert ist. Neben der klaren Zuordnung der Verantwortung wird auch die Messung der jeweiligen Zielerreichung möglich. Erst durch eine regelmäßige Überprüfung der Ziele und einer Analyse von möglichen Zielabweichungen ist ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess hin zu einer Nachhaltigen Entwicklung möglich.

## **3. Instrumente**

Die wichtigsten Instrumente für eine Nachhaltigkeitskommune sind ein Indikatoren- und Kennzahlensystem sowie begleitende Wettbewerbssysteme.

- **Indikatoren- und Kennzahlensystem**

Unabdingbar für eine Nachhaltigkeitskommune ist die Transparenz von Kosten, Leistungen und Wirkungen. So lassen sich nicht nur die Folgekosten, sondern auch die Wirkungen bezüglich der Nachhaltigen Entwicklung offenlegen. Diese Transparenz ist zum einen für eine permanente Zielüberprüfung notwendig und dient zum anderen als Grundlage für die Diskussion mit den Bürgern. Des weiteren unterstützen die Indikatoren ein Frühwarnsystem (Monitoring) und den Vergleich mit anderen Kommunen.

- **Wettbewerbssysteme**

Die positiven Erfahrungen bezüglich des Wettbewerbsgedankens im Prozess der Verwaltungsreform sind auch auf die Nachhaltigkeitskommune übertragbar. Über Vergleichsringe, Best-practice-Modelle und Benchmarking ist ein kontinuierlicher Anreiz für eine Erweiterung der Ziele und eine Verbesserungen der Maßnahmen möglich.

#### **4. Personen**

Bei der Integration von Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltigkeit kommen der Verwaltungsführung und den Mitarbeitern zentrale Rollen zu.

- **Unterstützung durch die Verwaltungsführung**

Eine Nachhaltigkeitskommune muss durch die Verwaltungsführung unterstützt und aktiv gefördert werden. Gerade wegen der Dauer des Prozesses ist die Verwaltungsführung als permanenter Motivator gegenüber den Mitarbeitern und den Bürgern gefordert.

- **Regelkommunikation und Fortbildung für Mitarbeiter und Bürger**

Die Regelkommunikation, die in der reformierten Verwaltung den internen Informationsaustausch festschreibt, sollte an geeigneten Stellen für interessierte Bürger erweitert werden. Daneben lässt sich das Fortbildungssystem auf zweierlei Arten öffnen: Zum einen könnte das Ziel der Nachhaltigkeit in alle wesentlichen Schulungen eingebaut werden, zum anderen könnte die Möglichkeit ergriffen werden, dass sich Bürger gleiche Kenntnisse aneignen und an den Schulungen teilnehmen.

#### 5.4 *Abschließende Thesen*

Zum Abschluss werden Thesen vorgestellt, die nochmals die Verbindung von der Nachhaltigen Entwicklung bis zur Verwaltungsreform überblicksartig aufzeigen:

**Tabelle 5.5: Thesen zur Verbindung der Nachhaltigen Entwicklung mit der Verwaltungsreform**

1. Keine globale Nachhaltige Entwicklung ohne nachhaltige Kommunen.
2. Keine nachhaltigen Kommunen ohne eine Verwaltung, die das Leitbild einer Nachhaltigkeitskommune anstrebt.
3. Keine Nachhaltigkeitskommune ohne durch die lokalen Akteure entwickelte ökonomische, ökologische und soziale Zielvorstellungen, eine Lokale Agenda 21.
4. Keine Lokale Agenda 21 ohne dauerhaft engagierte und interessierte Bürger.
5. Keine dauerhaft engagierten und interessierten Bürger ohne die aktive Unterstützung durch die Kommunalverwaltung.
6. Keine aktive Unterstützung der Bürger durch die Kommunalverwaltung ohne ein Selbstverständnis als umweltorientierte Bürgerkommune.
7. Kein Selbstverständnis als umweltorientierte Bürgerkommune ohne eine aktivierende (Umwelt-)Managementstruktur und motivierte Mitarbeiter.
8. Keine aktivierende (Umwelt-)Managementstruktur und motivierte Mitarbeiter ohne eine Reform der Kommunalverwaltung.

## **6 Kurzfassung**

### ***6.1 Ausgangssituation, Forschungsfragen und methodisches Vorgehen***

Zwei bedeutende, jedoch weitgehend unverbundene Entwicklungen sind derzeit auf kommunaler Ebene zu beobachten: Zum einen ein Modernisierungsprozess hin zu wirtschaftlicherem und bürgerorientierterem Handeln und zum anderen die Ausrichtung am Leitgedanken der Nachhaltigen Entwicklung. Diese Entwicklungen können durch folgende Reformprozesse gekennzeichnet werden: Der Modernisierungsprozess durch „Verwaltungsreform“ und „Bürgerkommune“ und die Nachhaltige Entwicklung durch „Umweltmanagement“ und „Lokale Agenda 21“:



Die Ziele der Verwaltungsreform sind vor allem erhöhte Wirtschaftlichkeit („Steigerung der Effizienz“), stärkere Bürgerorientierung („Steigerung der Effektivität“) sowie intensivere Mitarbeiterorientierung („Steigerung der Mitarbeitermotivation“). Als Leitbild des Reformprozesses dient das „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“ (kurz: „Dienstleistungskommune“). Für die Verwaltungspraxis bedeutet dies vor allem, dass alle Leistungen als „Output“ bzw. „Produkt“ stärker auf die Bedürfnisse der Bürger auszurichten sind. Diese Neuausrichtung geht mit einer neuen internen Steuerung einher. Die traditionelle Verwaltung (kurz: „Ordnungskommune“), bei der Fachverantwortung (z.B. Tiefbauamt, Gartenbauamt) und Ressourcenverantwortung (Kämmerei, Hauptamt und Personalamt) getrennt sind und die auch als „System der organisierten Unverantwortlichkeit“ (Banner 1993) kritisiert wird, soll

durch dezentrale eigenverantwortliche Organisationseinheiten und ein auf zugeteilten Budgets basierendes Anreizsystem abgelöst werden.

In der Bürgerkommune soll der Bürger bei der Bereitstellung von kommunalen Gütern beteiligt werden. Begründet wird dies zum einen mit Haushaltszwängen, die die Verwaltungen dazu veranlassen, sich aus verschiedenen Aufgabenfeldern zurückzuziehen. Zum anderen ist die Bürgerkommune – darin geht sie über die rein betriebswirtschaftlich geprägte Verwaltungsreform hinaus – aber auch ein politischer Ansatz. Die Bürger sollen stark an kommunalpolitischen Entscheidungen partizipieren, wodurch sich wiederum die Identifikation mit der Kommune fördern lässt. Für die Kommunalverwaltung bedeutet dies, einen Wechsel von einer „Verwaltung für den Bürger“ hin zu einer „Gestaltung mit dem Bürger“ zu vollziehen.

Viele Kommunalverwaltungen sind des weiteren bemüht, den Umweltschutz systematisch und kontinuierlich zu verbessern und dazu Instrumente des Umweltmanagements verwaltungsintern organisatorisch zu verankern. Ein solches Instrument ist u.a. das Öko-Audit nach der EG-Verordnung, das nach einer Bestandsaufnahme des umweltrelevanten Ressourcenverbrauchs einen laufenden Verbesserungsprozess mit regelmäßigen Zielvorgaben und Soll-Ist-Vergleichen vorsieht.

Gemäß dem Grundsatz „lokal handeln, um global zu verändern“ wurde schließlich innerhalb der Agenda 21 von Rio de Janeiro den Kommunen eine zentrale Rolle bezüglich dem Leitgedanken der Nachhaltigkeit zugedacht (Subsidiaritätsprinzip). Ein wesentliches Element der Lokalen Agenda 21 besteht darin, ökonomische, soziale und ökologische Themenbereiche im Dialog zwischen verschiedenen kommunalen Akteuren aufeinander abzustimmen und durchzusetzen. Verfolgt wird somit ein ganzheitlicher Ansatz.

Hauptziel dieser Studie ist es, Ansatzpunkte zur Verknüpfung von Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltiger Entwicklung aufzuzeigen. Dazu werden folgende übergeordnete Leitfragen gestellt:

1. Welchen Beitrag kann die Verwaltungsreform zur Verbesserung des kommunalen Umweltschutzes und zur Nachhaltigen Entwicklung leisten?
2. Wie lassen sich die Reformprozesse „Verwaltungsreform“ und „Umweltmanagement“ systematisch verbinden?
3. Wie kann die Lokale Agenda 21 durch eine moderne Verwaltung unterstützt werden?
4. Was kann getan werden, um eine Integration und gegenseitige Verstärkereffekte der Entwicklungen zu erreichen?



Das methodische Vorgehen umfasst theoretische und empirische Komponenten. Die theoretische Analyse zielt auf eine Bewertung idealtypischer Arten der Verwaltung im Hinblick auf ihre Umweltwirkungen ab. Die empirische Analyse ist durch einen explorativen und illustrativen Charakter gekennzeichnet. Als Praxisbeispiel dient Horb am Neckar (Große Kreisstadt, 25.000 Einwohner), da die dortige Verwaltung im Reformprozess bereits weit fortgeschritten ist (sie besitzt z.B. statt Ämtern eine neue dezentrale Organisationsstruktur), und weil sich die Stadt durch ein hohes Bürgerengagement auszeichnet. Ergänzend wurden auch in anderen Städten Expertengespräche geführt und die Ergebnisse eines Experten-Workshops aufgenommen.

## **6.2 Umweltwirkungen der kommunalen Verwaltungsreform**

Bereits im Prozess der Verwaltungsreform lassen sich umweltentlastende Wirkungen empirisch am Beispiel der Stadtverwaltung Horb feststellen:

### **Positive Umweltwirkungen im Prozess der Verwaltungsreform**

1. Reduktion des Ressourceneinsatzes für die Bewirtschaftung
2. Schnelles und gezieltes Vorgehen gegen Ressourcenverschwendung
3. Einsatz der eingesparten Mittel für umweltentlastende Investitionen

#### **Reduktion des Ressourceneinsatzes für die Bewirtschaftung**

Mittel für die Bewirtschaftung werden durch Reduktionen beim Ressourcenverbrauch von Heizenergie, Wasser und Strom eingespart und für attraktivitätssteigernde Maßnahmen verwendet. In Horb lässt sich eine deutliche Senkung der Ausgaben für die Bewirtschaftung im Vergleich zum Jahr vor der Einführung der Budgetverantwortung feststellen (Hallenbad von 1995 bis 1999 um 21 %, in den Kindergärten von 1996 bis 1999 um 13 %). Dies ist auf Einsparungen bei den Ressourcenverbräuchen zurückzuführen (Bei den Kindergärten zum Beispiel eine Reduktion des Primärenergieverbrauchs um 42 % und des Wasserverbrauchs um 12 %). Verwendet wurden die eingesparten Mittel u.a. für den Kauf einer Beach-Volleyball-Anlage im Neckarbad und für Spielmaterialien in den Kindergärten.

#### **Schnelleres und gezieltes Vorgehen gegen Ressourcenverschwendung**

Umweltrelevante Maßnahmen werden schneller umgesetzt als in der traditionellen Verwaltung. So führt die unterjährige Erhebung von Umweltkennzahlen zu verkürzten Reaktionszeiten. Die Dateninterpretation in den dezentralen Organisationseinheiten ermöglicht zudem eine genauere Analyse der Ursachen, da dort die internen Zusammenhänge besser bekannt

sind. So wurde beispielsweise in einem Horber Kindergarten ein erhöhter Wasserverbrauch anhand einer Zeitreihe der Verbrauchsdaten festgestellt und daraufhin durch technische Verbesserungen an einem Wasserspielgerät reduziert.

### **Einsatz der eingesparten Mittel für umweltentlastende Investitionen**

In Verbindung mit der Reduktion der Bewirtschaftungsausgaben ist ein „Doppeleffekt“ in Richtung mehr Umweltschutz festzustellen. Während einerseits für die Bewirtschaftung Ressourcen eingespart werden, wird andererseits ein Teil der eingesparten Mittel wiederum in die Unterhaltung von Gebäuden investiert. Durch die Übertragung der Mittel für Investitionen in die Gebäudeerhaltung erfolgt eine „automatische Sanierung“ der Liegenschaften. Dies hat langfristig den Effekt, dass auch in den folgenden Jahren mit weiteren Einsparungen bei den Bewirtschaftungskosten zu rechnen ist. So wird in Horb z.B. beim Energieverbrauch gespart, und ein Teil dieser Mittel für neue Fenster und Dachdämmung verwendet.

Die positiven Umweltwirkungen lassen sich insbesondere auf drei **Ursachen** zurückführen:

1. Hervorzuheben ist die Verknüpfung von Fach- und Ressourcenverantwortung mit der Zuordnung von selbstverwalteten Budgets. Da die eingesparten Mittel in der eigenen Organisationseinheit verwendet werden können, entsteht ein Anreiz, Ressourcen einzusparen. In Horb wird zwar der gesamte Verwaltungshaushalt budgetiert. Von den Budgetverantwortlichen kann jedoch nur ein Teil des jeweiligen Budgets direkt beeinflusst werden (Hallenbad 27 %, Kindergärten 7 %, im Durchschnitt der Gesamtverwaltung 17 %). Für diesen Teil der Ausgaben lassen sich Einsparungen feststellen (Hallenbad von 1995 bis 1999 um 17 % und Kindergärten von 1996 bis 1999 um 8 %). Der Anreiz geht so weit, dass z.B. nach der Zuteilung der Budgets zusätzliche Stromzähler eingebaut wurden, um den Verbrauch pro Organisationseinheit exakt zu messen.
2. Durch die Vereinfachung der Entscheidungsverfahren, die sich mittels der Delegation von Aufgaben durch den Gemeinderat erreichen lassen, werden Investitionen in den Umweltschutz beschleunigt. In Horb werden z.B. Mittel für die Sanierung, die vorher im Vermögenshaushalt eingestellt waren, nun den Budgetverantwortlichen direkt für die Unterhaltung zur Verfügung gestellt.
3. Mit der Einführung des internen Benchmarking wird der Wettbewerbs-Gedanke in der Verwaltung etabliert. Der Begriff „Wettbewerb“ ist jedoch nicht als harter Vergleichskampf, sondern primär als „Feinsteuerung“ über gemeinsame Besprechungen auf der Basis von einzelnen ökologischen Kennzahlen zu verstehen. Entscheidend ist hierbei die

Transparenz der Daten, die eine offene Kommunikation befördert. So sind Vergleiche von ökologischen Kennzahlen zwischen Horber Kindergärten (z.B. über den Wasserverbrauch pro Kindergartengruppe) mittlerweile Bestandteil der Regelkommunikation. Des Weiteren führt ein externes Benchmarking über Kennzahlen-Vergleiche mit anderen Kommunalverwaltungen zur Aufdeckung von Verbesserungspotenzialen. Im Horber Hallenbad wurden beispielsweise zu Beginn der Reform durch ein Benchmarking mit anderen Hallenbädern zu geringe Öffnungszeiten, zu niedrige Besucherzahlen und zu hohe Personalkosten im Reinigungsbereich identifiziert und inzwischen beseitigt.

Neben den positiven Auswirkungen werden im Prozess der Verwaltungsreform aber auch Risiken deutlich, durch die negative Umweltwirkungen entstehen können:

#### **Potenzielle negative Umweltwirkungen im Prozess der Verwaltungsreform**

1. Rein monetäre Optimierung bei Konflikten zwischen ökonomischen und ökologischen Zielen
2. Eigeninteressen der dezentralen Einheiten statt ganzheitliches Handeln
3. Ökologisch kontraproduktiver Einsatz eingesparter Budgetmittel

#### **Rein monetäre Optimierung bei Konflikten zwischen ökonomischen und ökologischen Zielen**

Es bestehen für die Verantwortlichen Zielkonflikte bei der Beschaffung von umweltfreundlichen, aber teureren Gütern. Dies hat zur Folge, dass dem Umweltschutz bislang nur in Ausnahmefällen (personenabhängig) Vorrang eingeräumt wird. In Horb trat dieser Zielkonflikt z.B. bei der Beschaffung von kostengünstigen, aber umweltbelastenden Reinigungsmitteln auf.

#### **Eigeninteressen der dezentralen Einheiten statt ganzheitliches Handeln**

Risiken treten durch ein ausgeprägtes Eigeninteresse der eigenverantwortlichen Einheiten bezüglich der Mittelverwendung auf. Diese Tendenz zur Fragmentierung führt zur Abkehr von einem ganzheitlichen und verwaltungsweiten Ansatz. Umweltschutzmaßnahmen über die Grenze von Organisationseinheiten hinweg werden erschwert. In Horb trat dieses Problem konkret im Falle einer umweltentlastenden Investition auf. Da einzelne Fachbereiche nicht unmittelbar von den Einsparungen profitierten, waren sie nicht bereit, sich an den Investitionskosten zu beteiligen.

### **Ökologisch kontraproduktiver Einsatz eingesparter Budgetmittel**

Da die Budgetverantwortlichen große Freiräume bei der Verwendung der eingesparten Mittel haben, können die eingesparten Mittel auch ökologisch kontraproduktiv verwendet werden. So wurden z.B. im Neckarbad eingesparte Mittel für den Kauf eines Solariums verwendet.

Die **Ursachen** für potenzielle negative Umweltwirkungen im Reformprozess liegen im noch fehlenden Zusammenspiel der Reformelemente:

1. Die Verbesserung des Umweltschutzes ist kein explizites Ziel der Budgetverantwortlichen, solange Umweltschutz nicht im Leitbild verankert ist.
2. Fehlt ein Kontraktmanagement, lassen sich konkrete Ziele nur schwer vorgeben und kontrollieren.
3. Ein weiterer Grund ist die noch unzureichende Transparenz über den Ressourcenverbrauch wegen fehlender Verrechnungssysteme. Alle Verbräuche, die nicht explizit verrechnet werden, fließen nicht in das Kalkül des Verantwortlichen ein. Bei nicht verrechneten Zentralbeschaffungen (zum Beispiel bei Kopierpapier) bestehen keine Anreize zu einer Verbrauchssenkung.

### ***Schlussfolgerungen für die reformierte Verwaltung***

- **Eine reformierte Verwaltung schafft die notwendigen Voraussetzungen für eine systematische Reduktion des Ressourcenverbrauchs.**

Die klar zugeordnete Verantwortung, die Transparenz der Kosten des Ressourcenverbrauchs und die Anreize zu Einsparungen wirken sich positiv auf eine Reduktion des Ressourcenverbrauchs aus. Über die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung in organisatorischen Einheiten wird erreicht, dass die fachlichen Aufgaben im Zusammenhang mit dem entstehenden Ressourcenverbrauch gesehen werden. Transparent wird dieser Ressourcenverbrauch durch ein Berichtswesen, welches für jede Einheit die zugehörigen Kosten aufschlüsselt und zuweist. Ökonomische Anreize zur Einsparung von Ressourcen lassen sich über Budgets erreichen, bei denen die eingesparten Budgetmittel am Jahresende ganz oder teilweise in der eigenständigen Organisationseinheit weiterverwendet werden können.

- **Auch in einer reformierten Verwaltung ist nicht automatisch ein systematischer Umweltschutz gewährleistet.**

Eine reformierte Verwaltung bietet die notwendigen Voraussetzungen für wirtschaftliches Handeln. Die notwendigen Voraussetzungen sind jedoch noch keine hinreichende Bedingung für einen systematischen Umweltschutz in allen Bereichen der Kommunalverwaltung. So sind ohne eine Formulierung von übergeordneten Umweltleitlinien sowie von eindeutigen Zielvorgaben Konflikte zwischen ökologischen und ökonomischen Entscheidungen nicht ausgeschlossen. Des Weiteren besteht auf der Grundlage eines rein monetären Rechnungswesens keine Kontrolle darüber, ob auch alle mengenmäßigen Einsparpotenziale ausgeschöpft wurden. Deshalb ist zusätzlich zur Verwaltungsreform die Einführung eines Umweltmanagements notwendig.

- **Eine reformierte Verwaltung bildet den Grundstein für eine Nachhaltige Entwicklung.**

Über umweltentlastende Wirkungen hinaus sind auch positive Effekte für ökonomische und soziale Nachhaltigkeit in einer reformierten Verwaltung zu erwarten. Ökonomisch wirkt die Verwaltungsreform, indem sie wirtschaftliches Handeln ermöglicht und fördert. So konnte zum Beispiel bereits im Reformprozess der Zuschussbedarf für das Horber Hallenbad von 1995 bis 1999 um 8 % gesenkt werden. Des Weiteren werden kleinere Sanierungsmaßnahmen mittlerweile aus den dezentralen Budgets finanziert, was zur Folge hat, dass der Gesamthaushalt durch die Reduktion von Investitionen entlastet wird. Soziale Wirkungen treten gegenüber den Bürgern und den Mitarbeitern auf. So wurden in Horb bei konstanten Gesamtausgaben die Öffnungszeiten und das Kursangebot des Schwimmbads erweitert und mehr Mittel in Qualifikationsmaßnahmen umgeschichtet. Selbstverständlich können jedoch auch zwischen den drei übergeordneten Nachhaltigkeitszielen Zielkonflikte auftreten. (So führten die längeren Öffnungszeiten im Horber Hallenbad zwar einerseits zu mehr Besuchern, andererseits aber auch zu einem höheren Energieverbrauch.)

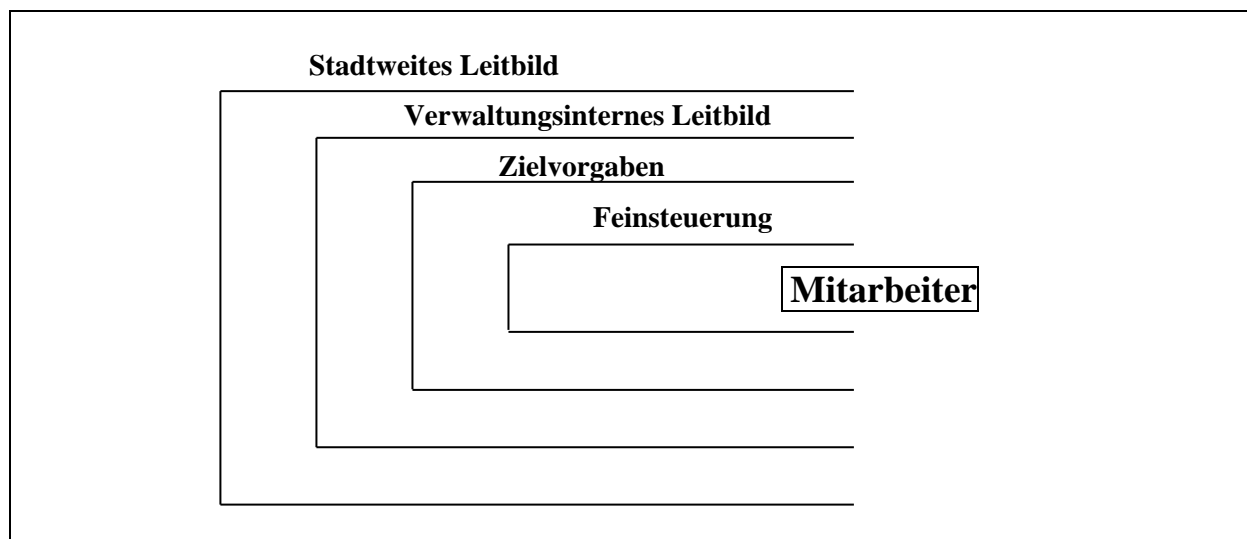
### 6.3 *Kommunales Umweltmanagement in der reformierten Verwaltung*

- **Wichtige Weichen für ein Umweltmanagement sollten schon im Prozess der Verwaltungsreform gestellt werden.**

Für die Einführung eines Öko-Audits während des Reformprozesses spricht, dass der Aufwand geringer ist. Hinzuweisen ist jedoch auf die Mehrbelastung für die Beschäftigten und damit auf die Gefahr einer fehlenden Akzeptanz für die Zusatzaufgabe Öko-Audit. Als Ausweg bietet sich deshalb an, zunächst kein vollständiges Öko-Audit nach der EG-Verordnung zu implementieren, allerdings wichtige Weichenstellungen vorzunehmen. Konkret könnten die Arbeitsgruppen, die sich beispielweise mit Leitbild, Kontraktmanagement, Berichtswesen oder auch Personalentwicklung beschäftigen, den Faktor Umweltschutz direkt integrieren.

- **Das Umweltmanagement sollte intensiv mit den Elementen der Verwaltungsreform verknüpft sein, um auch auf die Verwaltungskultur „auszustrahlen“.**

Grundsätzlich sollte das Umweltmanagement nicht als separates Managementsystem aufgebaut, sondern in die neue Steuerung der reformierten Verwaltung integriert werden. Die äußeren Handlungsrahmen für die Mitarbeiter bilden dabei die Leitbilder, die sowohl die stadtweiten als auch die verwaltungsinternen übergeordneten Ziele vorgeben. Konkrete Handlungsanweisungen können durch das um ökologische Zielvorgaben erweiterte Kontraktmanagement erfolgen. Schließlich kann die Regelkommunikation zu einer adäquaten Feinsteuerung führen, so dass Umweltschutz nicht zufällig und personenbezogen erfolgt, sondern in die konkreten Handlungen aller Beschäftigten einbezogen wird. Das Thema Umwelt wird damit Bestandteil der Verwaltungskultur:



Folgende Möglichkeiten einer Integration von Elementen eines Öko-Audits und denen einer reformierten Verwaltung bieten sich an:

<b><u>Öko-Audit:</u></b>		<b><u>Reformierte Verwaltung:</u></b>
Umweltleitlinien	→	Leitbild
Umweltprüfung	→	Ansatz bei Produkten
Umweltziele	→	Kontraktmanagement
Umweltprogramm, - managementsystem	→	Produktorganisation
Umweltbetriebsprüfung	→	Verwaltungscontrolling
Umwelterklärung	→	Produkthaushalt

Bei schon umgesetzter Verwaltungsreform sind die Umweltleitlinien in das verwaltungsinterne Leitbild einzufügen, um eine Integration auf der Ebene der obersten Handlungsziele zu erreichen. Die Gefahr eines „Nebeneinander“ von verschiedenen Leitbildern wird durch ein ganzheitliches Leitbild vermieden. Mehrere Leitbilder, beispielweise eines für die „moderne Verwaltung“ und eines für das „Umweltengagement der Verwaltung“ könnten bei den Zielgruppen zu Verwirrung über die Rangfolge der Ziele führen. Die Umweltleitlinien lassen sich zudem auch für stadtweite umweltpolitische Ziele nutzen. So ist bei der Erstellung des ganzheitlichen Leitbildes eine Verknüpfung mit der Lokalen Agenda 21 sinnvoll.

Die erste Umweltprüfung sollte bei den Organisationseinheiten beginnen, für welche die Ressourcenverantwortung klar abgegrenzt ist. Die Inputs und Outputs sind zuerst für die Organisationseinheiten mit der höchsten Umweltwirkung zu erheben. Dies sind die Organisationseinheiten, die sich mit technischen, stadtplanerischen oder umweltrelevanten Dienstleistungen für den Bürger beschäftigen, also z.B. das Schwimmbad, die Kindergärten oder die Grünanlagen.

In der reformierten Verwaltung sollten die Umweltziele, die im Umweltprogramm formuliert sind, in das Kontraktmanagement eingebunden werden. Die Zielvereinbarungen enthalten dann neben Vorgaben für die Leistungen und Qualitäten auch ökologische Zielvorgaben. Zu beachten sind hierbei zwei Aspekte: Erstens sind die Kontrakte im Normalfall auf ein Jahr festgeschrieben, wodurch die Umsetzung längerfristiger Umweltziele dementsprechend auf einzelne Jahre und Zwischenziele aufgeteilt werden muss. Zweitens betreffen die Kontrakte immer einzelne eigenverantwortliche Organisationseinheiten, wodurch die einzelnen umwelt-

politischen Ziele diesen Einheiten eindeutig zugeordnet werden können. Außerdem sollten die Umweltziele sowie die konkreten Maßnahmen und Fristen stets mit dem Umweltbeauftragten abgestimmt werden, da er die Berücksichtigung der übergeordneten ökologischen Zusammenhänge gewährleistet. Die Umweltziele sollten nicht zu detailliert formuliert werden, weil dies den Gestaltungsspielraum der Mitarbeiter einschränkt und damit ein wesentliches Ziel der Verwaltungsreform gefährdet. Der Spielraum bleibt erhalten, wenn nur übergeordnete Umweltziele anstatt einzelner Ressourcenverbräuche vorgegeben werden. Eine andere Möglichkeit besteht darin, ökologische Vorgaben nur für übergeordnete Organisationseinheiten (z.B. Fachbereiche) zu formulieren. Die Vorgaben wären dann flexibel auf die nachgeordneten Organisationseinheiten aufzuteilen.

Grundsätzlich werden die ökologischen Zielvorgaben durch die neue Organisationsstruktur erleichtert, da der dezentrale Manager sowohl für seinen Output als auch für die eingesetzten Mittel (Input) verantwortlich ist. Bei der Aufbau- und Ablaufkontrolle innerhalb des Umweltmanagementsystems ergeben sich jedoch Besonderheiten gegenüber einer traditionellen Verwaltung. Es müssen nicht nur für zentrale Beschaffungsvorgänge ökologische Standards festgelegt werden, sondern auch für regelmäßige Einkäufe der eigenverantwortlichen Organisationseinheiten und für unregelmäßige Beschaffungsvorgänge, die sich aus eingesparten Mitteln finanziert werden.

Die Umweltbetriebsprüfung in der reformierten Verwaltung kann auf das um ökologische Kennzahlen erweiterte Verwaltungscontrolling zurückgreifen. Dort können ökologische Zielvorgaben den ermittelten Ist-Werten gegenübergestellt werden.

Mit der Umwelterklärung lässt sich die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern stärken. Dazu kann die Umwelterklärung in mehreren Formen aufbereitet werden: Eine eigenständige Umwelterklärung, eine Integration in den Produkthaushalt (dies gilt zumindest für die zwischen den Umweltbetriebsprüfungen jährlich erstellten vereinfachten Umwelterklärungen) sowie eine Integration in den Produkthaushalt mit zusätzlicher Umwelterklärung. Durch die Aufnahme umweltrelevanter Kennzahlen in den Produkthaushalt würde der Zusammenhang zwischen kommunaler Dienstleistung und deren Umweltwirkung deutlicher.



### *Wirkungen des Umweltmanagements in der reformierten Verwaltung*

- **Die Einführung eines Umweltmanagements in einer reformierten Verwaltung verursacht zusätzliche positive ökologischen Wirkungen.**

Obwohl bereits die Verwaltungsreform positive ökologische Wirkungen hervorruft, sind durch die Einführung eines Umweltmanagements zusätzliche umweltrelevante Verbesserungen zu erwarten. Ein großer Nutzen des Öko-Audits besteht in der Erfassung und Systematisierung der Umweltdaten. Kein Element der Verwaltungsreform übernimmt diese Aufgabe automatisch. Die Systematisierung der Umweltdaten ist in der reformierten Verwaltung sogar noch wichtiger, da aufgrund der Dezentralisierung die Gefahr von Unübersichtlichkeit besteht. Ein weitere wichtige Aufgabe des Öko-Audits in der reformierten Verwaltung ist es, Konflikte zwischen ökonomischen und ökologischen Optimierungen offen zu legen. Da in einer reformierten Verwaltung ohne Öko-Audit ausschließlich nach monetären Gesichtspunkten optimiert wird, können ohne Kenntnis von ökologischen Kennzahlen monetäre Einsparungen zu Ungunsten der Umwelt erfolgen. Unterstützen lässt sich dieser kontinuierliche Verbesserungsprozess durch den Impulsgeber Bürger und durch ein öffentliches Benchmarking zwischen verschiedenen Kommunen.

- **Die monetären Wirkungen sind bei der Einführung eines Öko-Audits in eine reformierte Kommunalverwaltung tendenziell geringer als bei Einführung in eine traditionelle Verwaltung.**

Bedingt durch die ökonomischen Anreizsysteme werden bereits in der reformierten Verwaltung die Kosten systematisch auf Reduktionsmöglichkeiten überprüft. Damit ist jedoch der typischerweise bei der Einführung eines Öko-Audits auftretende Effekt der Aufdeckung von monetären Einsparmöglichkeiten vorweggenommen. Dennoch sind auch in der reformierten Verwaltung Kostenreduktionen durch die Einführung eines Öko-Audits zu erwarten: Erstens ist eine hohe Motivation der Beschäftigten beim Thema Umweltschutz zu erwarten, womit sich zusätzliche Reduktionspotenziale erschließen lassen, die außerhalb des monetären Kalküls der reformierten Verwaltung liegen. Zweitens kann u.U. die Erschließung von ökologischen Entlastungspotenzialen auch in solchen Bereichen zu monetären Einsparungen führen, die bislang wegen ihrer relativ geringen Einsparpotenziale bei Kostensenkungsbemühungen eher vernachlässigt wurden. Drittens lassen sich durch ein auf Mengengrößen basierendes Rechnungssystem auch die Einsparpotenziale aufdecken, die über die Auswertung rein monetärer Kennzahlen nicht sichtbar werden.

- **Die sozialen Wirkungen in Form von Beteiligung der Bürger an einer Nachhaltigen Entwicklung können durch ein geeignet ausgestaltetes Öko-Audit gefördert werden.**

Durch ein geeignet ausgestaltetes Öko-Audit können soziale Wirkungen in dem Sinne erzielt werden, dass Bürgerengagement gefördert und die Lokale Agenda 21 unterstützt wird. Dazu sollte die Rolle der Kommunalverwaltung weniger als durch die Bürger „nachzuahmendes Vorbild“ verstanden werden, sondern es sollte eine „gemeinsame Gestaltung des Zukunftsbildes“ angestrebt werden. Des weiteren ist vorstellbar, dass das Öko-Audit mit den konkreten Zielvorgaben und der permanenten Ergebniskontrolle Anregungen für die Strukturierung des Prozesses der Lokalen Agenda 21 gibt. Eine Bürgerbeteiligung an den Elementen des Öko-Audits ist insbesondere bei den Umweltleitlinien und dem Umweltprogramm sinnvoll.

#### **6.4 Kommunalverwaltung und Lokale Agenda 21**

- **Die Kommunalverwaltung sollte im Prozess der Lokalen Agenda 21 wichtige Aufgaben übernehmen.**

Die Kommunalverwaltung ist im Prozess der Lokalen Agenda 21 in verschiedenen Rollen gefordert: Überall dort, wo nicht bereits Initiativen von örtlichen Gruppen oder vom Gemeinderat ausgehen, kann sie als Impulsgeber für die Erstellung einer Lokalen Agenda 21 auftreten. Im weiteren Verlauf kommt der Kommunalverwaltung dann eine wichtige Funktion als Moderator und Koordinator zu. Schließlich sollte sie auch bei der Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen unterstützend tätig sein. Weitere Anforderungen sind, die lokale Öffentlichkeit mit Blick auf eine nachhaltig umweltverträgliche Entwicklung zu informieren, zu mobilisieren und zu sensibilisieren. Diese Aufgaben können unterschiedliche Typen einer Kommunalverwaltung unterschiedlich gut wahrnehmen.

#### ***Ordnungskommune und Lokale Agenda 21***

- **Der traditionellen Kommunalverwaltung fehlen in der Regel die Voraussetzungen für die Durchführung innovativer Projekte und Programme im Sinne der Lokalen Agenda 21.**

Zwei zentrale Probleme einer traditionellen Verwaltung bestehen im Hinblick auf eine Lokale Agenda: Einerseits generiert und verfestigt sie Verhaltensweisen, die einer problemvorsorgenden bzw. ergebnisorientierten Arbeit zuwiderlaufen. Andererseits ist sie selbst Teil eines komplexen politisch-administrativen Systems, das sich durch unzureichende langfrist-

orientierte Steuerbarkeit auszeichnet. Folglich tendieren traditionelle Kommunalverwaltungen unter dem politischen Handlungsdruck eines Lokalen-Agenda-21-Beschlusses dazu, thematische Handlungsfelder vor allem nach den Kriterien „Kompatibilität mit den bestehenden Verwaltungsstrukturen“ und – meist kurzfristiger – „Realisierbarkeit“ auszuwählen. Es besteht somit die Gefahr, dass innovative Lösungen dabei auf der Strecke bleiben.

### *Dienstleistungskommune und Lokale Agenda 21*

- **Die Verwaltungsreform ist eine notwendige Voraussetzung für den dauerhaften Erfolg einer Lokalen Agenda 21, es bestehen jedoch potenzielle Zielkonflikte zwischen kurzfristiger Effizienzorientierung und Nachhaltiger Entwicklung.**

Kommunalverwaltungen, die sich an den Ansprüchen und den Erwartungen ihrer zur Mitgestaltung bereiten Bürgern orientieren, bringen deutlich bessere Voraussetzungen mit, um den durch die Lokale Agenda 21 auftretenden Aufgaben zu entsprechen.

Zu beachten ist jedoch, dass eine reformierte Verwaltung den potenziellen Zielkonflikt zwischen Effizienzorientierung der Verwaltungsreform und Nachhaltigkeitsorientierung bei der Lokalen Agenda auflösen sollte. Zur Vermeidung dieses Zielkonflikts sollte eine Dienstleistungskommune den Leitgedanken der Nachhaltigkeit in ihre Ziele, ihre Strukturen und ihre Instrumente integrieren und den Beschäftigten nahe bringen:

1. Es sollte ein spezifisches nachhaltigkeitsorientiertes Selbstverständnis entwickelt werden, das als verwaltungsinternes Ziel formuliert und vom Gemeinderat mitgetragen wird. Daneben ist auf die Trennung der Rolle der Verwaltung einerseits als Teilnehmerin und andererseits als Organisatorin des Prozesses zu achten. Des Weiteren ist eine rein politische Inszenierung des Agenda-Prozesses zu vermeiden.
2. Der Lokale-Agenda-21-Prozess benötigt in der Verwaltung eine Anlaufstelle. Empfohlen wird, in der reformierten Verwaltung eine eigenständige Organisationseinheit zu bilden und diese wegen ihres integrativen thematischen Ansatzes als Querschnittsaufgabe anzulegen.
3. Vorgeschlagen wird ein Nachhaltigkeitscontrolling aller verwaltungsinternen Projekte, wofür geeignete Indikatoren festzulegen sind. Der integrative und auf Konsens ausgerichtete Ansatz der Lokalen Agenda 21 erfordert zudem eine Intensivierung der Kommunikation mit den Bürgern und zwischen den einzelnen Organisationseinheiten. Die Dialogkultur mit den Bürgern lässt sich z.B. über die Beteiligung am

Produkthaushalt fördern. Verwaltungsintern sollte der Aspekt der Nachhaltigkeit in die Regelkommunikation aufgenommen werden.

4. Nicht zuletzt sollten entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen und Schulungen für Mitarbeiter durchgeführt werden. Dabei lässt sich auch die Identifikation mit dem neuen nachhaltigkeitsorientierten Leitbild stärken.

- **Bei gleichzeitiger Integration von Verwaltungsreform und Lokaler Agenda 21 ist neben langfristiger Vorteile kurzfristig ein Mehraufwand zu erwarten; der Mehraufwand lässt sich aber besser kompensieren als im Rahmen traditioneller Kommunalverwaltungen.**

Ein weitgehend synchronisierter nachhaltigkeits- und effizienzorientierter Reformansatz besitzt mittel- und langfristig deutliche Vorteile: Durch die weitaus stärkere Verankerung des Agenda-Prozesses in der Verwaltung läuft dieser weniger Gefahr, „politisch inszeniert“ und „rhetorisch missbraucht“ zu werden. Zudem richten sich der Elan und die persönliche Motivation der Mitarbeiter, die durch die Reform verwaltungsintern ausgelöst werden, von Anfang an auch auf das Nachhaltigkeits-Leitbild; dadurch wird vermieden, dass dieses von den Mitarbeitern als belastende „Zusatzaufgabe“ empfunden wird.

Weil einer Ausrichtung auf kommunale Nachhaltigkeitsziele faktisch der Wandel zur Dienstleistungskommune meist vorausgeht, bietet sich für die Mehrzahl der Reformkommunen als Empfehlung an, bei der Integration beider Prozesse nach dem „Huckepack-Prinzip“ zu verfahren, d.h. die jeweils in Angriff genommenen Reformelemente um den Aspekt Nachhaltigkeit anzupassen. Dies führt in der Regel jedoch zu einem befristeten Mehraufwand bei den beteiligten Mitarbeitern. Um die Reformprozesse nicht zu verzögern oder sogar dauerhaft zu gefährden, sollte dieser Mehraufwand über die Zuweisung von Mitteln in die betreffenden Bereiche, z.B. für die Erhöhung der Personalausgaben berücksichtigt werden. Reformverwaltungen besitzen hierbei deutlich mehr Haushaltsflexibilität, um durch kompensatorische Mittelumschichtungen Ausgabenneutralität herzustellen.

### ***Bürgerkommune und Lokale Agenda 21***

- **Eine Bürgerkommune kann den Prozess der Lokalen Agenda 21 gezielt unterstützen.**

Der Schlüssel zum Erfolg eines Lokalen-Agenda-Prozesses ist die engagierte, systematische und nicht zuletzt dauerhafte Beteiligung möglichst vieler Akteure. Dazu ist es erforderlich, die Reform der politisch-administrativen Strukturen auf kommunaler Ebene in Richtung Bürgerkommune voran zu treiben, da Bürgerengagement nicht zuletzt auch durch eine auf ganzheitliche Bürgerbedürfnisse orientierte Verwaltungsorganisation gefördert wird. Eine entsprechend reformierte Verwaltung, die nicht nur dezentrale Stadt- und Bürgerbüros einrichtet, sondern auch die vorherrschende Fragmentierung von Zuständigkeiten verringert und ein nachhaltigkeitsorientiertes Selbstverständnis in einem stadtweiten Leitbild festlegt, unterstützt damit dauerhaft Prozesse der bürgerschaftlichen Selbstorganisation.

- **Die Modernisierung der Verwaltung ist für eine Nachhaltige Entwicklung zwar notwendig, aber noch nicht hinreichend.**

Bei der Nachhaltigen Entwicklung handelt es sich um einen langfristig angelegten Prozess, der auf Verhaltensänderungen der Bürger hinsichtlich Konsummuster und Lebensstil abzielt und zudem von Entscheidungen zu Gunsten künftiger Generationen im Rahmen demokratischer Willensbildungsprozesse auf mehreren politisch-administrativen Ebenen abhängt. Damit wird deutlich, dass eine Reform der Kommunalverwaltung hin zu einer Dienstleistungskommune oder auch Bürgerkommune keine hinreichende, sondern „nur“ eine notwendige Voraussetzung für die Erreichung einer Nachhaltigen Entwicklung darstellt.

## 6.5 Neues Leitbild: Nachhaltigkeitskommune

Isoliert voneinander führen die beschriebenen Reformprozesse Verwaltungsreform, Umweltmanagement, Bürgerkommune und Lokale Agenda 21 kaum oder nur sehr langsam zum Ziel einer Nachhaltigen Entwicklung. Erst wenn sich alle Einzelprozesse miteinander verbinden, wird ein deutlicher Schub in Richtung Nachhaltigkeit ausgelöst. Eine Verwaltung, die diese vier Reformprozesse durchführt bzw. unterstützt, definieren wir als „Nachhaltigkeitskommune“:

### Charakteristika einer Nachhaltigkeitskommune

- Durchgeführte Verwaltungsreform
- Implementiertes Umweltmanagement
- Selbstverständnis als Bürgerkommune
- Aktive Unterstützung der Lokalen Agenda 21

Eine Nachhaltigkeitskommune löst die Verwaltungstypen der Ordnungs-, Dienstleistungs- und Bürgerkommune nicht ersatzlos ab, sondern baut auf diesen auf. So orientiert sich eine Nachhaltigkeitskommune an der gesellschaftlichen Norm einer Nachhaltigen Entwicklung, berücksichtigt jedoch weiterhin die rechtlichen Vorgaben, das Prinzip der Kundenorientierung und die Beteiligung der Bürger. Die Rolle einer Nachhaltigkeitskommune besteht in der Ausrichtung des Verhaltens aller kommunalen Akteure am gemeinsam bestimmten Leitbild. Dabei aktiviert sie die Bürger, ist kundenorientiert und setzt die juristischen Vorgaben durch. Die Steuerung erfolgt über Indikatoren, die sowohl Input und Output als auch Outcome der Verwaltung auf ihren Nachhaltigkeitsgehalt überprüfen:

<b>Leitbild</b>	<b>Orientierung</b>	<b>Rollen</b>	<b>Steuerungsgröße</b>
<b>Ordnungskommune</b>	Rechtliche Vorschriften	Durchsetzend	Input
<b>Dienstleistungskommune</b>	Kundenbedürfnisse	Kundenorientiert	Output
<b>Bürgerkommune</b>	Bürgerinteressen	Aktivierend	Outcome
<b>Nachhaltigkeitskommune</b>	Gesellschaftliche Norm	Zukunftsweisend	Nachhaltiger Outcome

### ***Vorteile einer Integration von Nachhaltiger Entwicklung und Verwaltungsreform***

Die Vorteile einer – basierend auf der jeweiligen Ausgangssituation – gleichzeitigen Integration von Verwaltungsmodernisierung und Nachhaltiger Entwicklung gegenüber einem Nacheinander der Prozesse lassen sich hinsichtlich Zeitgewinn, Interdependenzen, Verstärkereffekten, Nutzung von Erfahrungen und geringerem Aufwand aufzeigen:

1. Eine frühe Optimierung im Hinblick auf ein ganzheitliches Leitbild verhindert, dass bei den Mitarbeitern eine laufende gedankliche Neuanpassung normativer Art erforderlich wird. Des Weiteren können die Prozesse besser miteinander verzahnt werden, wenn jedes Element (z.B. Zielvorgaben, Controlling) direkt auf den Aspekt der Nachhaltigkeit abgestimmt wird. Ein Nacheinander der Prozesse würde hingegen durch die Dauer der Verwaltungsreform und die nicht fest definierten endgültigen Strukturen („Lernende Organisation“) die Gefahr einer zu starken zeitlichen Verzögerung der Ausrichtung auf das Ziel Nachhaltigkeit in sich bergen.
2. Alle vier Reformprozesse basieren auf dem Grundgedanken eines Controlling-Kreislaufs. Durch ein geeignet aufgebautes Managementsystem, das die Interdependenzen zwischen den Reformprozessen berücksichtigt, lässt sich verhindern, dass isolierte Reformprozesse deutlich suboptimal wirken. So kann zum Beispiel auf der einen Seite ein isoliertes Umweltmanagementsystem zwar die Basis für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess legen, ohne geeignete Strukturen und Anreize bleibt es aber ein eher technokratisches Instrument. Auf der anderen Seite verursacht eine nur auf betriebswirtschaftlichen Managementstrukturen und ökonomischen Anreizen aufgebaute Verwaltungsreform auch kontraproduktive Umweltwirkungen. Erst im Zusammenspiel können beide Reformprozesse das Ziel der Nachhaltigen Entwicklung in idealer Weise unterstützen.
3. Verstärkereffekte sind zu erwarten, da mit der neuen Leitidee „Nachhaltigkeitskommune“ auch die Verwaltungsmodernisierung neue Schubkraft erhalten kann.
4. Des Weiteren lassen sich die unterschiedlichen Erfahrungen sowohl der Verwaltung als auch der Bürger wechselseitig nutzen. Die Verwaltung kann hierbei ihre bei der Verwaltungsreform erworbene Professionalität einbringen, zum Beispiel die Projekterfahrung (Veränderungsprozesse geeignet steuern), die Machbarkeitserfahrung (Realisierbarkeit laufend überprüfen) und den Controlling-Gedanken (Ergebnisse kontinuierlich verbessern). Die Bürger hingegen können Kreativität und Innovationsbereitschaft beisteuern.

5. Eine Nachhaltigkeitskommune kann nicht „kostenlos“ realisiert werden. Zum Beispiel ist die Einführung eines Öko-Audits in die laufende Verwaltungsreform mit einer Mehrbelastung für die Mitarbeiter verbunden. Der mit einer gleichzeitigen Integration verbundene Aufwand erscheint jedoch geringer als der Aufwand einer nachfolgenden Integration. Eine spätere Integration ist teurer, weil dann alle Elemente neu ausgerichtet werden müssen. Um die Engpässe zu überwinden, rechnet sich letztlich eine zeitlich begrenzte Umschichtung von Mitteln hin zu diesen zukunftsgerichteten Aufgaben.

### *Abschließende Thesen*

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Keine globale Nachhaltige Entwicklung ohne nachhaltige Kommunen.</li><li>2. Keine nachhaltigen Kommunen ohne eine Verwaltung, die das Leitbild einer Nachhaltigkeitskommune anstrebt.</li><li>3. Keine Nachhaltigkeitskommune ohne durch die lokalen Akteure entwickelte ökonomische, ökologische und soziale Zielvorstellungen, eine Lokale Agenda 21.</li><li>4. Keine Lokale Agenda 21 ohne dauerhaft engagierte und interessierte Bürger.</li><li>5. Keine dauerhaft engagierten und interessierten Bürger ohne die aktive Unterstützung durch die Kommunalverwaltung.</li><li>6. Keine aktive Unterstützung der Bürger durch die Kommunalverwaltung ohne ein Selbstverständnis als umweltorientierte Bürgerkommune.</li><li>7. Kein Selbstverständnis als umweltorientierte Bürgerkommune ohne eine aktivierende (Umwelt-)Managementstruktur und motivierte Mitarbeiter.</li><li>8. Keine aktivierende (Umwelt-)Managementstruktur und motivierte Mitarbeiter ohne eine Reform der Kommunalverwaltung.</li></ol> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



## **Literaturverzeichnis:**

- Alpenforschungsinstitut (1999): Kommunales Öko-Audit im PLENUM-Modellprojekt, zusammenfassender Bericht, Garmisch-Partenkirchen.
- Ankele, K. (1998): Ökologischen Nutzen erhöhen. Entwicklungsperspektiven der ökologischen Leistungsfähigkeit von EMAS, in: Ökologisches Wirtschaften, Nr. 3-4, S. 11-13.
- Antes, R. (1995): Organisatorische Anforderungen des betrieblichen Umweltschutzes, in: Faix, W./Kurz, R./Wichert, F. (Hrsg.): Innovation zwischen Ökonomie und Ökologie, Landsberg, S. 121-139.
- von Arnim, H./Lüder, K. (Hrsg., 1993): Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung, Berlin.
- von Bandemer, S./Blanke, B. u.a. (Hrsg., 1998): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen.
- Banner, G. (1993): Der Zwang zu Wirtschaftlichkeitsstrukturen in der Kommunalverwaltung, in: von Arnim, H./Lüder, K. (Hrsg.): Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung, Berlin, S. 112-130.
- Banner, G. (1995): Modernisierung der Kommunalverwaltung: Der Rückstand wird aufgeholt, in: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg., 1995): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh, S. 283-296.
- Banner, G. (1996): Kommunalverwaltung und Wirtschaft werden ähnlicher, in: Die innovative Verwaltung, Heft 1/1996, S. 16-19.
- Banner, G. (1998a): Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune, in: Der Bürger im Staat, hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Heft 4, Jg. 48, S. 179 - 186.
- Banner, G. (1998b): Merkmale bürgerorientierter Kommunen im Überblick, überarbeitete Fassung des Referats in der Arbeitsgruppe I der Enquetekommission "Gemeindereform" des Landtags von Brandenburg am 13.03.1998.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie (Hrsg., 1999): Integriertes Qualitäts- und Umweltmanagement. Ein Leitfaden für kleine und mittlere Unternehmen, in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, München.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg., 1993): Carl-Bertelsmann-Preis 1993: Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Band 1, Gütersloh.
- Birzer, M. (Hrsg., 1997): Nachhaltige Stadtentwicklung. Konzepte und Projekte, Bonn.

- Blanke, B./Schridde, H. (1999): Bürgerengagement und Aktivierender Staat. Ergebnisse einer Bürgerbefragung zur Staatsmodernisierung in Niedersachsen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft B 24-25/1999, S. 3-12.
- Bogumil, J./Holtkamp, L. (1999): Auf dem Weg zur lokalen Bürgerschaft? Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente bürgerschaftlichen Engagements, in: Bogumil, J./Vogel, H.J. (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln, S. 107-119.
- Bogumil, J./Vogel, H. J. (Hrsg., 1999): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln.
- Braczyk, H.-J./Ganter, H.-D./Seltz, R. (Hrsg., 1996): Neue Organisationsformen in Dienstleistung und Verwaltung, Stuttgart/Berlin/Köln.
- Brenneke, V. M./Krug, S./Winkler, C. M. (1998): Effektives Umweltmanagement: Arbeitsprogramm für den betrieblichen Entwicklungsprozeß, hrsg. von Steger, U., Berlin u.a.
- BUND/Misereor (1996): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, Basel/Boston/Berlin.
- BUND Naturschutzzentrum Hegau (o.J.): Gottmadinger Umweltmodell, Beitrag zum Wettbewerb zur Bodensee Agenda 21, Gottmadingen.
- Bundesumweltministerium (Hrsg., o.J.): Umweltpolitik. Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Dokumente, Bonn.
- Bundesumweltministerium (1997): Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland, Bericht der Bundesregierung anlässlich der VN-Sondergeneralversammlung über Umwelt und Entwicklung 1997 in New York, Bonn.
- Bundesumweltministerium (Hrsg., 1998): Umweltbewußtsein in Deutschland 1998. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Bonn.
- Bundesumweltministerium (1999): Lokale Agenda 21. Nachhaltige Entwicklung in den Kommunen, im Internet unter [www.bmu.de](http://www.bmu.de).
- Bundesumweltministerium/Umweltbundesamt (BMU/UBA, Hrsg., 1997): Leitfaden Betriebliche Umweltkennzahlen, Bonn/Berlin.
- Bundesumweltministerium/Umweltbundesamt (Hrsg., 1998): Handbuch Lokale Agenda 21. Wege zur nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen, Bonn/Berlin.
- Burmeister, K; Canzler, W.; Kalinowski, M. (Hrsg., 1996): Zukunftsfähige Gesellschaft. Demokratische Entscheidungen für eine dauerhaft tragfähige Gesellschaft, Bonn.
- Butterbrodt, D./Dannich-Kappellmann, M./Tammler, U. (1995): Umweltmanagement. Moderne Methoden und Techniken zur Umsetzung, hrsg. von Kamiske, G. F., München u.a.

- Cansier, D. (1996): Umweltökonomie, 2., neubearb. Aufl., Stuttgart.
- Chatzimarkakis, G./Hinte, H. (Hrsg., 1997): Freiheit und Gemeinsinn, Bonn.
- Claussen, B. u.a. (Hrsg., 1996): Zukunftsaufgabe Moderation, Frankfurt.
- Coenen, R. (2000): Konzeptionelle Aspekte von Nachhaltigkeitsindikatorensystemen, in: TA-Datenbank-Nachrichten, Nr. 2, 9. Jg., hrsg. vom Forschungszentrum Karlsruhe und dem Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS), S. 47-53.
- Dankowski, W./ Precht, C. (1995): Public Management, Stuttgart u.a.
- Der Rat der Europäischen Gemeinschaften (1993): Verordnung über die freiwillige Teilnahme gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung vom 29. Juni 1993 (zitiert als: EG-Öko-Audit-Verordnung), Verordnung EWG Nr. 1836/93, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 168 vom 10.7.1993, S. 1-18.
- Deutsches Institut für Urbanistik (1999): Lokale Agenda 21 in deutschen Städten auf Erfolgskurs, Ergebnisse der Difu-Umfrage 1999 bei den Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages, in: Difu-Berichte, Heft 2/1999, S. 20-21.
- Diefenbacher, H. u.a. (1997): Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im regionalen Bereich. Ein System von ökologischen, ökonomischen und sozialen Indikatoren, Heidelberg.
- Diefenbacher, H. u.a. (2000): Indikatoren im Rahmen einer Lokalen Agenda 21, Karlsruhe.
- Dienel, P. C. (1999): Mehr Mitentscheidung in der Demokratie ist möglich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft B 24-25/1999, S. 23-29.
- Dilly, P. (1996): Handbuch Umweltaudit, Hamburg.
- Dinges, K. u.a. (2000): Lokale Agenda 21 in Hessen. Eine Zwischenbilanz des Förderprogramms, hrsg. vom Hessischen Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten und dem Hessischen Landesamt für Umwelt und Geologie, Eschborn.
- Döttinger, K./Roth, K./Lutz, U. (Hrsg., 1999): Betriebliches Umweltmanagement, Loseblattsammlung, Mai 1999, Berlin u.a.
- Doktoranden-Netzwerk Öko-Audit e.V. (Hrsg., 1998): Umweltmanagementsysteme zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Eine interdisziplinäre Auseinandersetzung mit der EG-Öko-Audit Verordnung und der DIN EN ISO 14001, Berlin/Heidelberg/New York.
- Dorn, D. (1998): Umweltmanagementsysteme. Kommentare zu DIN EN ISO 14001ff. und der EG-Öko-Audit-Verordnung, hrsg. vom DIN Deutsches Institut für Normung e.V., Berlin u.a.

- Dyllick, T./Hummel, J. (1997): Integriertes Umweltmanagement im Rahmen des St. Galler Management-Konzepts, in: Steger, U. (Hrsg.): Handbuch des integrierten Umweltmanagements, München u.a., S. 137-154.
- Dyllick, T./Seghezzi, H. D. (1998): Integrating standardized quality and environmental management systems: A look at the current situation, in: CEMS Business Review, No. 3, Vol. 2, S. 157-165.
- Dyllick, T. (1999a): Wirkungen und Weiterentwicklungen von Umweltmanagementsystemen, in: Seidel, E. (Hrsg.): Betriebliches Umweltmanagement im 21. Jahrhundert, Berlin u.a., S. 117-130.
- Dyllick, T. (1999b): Umweltmanagement im Spannungsfeld von Integration und Erosion, in: Management & Qualität, Nr. 6/1999, S. 8-9.
- Dyllick, T./Hamschmidt, J. (1999): Wirkungen von Umweltmanagementsystemen. Eine Bestandsaufnahme empirischer Studien, in: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU), Nr. 4/1999, S. 507-540.
- Eichener, V./Mai, M./Klein, B. (Hrsg., 1995): Leitbilder der Büro- und Verwaltungsorganisation, Wiesbaden.
- Eichhorn, P. (1984): Leistungssteigerungen in der öffentlichen Verwaltung, Melle.
- Ellringmann, H. (1993): Musterhandbuch Umweltschutz. Umweltmanagement nach DIN/ISO 9001, Neuwied/Berlin.
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages "Schutz des Menschen und der Umwelt" (1996): Kommunen und nachhaltige Entwicklung. Beiträge zur Umsetzung der Agenda 21, Fragen- und Sachverständigenkatalog, in: Kommissionsdrucksache 13/3 vom 24.09.1996, Bonn.
- Etterlin, G. K./Hürsch, P./Topf, M. (1992): Ökobilanzen. Ein Leitfaden für die Praxis, Mannheim u.a.
- Fachhochschule Nürtingen u.a. (1997): Umweltbericht Stadt Horb am Neckar, Kurzfassung, Bericht des Umweltseminars Wintersemester 1996/97 - Sommersemester 1997, Nürtingen.
- Fahrbach, M. (1999): Das Umweltcontrolling mit Hilfe der Balanced Scorecard, in: Dokumentation des St. Galler Umweltmanagement Forums 1999, St. Gallen, S. 61-67.
- Faix, W./Kurz, R./Wichert, F. (Hrsg., 1995): Innovation zwischen Ökonomie und Ökologie, Landsberg.

- Feld, L. P./Kirchgässner, G. (1998): Die politische Ökonomie der direkten Demokratie. Eine Übersicht, Discussion paper No. 9807, Volkswirtschaftliche Abteilung, Universität St. Gallen, St. Gallen.
- FEU (Hrsg., 1998): Vorläufige Untersuchungsergebnisse und Handlungsempfehlungen zum Forschungsprojekt „Evaluierung von Umweltmanagementsystemen zur Vorbereitung der 1998 vorgesehenen Überprüfung des gemeinschaftlichen Öko-Audit-Systems“, Tagungsreader der Veranstaltung „Umweltmanagement in der Praxis“ vom 12. Mai 1998, Frankfurt a.M.
- Fichter, K./Clausen, J. (Hrsg., 1998): Schritte zum nachhaltigen Unternehmen. Zukunftsweisende Praxiskonzepte des Umweltmanagements, Berlin.
- Fiedler, K.P. (Hrsg., 1991): Kommunales Umweltmanagement. Handbuch für praxisorientierte Umweltpolitik und Umweltverwaltung in Städten, Kreisen und Gemeinden, Köln.
- Fischer, A./Rösler, C. (1997): Lokale Agenda. Kommunen aktiv für die Zukunft, Hannover.
- Fluhr, K. H. (1995): Auch ohne Bürger sind wir sehr beschäftigt, Frankfurt a.M./New York.
- Förschle, G./Mandler, U. (1994): Umwelterklärung, Umweltgutachter und Wirtschaftsprüfung, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Heft 6/1994, S. 521-539.
- Franke, W. (1999): Indikatoren zur Messung einer nachhaltigen Entwicklung auf Landesebene, in: Libbe, J. (Hrsg.): Indikatorensysteme für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen, Seminar-Dokumentation „Forum Stadtökologie“ des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 11, Berlin.
- Freimann, J. (1995): Unternehmenskultur, Zielsystem und Managementstil. Elemente einer ökologisch inspirierten Kulturrevolution im Unternehmen, in: Faix, W./Kurz, R./Wichert, F. (Hrsg.): Innovation zwischen Ökonomie und Ökologie, Landsberg, S. 55-71.
- Freimann, J. (1996): Betriebliche Umweltpolitik, Bern/Stuttgart/Wien.
- Freimann, J. (1997): Öko-Audit. Normiertes Managementsystem zur umwelttechnischen Selbstkontrolle oder Einstieg in die ökologische Organisationsentwicklung?, in: Weber, J. (Hrsg.): Umweltmanagement. Aspekte einer umweltbezogenen Unternehmensführung, Stuttgart, S. 159-178.
- Friebel, M. (1998): Dienstleister am Scheideweg. Was nützt Dienstleistern und Kommunen ein Umweltmanagement-System?, in: ECOregio, Heft 3/1998, S. 12-13.
- Fürst, D. (1996): Wandel des Staatsverständnisses und verhandelnder Staat, in: Claussen, B. u.a. (Hrsg., 1996): Zukunftsaufgabe Moderation, Frankfurt, S. 5-25.

- Fürst, D. (1998): Nachhaltige Regionalentwicklung. Ist die Region eine leistungsfähige Handlungsebene?, in: IAW-Mitteilungen, Heft 1/1998, 26. Jg., S. 15-25.
- Gebers, B./Peter, B. (1996): Unternehmen Stadt, in: Politische Ökologie, Heft 44, Januar/Februar 1996, 14. Jg., S. 55-57.
- Gege, M. (Hrsg., 1997): Kosten senken durch Umweltmanagement. 1000 Erfolgsbeispiele aus 100 Unternehmen, München.
- Gemeindeverwaltungsverband Donaueschingen (Hrsg., 1999): Umweltqualitätsziele für den Gemeindeverwaltungsverband Donaueschingen. Ein Beitrag zur Lokalen Agenda 21, Donaueschingen.
- de Gijssel, P. u.a. (Hrsg., 1997): Nachhaltigkeit in der ökonomischen Theorie, Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 14, Frankfurt a.M. u.a.
- Grömig, E./Gruner, K. (1998): Reform in den Rathäusern, in: der städtetag, Nr. 8/1998, S. 581-587.
- Große Kreisstadt Horb am Neckar (1986): Umwelt 1985/86. Programm und Verwirklichung, Horb am Neckar.
- Große Kreisstadt Horb am Neckar (1995a): Modellvorhaben Ökologische Stadt- und Gemeindeentwicklung, Bewerbung der Großen Kreisstadt Horb am Neckar, Horb am Neckar.
- Große Kreisstadt Horb am Neckar, Stadtplanungs- und Hochbauamt (1995b): Maßnahmenkatalog zur Erhaltung, Pflege und Neuanlage von Lebensräumen für Pflanzen und Tiere, Horb am Neckar.
- Große Kreisstadt Horb am Neckar (1999a): Haushaltsatzung und Haushaltsplan 1999, Horb am Neckar.
- Große Kreisstadt Horb am Neckar (1999b): Haushaltsatzung und Haushaltsplan 2000. Entwurf, Horb am Neckar.
- Grunow, D. /Wollmann, H. (Hrsg., 1998): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke, Basel/Boston/Berlin.
- de Haan, G./Kuckartz, U./Rheingans-Heintze, A. (2000): Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-Initiativen. Analysen zu Kommunikations- und Organisationsformen, hrsg. vom Umweltbundesamt, Opladen.

- Hallay, H. (1995): Öko-Controlling als Baustein in einem erfolgreichen Umweltmanagement, in: Faix, W./Kurz, R./Wichert, F. (Hrsg.): Innovation zwischen Ökonomie und Ökologie, Landsberg, S. 140-152.
- Hartmann, P. (1996): Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft. Unter besonderer Berücksichtigung neuartiger Kooperationsformen im Bereich der regionalen und kommunalen Wirtschaftspolitik, Baden-Baden.
- Hartmann, W. D. (1998): Öko-Audit: Ein Dutzend Erfahrungen aus der Unternehmenspraxis, in: Umweltwirtschaftsforum, Heft 1, 6. Jg., S. 32-36.
- Heinz, R. (2000): Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Stuttgart.
- Helbig, J.; Volkert, J. (1999): Freiwillige Standards im Umweltschutz, Umwelt und Ökonomie, Bd. 31, Heidelberg.
- Herrmann, W./Proschek, E./Reschl, R. (Hrsg., 2000): Lokale Agenda 21. Ansätze zur Zukunftsfähigkeit, Stuttgart, Berlin, Köln.
- Hermanns, K. (2000): Die Lokale Agenda 21. Herausforderungen für die Kommunalpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft B 10-11/2000, S. 3-12.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg., 1995): Pilot-Öko-Audits in Hessen. Erfahrungen und Ergebnisse. Ein Forschungsbericht, Degenhardt, J. (Projektleiter)/Freimann, J., Wiesbaden.
- Hollbach-Grömig, B. (1999): Ökologisch orientierte Wirtschaftspolitik. Ein neues kommunales Handlungsfeld, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 29, Berlin.
- Horváth, P. (1996): Controlling, 6., vollst. überarb. Aufl., München.
- Hucke, J. u.a. (1980): Implementation kommunaler Umweltpolitik, Frankfurt a. M./New York.
- Hucke, J./Ueberhorst, R. (Hrsg., 1983): Kommunale Umweltpolitik, Stadtforschung aktuell, Bd. 5, Basel/Boston/Stuttgart.
- IFEU-Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH (IFEU) (1998): Klärung offener Fragen des Kommunalen Öko-Audits für die Novellierung der EMAS-Verordnung, Abschlussbericht, bearbeitet von Ellen Frings, Heidelberg.
- IFOK Institut für Organisationskommunikation (IFOK) (Hrsg., 1997): Bausteine für ein zukunftsfähiges Deutschland. Diskursprojekt im Auftrag von VCI und IG Chemie-Papier-Keramik, Wiesbaden.

- Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg., 1996): Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg, Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, Heft 2, Stuttgart.
- Jann, W. (1998): Neues Steuerungsmodell, in: von Bandemer, S./Blanke, B. u.a. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen, S. 70-80.
- Jasch, C. (1998): Umweltkennzahlen, in: Döttinger, K./Roth, K./Lutz, U. (Hrsg., 1999): Betriebliches Umweltmanagement, Loseblattsammlung, Sektion 01.04, Stand September 1998, Berlin u.a.
- Kallen, C. u.a. (1999): Umweltcontrolling im Bereich der öffentlichen Hand, Vorstudie, hrsg. vom Umweltbundesamt, Berlin.
- Kißler, L./Bogumil, J. (1995): Der Bürgerladen Hagen. Kundenorientierung und Produktivitätssteigerung durch mehr Arbeitsqualität, in: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg., 1995): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh, S. 65-77.
- Kißler, L. u.a. (1997): Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis, Berlin.
- Klages, H. (1988): Wertedynamik. Über die Wandelbarkeit des Selbstverständlichen, Osnabrück.
- Klages, H. (1995): Verwaltungsmodernisierung durch 'neue Steuerung'?, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 2. Halbjahresband 1995, 34. Jahrgang, S. 203-228.
- Klages, H. (1997): Verwaltungsmodernisierung: „Harte“ und „weiche“ Aspekte I, Speyerer Forschungsberichte, Nr. 172, Speyer.
- Klages, H. (1998a): Engagement und Engagementpotential in Deutschland. Erkenntnisse der empirischen Forschung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft B 38/1998, S. 29-38.
- Klages, H. (1998b): Verwaltungsmodernisierung. „Harte“ und „weiche“ Aspekte II, Speyerer Forschungsberichte, Nr. 181, Speyer.
- Klages, H./Gensicke, T. (1999): Wertewandel und bürgerschaftliches Engagement an der Schwelle des 21. Jahrhunderts, Speyerer Forschungsberichte, Nr. 193, Speyer.
- Klee, G./Kirchmann, A. (1998): Stärkung regionaler Wirtschaftspotentiale. Bestandsaufnahme und Analyse innovativer Kooperationsprojekte, Tübingen.
- Klie, T./Meysen, T. (1998): Neues Steuerungsmodell und Bürgerschaftliches Engagement. Konkurrierende oder synergetische Programme zur Verwaltungsmodernisierung, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 11, Juni, S. 452-459.



- Kommunale Gemeinschaftsstelle (1991): Dezentrale Ressourcenverantwortung. Überlegungen zu einem Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht, Nr. 12/1991, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (1993): Das Neue Steuerungsmodell, KGSt-Bericht, Nr. 5/1993, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (1994): Organisationsarbeit im Neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht, Nr. 14/1994, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (1995): Das Neue Steuerungsmodell. Erste Zwischenbilanz, KGSt-Bericht Nr. 10/1995, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (1999): Bürgerengagement – Chance für Kommunen, KGSt-Bericht Nr. 6/1999, Köln.
- Kopatz, M. (1998): Lokale Nachhaltigkeit. Vom internationalen Diskurs zur Umsetzung in Kommunen, Oldenburg.
- Kopatz, M. (2000): Verwaltungsreform: Mit Nachhaltigkeit verkrustete Strukturen aufbrechen, in: punkt.um Der Umweltinformationsdienst, Heft 6, S.12.
- Krinn, H. u.a. (1994): Umweltmanagementsystem, Teil 1: Umweltpolitik und Umweltmanagementhandbuch, Furtwangen.
- Kuhn, S./Vollmer, C./Zimmermann, M. (1998): Handbuch Lokale Agenda 21. Wege zur nachhaltigen Entwicklung in Kommunen, Ergebnis eines zweijährigen Forschungsvorhabens des Internationalen Rates für kommunale Umweltinitiativen ICLEI im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes, Bonn.
- Kurz, R. (1995): Formulierung von Unternehmensleitsätzen, in: Faix, W./Kurz, R./Wichert, F. (Hrsg.): Innovation zwischen Ökonomie und Ökologie, Landsberg, S. 101-118.
- Kurz, R. (1997a): Nachhaltige Entwicklung als ordnungspolitische Herausforderung, in: IAW-Mitteilungen, Heft 1/1997, 25. Jg., S. 4-15.
- Kurz, R. (1997b): Unternehmen und nachhaltige Entwicklung, in: de Gijssel, P. u.a. (Hrsg.): Nachhaltigkeit in der ökonomischen Theorie, Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 14, Frankfurt a.M. u.a., S. 78-102.
- Kurz, R./Spiller, A. (1995): Aktionsfelder ökologischer Unternehmensführung im Überblick. Offensives Umweltmanagement als Innovationspotential, in: Faix, W./Kurz, R./Wichert, F. (Hrsg.): Innovation zwischen Ökonomie und Ökologie, Landsberg, S. 25-33.
- Kurz, R./Volkert, J. (1997): Konzeption und Durchsetzungschancen einer ordnungskonformen Politik der Nachhaltigkeit, Tübinger Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 16, Tübingen/Basel.

- Kurz, R./Weber, R.-W. (1995): Ökobilanz der Hochschule Pforzheim, Beiträge aus dem Bereich Wirtschaft, Nr. 74, Pforzheim.
- Kurz, R. u.a. (o.J.): Strengthening Regional Competitiveness. A Review of Local Initiatives in Germany, Tübingen.
- Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (LfU) und Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (Hrsg., diverse Jahre): Umweltdaten, Karlsruhe.
- Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (LfU) und Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (Hrsg., 1997): Umweltmanagement für Energieerzeugung und -verteilung, Karlsruhe.
- Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (LfU) und Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (Hrsg., 1998): Umweltmanagement für kommunale Verwaltungen, inklusive Diskette „Arbeitsblätter“, Karlsruhe.
- Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (LfU) und Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (Hrsg., 1999): Arbeitsmaterialien zur Einführung von betrieblichen Umweltkennzahlen, Karlsruhe.
- Libbe, J. (Hrsg., 1999): Indikatorenssysteme für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen, Seminar-Dokumentation "Forum Stadtökologie" des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 11, Berlin.
- Liesegang, D.G./Sterr, T./Würzner, E. (1998): Kostenvorteile durch Umweltmanagement-Netzwerke. Kommunikation zwischen Wirtschaft, Kommunen und Wissenschaft zur Förderung von ökonomisch vorteilhaftem und regional nachhaltigem Wirtschaften, Tagungsband zum Fachkongress von 16.-17. Juni 1998 in Heidelberg, hrsg. von Liesegang, D.G., Betriebswirtschaftlich-Ökologische Arbeiten des Instituts für Umweltwirtschaftsanalysen, Bd. 2, Heidelberg.
- Liesegang, D.G. (1992): Umweltorientierte Steuerungsmaßnahmen in marktwirtschaftlichen Systemen, Diskussionsschriften der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Heidelberg, Bd. 175, Heidelberg.
- Löffler, E. (1996): The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective: Concepts and Methods of Awarding and Assessing Quality in the Public Sector in OECD Countries, Speyerer Forschungsberichte Nr. 151, 2., unveränderte Aufl., Speyer.
- Lucas, R. (1996): Netzwerk der Akteure, in: Politische Ökologie, Heft 44, Januar/Februar 1996, 14. Jg., S. 45-48.
- Majer, H. (1995): „Nachhaltige Entwicklung“ – vom globalen Konzept zur regionalen Werkstatt, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 48, Heft 4, S. 220-230.

- Majer, H. (1998): Regionale und lokale Umsetzungsmöglichkeiten. Das Beispiel des Ulmer Initiativkreises nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, in: Der Bürger im Staat, hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Heft 2, Jg. 48, S. 109-113.
- Matschke, M.J./Lemser, B./Tillmann, A. (1994): Die EU-Umwelt-Audit-Verordnung. Inhalt und kritische Würdigung, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Heft 6/1994, S. 499-520.
- Meadows, D. H. u.a. (1992): Beyond the Limits, Vermont.
- Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (Hrsg., 1998): Beschaffung von Gebrauchs- und Verbrauchsgütern für den Bürobereich, Umweltorientierte Beschaffung, Heft 40, 2. überarb. Aufl., Stuttgart.
- Myska, M. (Hrsg., 1995): Der TÜV Umweltmanagementberater. Wegweiser zur Zertifizierung, Loseblattsammlung, Köln.
- Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg., 1995): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh.
- Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A. (1998): Kommunale Spitzeninnovationen, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Heft 12, Berlin.
- Niemann, S. (1997): Lokale Agenda 21, in: Standort, Heft 2/1997.
- Noll, H.-H./Kramer, C. (1996): Umweltberichterstattung und Umweltindikatoren. Informationen zum Zustand und Wandel der Umwelt, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 1996.
- OECD (1999): Urban policy in Germany. Towards sustainable urban development, Paris /Washington, D.C.
- Oelsner, G. (1998): Übertragung des Öko-Audits auf Kommunen und Verwaltungen. Erfahrungen des Modellprojekts Kommunales Öko-Audit Baden-Württemberg, hrsg. von der Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (LfU), Karlsruhe.
- Oelsner, G. (2000): Lokale Agenda: Was können die Bundesländer tun? Bericht aus Baden-Württemberg, in: Herrmann, W./Proschek, E./Reschl, R. (Hrsg., 2000): Lokale Agenda 21. Ansätze zur Zukunftsfähigkeit, Stuttgart, Berlin, Köln, S. 5-9.
- Osborne, D./Gaebler, T. (1997): Der innovative Staat. Mit Unternehmergeist zur Verwaltung der Zukunft, Wiesbaden.
- Otto-Zimmermann, K. (1997): Einrichtung und Organisation einer Lokalen Agenda 21, in: Carl Duisberg Gesellschaft: Lokale Agenda 21, Konferenz am 14. und 15. Oktober in Stuttgart, S. 11 - 15.
- Paust, A. (2000): Vom Bürgerbegehren zur Bürgergesellschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft B 28/2000, S. 22-30.

- Pfaff-Schley, H. (1998): Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung der EG-Öko-Audit-Verordnung in Kommunen und Verwaltung, Berlin u.a.
- Pischon, A. (1999): Integrierte Managementsysteme für Qualität, Umweltschutz und Arbeitssicherheit, hrsg. von Liesegang, D.G., Berlin u.a.
- von Prittwitz, V. (Hrsg., 1993): Umweltpolitik als Modernisierungsprozess. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Pröhl, M. (1998): Ganzheitliche Führung einer Bürgerkommune, in: Verwaltung, Organisation, Personal (VOP), Nr. 3, S. 20-22.
- Rehn, M.-L./Wortmann, R. (1999): Die Schlüsselqualifikationen ausgerichtet an der Idee der "Nachhaltigen Entwicklung". Notwendigkeit und Möglichkeiten der Integration in die Aus- und Fortbildung für den öffentlichen Sektor, in: KGSt, Nr. 02 S, 44. Jg., Sonderinformation vom 10.11.1999, S. 1-4.
- Reichard, C. (1994): Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Schriftenreihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 3, Berlin.
- Reichard, C. (1998): Der Produktansatz im „Neuen Steuerungsmodell“. Von der Euphorie zur Ernüchterung, in: Grunow, D./Wollmann, H. (Hrsg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke, Basel u.a., S. 85-102.
- Rothgang, E. (1991): Umweltfreundliches Beschaffungswesen, in: Fiedler, K.P. (Hrsg.): Kommunales Umweltmanagement. Handbuch für praxisorientierte Umweltpolitik und Umweltverwaltung in Städten, Kreisen und Gemeinden, Köln, S. 190-212.
- Schaltegger, S. u.a. (1996): Innovatives Management staatlicher Umweltpolitik, Basel/Boston/Berlin.
- Schulz, E. u.a. (1993): Umweltcontrolling in der Praxis. Ein Ratgeber für Betriebe, München.
- Schweizer, N. (1998/99): Stadtkonzeption durch Bürgerengagement. Bürgerschaftliche Partizipation in Form von Arbeitskreisen, Diplomarbeit, Hochschule für öffentliche Verwaltung, Fachhochschule Kehl, Kehl.
- Seidel, E. (Hrsg., 1999): Betriebliches Umweltmanagement im 21. Jahrhundert, Berlin u.a.
- Serwe, H.-J. (1997): Nachhaltiger Entwicklungsbedarf. Lokale Agenda 21 in deutschen Kommunen, in: Politische Ökologie, Heft 50, März/April 1997, 15. Jg., S. 77-78.
- SPD-Bundestagsfraktion (1997): Kommunen, Keimzellen der Nachhaltigkeit, in: dies.: Lust auf Zukunft, Bonn, S. 82-87.

- Specht, R. (1997): Kommunales Umwelt-Management. Übertragung der EG-Öko-Audit-Verordnung auf kommunalpolitische Planungs- und Entscheidungsprozesse, in: Projekt Angewandte Ökologie, Forschungszentrum Karlsruhe, Nr. 22, Karlsruhe, S. 353-363.
- Speier, F. (1997): Die politische Seite der Verwaltungsreform, in: IAW-Mitteilungen, Heft 4/1997, 25. Jg., S. 11-17.
- Stadt Isny (Hrsg., 1998) Umwelterklärung 1998, Isny im Allgäu.
- Stadt Leutkirch (Hrsg., 1998): Umwelterklärung 1998, Leutkirch.
- Stadtforum Horb (1995): Maßnahmenkatalog, Horb am Neckar.
- Stadtverwaltung Wuppertal (1998): Praxisratgeber zur Entwicklung kommunaler Umweltmanagementsysteme, in Zusammenarbeit mit dem Institut für Kommunikation & Umweltplanung, Wuppertal.
- Stadtwerke Karlsruhe (Hrsg., 1995): Umwelterklärung 1995, Karlsruhe.
- Stark, S. (1997): Lokale Agenda 21. Hemmnisse-Risiken-Chancen. Handlungsspielräume und Empfehlungen unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der Kommunalverwaltung, Wuppertal Papers, Nr. 73, Wuppertal.
- Stark, S. (1999): Implementation der Lokalen Agenda 21 in Verwaltungshandeln am Beispiel Energie, in: Wuppertal Spezial 13, hrsg. vom Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Wuppertal.
- Steger, U. (Hrsg., 1997): Handbuch des integrierten Umweltmanagements, München u.a.
- Steinberg, C. (1996): Reengineering kommunaler Unternehmen, Stuttgart.
- Teichert, V./Diefenbacher, H./Gramm, R./Karcher, H. u.a. (1998): Lokale Agenda 21 in der Praxis. Kommunale Handlungsspielräume für eine nachhaltige Wirtschaftspolitik, Heidelberg.
- Tepper, A. (1995): Lean Management - Für wen?, in: Eichener, V./Mai, M./Klein, B. (Hrsg., 1995): Leitbilder der Büro- und Verwaltungsorganisation, Wiesbaden, S. 239-268.
- Theurer, M. (1997): Impulse für eine Reform von unten. Kommunitärer Liberalismus, in: Chatzimarkakis, G./Hinte, H. (Hrsg., 1997): Freiheit und Gemeinsinn, Bonn, S. 134-157.
- Theurer, M. (1997/98): Das Bürgermodell Horb a.N., in: Der Landkreis Freudenstadt. Heimat- und Jahrbuch 1997/98, hrsg. vom Heimat- und Museumsverein für Stadt und Kreis Freudenstadt e.V., Horb a.N., S. 15-28.

- Theurer, M./Kraibühler, H./Patig, J. (1998): Optimierung von Geschäftsprozessen am Beispiel der Stadtverwaltung Horb am Neckar, in: Kommunalzeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg, Nr. 23, S. 824-827.
- Umweltbundesamt (Hrsg., 1986): Handbuch umweltfreundliche Beschaffung. Empfehlungen zur Berücksichtigung des Umweltschutzes in der öffentlichen Verwaltung und im Einkauf, München.
- Umweltbundesamt (Hrsg., 1997): "Nachhaltiges Deutschland". Wege zu einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, Berlin.
- Umweltbundesamt (Hrsg., 1999): Umweltcontrolling im Bereich der öffentlichen Hand (Vorstudie), Berlin.
- Unternehmerinstitut e.V./Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (UNI/ASU) (Hrsg., 1997): Öko-Audit in der mittelständischen Praxis. Evaluierung und Ansätze für eine Effizienzsteigerung von Umweltmanagementsystemen in der Praxis, Bonn.
- Vogel, H. J. (1999): Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter der Kommunen. Die soziale Erneuerung von Politik und Verwaltung, in: Bogumil, J./Vogel, H. J. (Hrsg.): Bürger-schaftliches Engagement in der kommunalen Praxis. Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln, S. 141 - 154.
- Voss, G. (1997): Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung – Darstellung und Kritik, in der Reihe: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik 237, Heft 4 des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Walter, M. (2000): Öhringer Agenda 21, Zwischenbericht "Bilanz nach einem Jahr", u.M.v. Breuninger, K./Fleisch, F., hrsg. vom Agenda-Büro der Stadt Öhringen, Öhringen.
- Weber, J. (Hrsg., 1997): Umweltmanagement. Aspekte einer umweltbezogenen Unternehmensführung, Stuttgart.
- Weber, J./Schäffer, U. (2000): Controlling. Wege zu einer rationalen Unternehmensführung, Stuttgart.
- Weber, M. (1999): Willkes Konzeption eines systemischen Wissensmanagements, Diplomarbeit, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Tübingen, Tübingen.
- v. Weizsäcker, E. U./Lovins, A. B./Lovins, L. H. (1995): Faktor vier. Doppelter Wohlstand - halbiertes Naturverbrauch, München.
- Winter, G. (1998): Das umweltbewusste Unternehmen. Ein Handbuch der Betriebsökologie mit 28 Check-Listen für die Praxis, 6. Aufl., München.
- Wollmann, H. (1999): Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft B 24-25/1999, S. 13-22.

Zimmermann, M./Hucke, J. (Hrsg., 1984): Umweltschutz - was können die Gemeinden tun?, Stadtforschung aktuell, Bd. 8, Basel/Boston/Stuttgart.

Zimmermann, M. (1997): Lokale Agenda 21. Ein kommunaler Aktionsplan für die zukunftsbeständige Entwicklung der Kommune im 21. Jahrhundert, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Heft B 27/1997, S. 25-38.

# Anhang





## Anhang 1: Expertengespräche

### Expertengespräche in Horb am Neckar (z.T. mehrere Gespräche):

Name:	In der Funktion als:
Frau Seeger	Produktverantwortliche Hallenbad und Kindergarten
Herr Theurer	Oberbürgermeister
Herr Patig	Leiter der Verwaltungsreform
Herr Huber	Produktverantwortlicher Umweltschutz
Frau Graf	Qualitätsverantwortliche KLR und Controlling
Herr Scherer	Produktverantwortlicher Stadtentwicklung
Herr Kotz	Leiter Arbeitsgruppe „Internes Leitbild“

### Expertengespräche mit Vertretern anderer Städte:

Herr Dr. Stottele	Umweltbeauftragter Stadt Friedrichshafen
Frau Dr. Hartmann	Umweltbeauftragte Stadt Tübingen
Frau Schmitz	Stabstelle für ökologische Grundsatzfragen, Stadt Ulm
Herr Eckerle	Koordinierungsstelle Lokale Agenda 21, Baden-Baden
Herr Pröbstle	Amt für Umwelt und Technik, Schramberg

### Gespräche mit engagierten Bürgern aus Horb:

Frau Gertrude Riefer u.a.	Vorstand "Spielplatzinitiative Obertalheim"
Herr Helmut Loschko	Vorstand "Projekt Zukunft" e.V.
Herr Prof. Rolf Richterich	Stadtforum Horb (Koordinations- und Kernteam)
Herr Volkmar Rieber	Vorstand NABU e.V. Gruppe Horb
Herr Axel Lipp	Vorstand Förderverein "Nordstetter Schloss" e.V.

### Projektsitzungen:

Von Seiten der Stadtverwaltung Horb am Neckar wurde ein Projektteam gebildet, dem folgende Personen gehörten:

- Frau Graf (Qualitätsverantwortliche KLR und Controlling),
- Herr Huber (Produktverantwortlicher Umweltschutz),
- Frau Seeger (Produktverantwortliche Neckarbad und Kindergärten) sowie
- Herr Scherer (Stellvertretender Fachbereichsleiter Stadtentwicklung, Produktverantwortlicher Stadtplanung und Bauleitplanung, Qualitätsverantwortlicher Mobilitätsmanagement, Städtebauliche Projektsteuerung und Grünflächen).

Es wurden im Projektverlauf 12 Projektsitzungen durchgeführt.

**Anhang 2: Teilnehmer des Experten-Workshops am 4. Mai 2000 in Horb a.N.**

<b>Nr.</b>	<b>Name</b>	<b>Institution</b>
1	Argauer, Klaus	Stadtverwaltung Stuttgart
2	Braxmaier, Dr.	Stadtverwaltung Reutlingen
3	Bronner, Gerhard	Stadtverwaltung Donaueschingen
4	Bull, Victoria	Internationaler Rat für Umweltinitiative (ICLEI)
5	Eger, Herr	Stadtverwaltung Horb
6	Ehlert, Rainer	ÖTV-Hauptverwaltung, Stuttgart
7	Eichert, Rüdiger	Stadtverwaltung Villingen-Schwenningen
8	Fiederer, Hans-Jürgen	Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
9	Faiß-Langheinz, Stephanie	Stadtverwaltung Horb
10	Franke, Werner	Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg
11	Gloger, Stefan	Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg
12	Graf, Tanja	Stadtverwaltung Horb
13	Grünewald, Volker	Hans-Böckler-Stiftung
15	Hochmuth, Uwe	Stadtverwaltung Karlsruhe
16	Hollbach-Grömig, Dr. Beate	Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
17	Huber, Eckhard	Stadtverwaltung Horb
18	Jung-Erceg, Petra	Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
19	Keppel, Dr. Holger	Stadtverwaltung Rottenburg
20	Kienzle, Stefan	Gemeinderat Horb / Freie Unabhängige Wähler
21	Klages, Prof. Dr. Helmut	Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften
22	Klatte, Jürgen	Arbeitsgemeinschaft Baden-Württembergischer Bausparkassen
23	Klee, Günther	Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
24	Korneffel, Holger	Stadtverwaltung Alpirsbach
25	Koschwitz, Günter	Kontaktstelle für Umwelt und Entwicklung (KATE), Stuttgart
26	Kraus-Pause, Dorothee	Gemeinderat Bad Boll
27	Kurz, Prof. Dr. Rudi	Fachhochschule Pforzheim
28	Länge, Brigitte	Stadtverwaltung Donaueschingen / Universität Konstanz
29	Laschinger, Michael	Gemeinderat Horb / Freie Unabhängige Wähler
30	Liesegang, Prof. Dr. D. G.	Universität Heidelberg
31	Maier, Josef	Gemeinderat Horb / Freie Unabhängige Wähler
32	Mosdzien, Markus	Stadtverwaltung Calw
33	Oelsner, Gerd	Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg
34	Patig, Joachim	Stadtverwaltung Horb
35	Penck, Gerhard	Stadtverwaltung Horb
36	Petry, Dr. Günther	Stadtverwaltung Kehl
37	Richterich, Prof. Dr.	Berufsakademie Horb
38	Riefer, Gertrude	Gemeinderat Horb / SPD
39	Sauter, Kristina	Gemeinderat Horb / Offene Grüne Liste
40	Scherer, Martin	Stadtverwaltung Horb
41	Schindler, Albert	Gemeindeverwaltung Empfingen
42	Schmidt-Lüttmann, Manfred	Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg
43	Seeger, Carola	Stadtverwaltung Horb
44	Specht, Rainer	Städtetag Baden-Württemberg
45	Speier, Frank	Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
46	Volkert, Dr. Jürgen	Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
47	Walter, M.	Stadtverwaltung Öhringen
48	Ziegler, Rainer	Stadtverwaltung Heidelberg
49	Zipf, Markus	Stiftung Deutsche Umwelthilfe

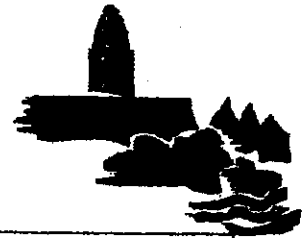
### Anhang 3: Umweltziele und Maßnahmen am Beispiel Donaueschingen

Schutzgüter / Bereiche	Ziele	Maßnahmen
<b>1. Raumnutzung</b>		
Siedlungs- und Verkehrsflächen	Die Zuwachsrate der Siedlungs- und Verkehrsflächen soll prinzipiell verringert werden. Angestrebt wird eine Beschränkung der Flächen gemäß den Vorgaben im geltenden Flächennutzungsplan und kein Flächenverbrauch über den Zeithorizont des geltenden FNP hinaus. Sollte dieses Ziel aus nichtvorhersehbaren Gründen nicht eingehalten werden können, so soll eine weitere Ausweisung an folgenden Bedingungen geknüpft werden: a) Verdichtung hat Vorrang vor Expansion. b) Festschreibung der Siedlungsränder, Zersiedelung und "Ausfransen" verhindern. c) Qualitative Verbesserung der Siedlungsflächen. Die Siedlungspolitik soll nicht dazu führen, dass einkommensschwächere Bevölkerungsteile kein Wohneigentum mehr bilden können.	I.) Neue Wohnbauflächen sollen nur unter bestimmten Bedingungen ausgewiesen werden: a) Ausschöpfung bereits ausgewiesener Wohnbauflächen. b) Verdichtung ausgewiesener Wohnbauflächen. c) Information der Grundstückseigner auf Verdichtungspotentiale. d) Pufferzeiten zwischen den aufgefüllten und verdichteten Wohnflächen und dem Ausweisen von neuen Wohnbaugebieten. e) Neue Wohngebiete sind mit infrastrukturellen Maßnahmen (gutem ÖPNV-Anschluss) zu versehen. II.) Umnutzung leerstehender Ökonomiegebäude zu Wohnzwecken.
<b>2. Arbeiten</b>		
<b>3. Handel, Gewerbe, Industrie</b>		
<b>4. Wasser</b>		
Gewässergütezustand	Die Qualität der Fließgewässer soll im Jahr 2010 mindestens die Güteklasse II erreichen; zumindest darf keine Verschlechterung des gegenwärtigen Zustandes eintreten.	a) Naturnaher Ausbau der Gewässer zur Verbesserung der Selbstreinigungskraft. b) Verbesserung der Reinigungskraft kommunaler Kläranlagen. c) Entfernen von Sohlschalen und Verrohrungen. d) Beseitigung von Fehlschüssen an die Kanalisation. e) Verhinderung von direktem Eintrag von Wirtschaftsdünger (Gülle, Jauche) in Gewässer. f) Ausweisung von Gewässerrandstreifen (innerorts); Umsetzung der Gewässerrandstreifen durch veränderte Nutzung (außerorts).
<b>5. Abwasser</b>		
<b>6. Boden</b>		
Schwermetalle	Die landwirtschaftlichen Produkte von Flächen der Flussauen sollen keine erhöhte Schwermetallgehalte, bezogen auf die Pflanzen-Normalwerte, aufweisen.	Strikte Einhaltung der Klärschlammverordnung bei der Ausbringung von Klärschlamm und ausschließliche Verwendung von Klärschlämmen aus der Region, die bei allen Parametern mindestens 50% unter den jeweiligen Grenzwerten liegen.
<b>7. Luft</b>		
<b>8. Klima</b>		
<b>9. Gesundheit</b>		
<b>10. Abfall</b>		
Erdeponien	Bis ins Jahr 2010 soll der zu entsorgende Bodenaushub minimiert werden. Als Orientierungsrahmen soll der zu entsorgende Bodenaushub in den nächsten 5 Jahren halbiert und bis 2010 ein weiteres Mal halbiert werden.	a) Einrichtung einer Erdaushubbörse in Regie des Landratsamtes. b) Ausschöpfung von Massenausgleich in Bebauungsplänen.
<b>11. Altlasten</b>		
<b>12. Stoffströme, Beschaffung</b>		
<b>13. Verkehr</b>		
<b>14. Tourismus</b>		
<b>15. Energie</b>		
<b>16. Landwirtschaft</b>		
Pflanzenschutzmittel	Möglichst geringe Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und Einsatz von möglichst umweltverträglichen Mitteln.	a) Bei der Ausbringung von Pflanzenschutzmittel soll außer bei prophylaktischen Spritzungen von allen Betrieben das Schadschwellenprinzip eingehalten werden. b) Soweit verfügbar, sollen Pflanzenschutzmittel mit geringen Aufwandsmengen (sofern sie hinsichtlich Abbaubarkeit und Toxizität Vorteile gegenüber anderen aufweisen und wirtschaftlich vertretbar sind) eingesetzt werden. c) Innerhalb des Spektrums marktgängiger Sorten sollen Sortenwahl, Anbauweisen und Fruchtfolgen so gestaltet werden, dass der Schädlingsdruck möglichst gering gehalten wird.
<b>17. Forstwirtschaft</b>		
<b>18. Flora und Fauna</b>		
Ökologische Vorrang- und Defizitgebiete	a) Ökologische Vorrang- und Defizitgebiete sollen gesichert und verbessert werden. b) Strukturarme Gebiete sollen ökologisch und landwirtschaftlich aufgewertet werden.	a) Innerhalb der Vorranggebiete soll umfassend Vertragsnaturschutz praktiziert werden und es sollen geeignete Flächen als Schutzgebiete ausgewiesen werden. b) In den strukturarmen Gebieten soll eine Biotopvernetzung erreicht werden durch die naturnahe Gestaltung und Bepflanzung von Wasserläufen und die Anlage von Hecken, Baumreihen und Alleen.
<b>19. Landschafts- und Ortsbild</b>		

In: Umweltbüro des Gemeindeverwaltungsverbandes Donaueschingen (Hrsg./1999), Umweltqualitätsziele für den Gemeindeverwaltungsverband Donaueschingen, Städte Donaueschingen, Hüfingen, Bräunlingen. - Ein Beitrag zur Lokalen Agenda 21.

## Anhang 4: Produktbeschreibung Neckarbad und Kindergärten

## Neckarbad



<b>Fachbereich</b> Bürgerdienste	
<b>Produkt</b> Neckarbad Horb a.N.	
	<b>Produktnummer</b> 217
<b>Verantwortlich</b> Carola Seeger	<b>Telefon</b> 901-294

<b>Kurzbeschreibung</b> Jahreszeitlich unabhängige Bereitstellung einer Schwimm- und Bademöglichkeit	
<b>Auftragsgrundlagen</b> Gemeinderatsbeschluss, Schulgesetz	
<b>Zielgruppe</b> Menschen aller Altersgruppen und Sozialschichten, Schüler, Vereine	
<b>Ziele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Vorhalten eines kundenorientierten öffentlichen Badeangebotes als kommunale Grundausstattung</li> <li>* Sicherstellung einer Schwimm- und Bademöglichkeit</li> <li>* Bade- und Schwimmangebote zu angemessenen zeitlichen und finanziellen Bedingungen</li> <li>* Förderung der Gesundheit durch Bewegung im und mit dem Medium Wasser</li> <li>* Sicherung des Schulschwimmens als Teil des gesetzlichen Schulsports</li> <li>Bereitstellung des Bades für Vereins- und Verbandsarbeit zu angemessenen zeitlichen und finanziellen Bedingungen</li> </ul>

<b>Leistungsumfang</b>	<b>Ergebnis 1997</b>	<b>Ergebnis 1998</b>	<b>Planung 1999</b>
Wasserfläche	312,50 m <sup>2</sup>	312,50 m <sup>2</sup>	312,50 m <sup>2</sup>
Wassertemperatur	30,5 ° C	30,5 ° C	30,5 ° C
Öffnungstage	325	336	329
Öffnungsstunden	2990	3293	3200
davon: Öffentl. Schwimmen	2551	2876	2788
Schulschwimmen	244	232	230
Vereinschwimmen	195	185	182
Besucher gesamt	67.225	71.677	70.000
davon: Öffentl. Schwimmzeit	49.976	53.767	53.300
Schulschwimmen	8.972	9.630	9.500
Schulschwimmen (auswärtige Schüler)	4.367	3.483	3.000
Vereine, sonstige	3.910	4.797	4.200

Leistungsumfang	Ergebnis 1997	Ergebnis 1998	Planung 1999
<b>Besucherstruktur des öffentlichen Badebetriebes</b>			
* Erwachsene	18.390	22.258	22.500
* Jugendliche	20.779	24.038	23.600
* Jahreskarten	8.494	4.644	4.000
* Familienpässe	767	1.429	1.500
* Familienferienpässe	1.468	1.010	1.000
* Sonstige	78	88	100

### Sachbericht

Die Zahl der Badebesucher wird in diesem Jahr zwar geringfügig unter der des Vorjahres liegen. Der Grund hierfür liegt darin, daß das Bad eine Woche länger für Wartungsarbeiten geschlossen war als in den Vorjahren.

Es ist erfreulich, daß die letztjährige hohe Besucherzahl kein Ausnahmeergebnis darstellt, sondern daß sich sogar ein Anstieg der Besucherzahl beim öffentlichen Badebetrieb abzeichnet. Das Bad findet zunehmend Zuspruch.

Im einzelnen ist dieser positive Trend vor allem auf die erweiterten Öffnungszeiten am Sonntag von 12.00 bis 18.00 Uhr, die moderate Preisgestaltung, das erweiterte Kursangebot, die verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, und auf die Schaffung einer angenehmen Atmosphäre im Bad (Bepflanzung, farbliche Gestaltung des Bades) zurückzuführen.

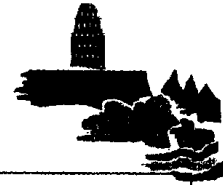
Im Juli dieses Jahres wurde in der Schwimmhalle ein Solarium eingebaut, das von den Badegästen sehr gut angenommen wird.

Budget	Ergebnis 1997	Planung 1998	Planung 1999
Gesamtkosten	875.326 DM	944.870 DM	886.110 DM
Gesamterlöse	366.928 DM	371.700 DM	371.900 DM
Überschuß/Zuschuß(-)	-508.398 DM	-573.170 DM	-514.210 DM
<b>Kostendeckungsgrad</b>	<b>41,9%</b>	<b>39,3%</b>	<b>42,0%</b>
<b>Anteil am Gesamthaushalt</b>	<b>1,23%</b>	<b>1,28%</b>	<b>1,14%</b>

### Ausblick

Das Kiosk ist wegen Pächterwechsel derzeit geschlossen. Eine Nachfolgerin ist jedoch gefunden. Die Wiedereröffnung des Kiosks wird Mitte Januar sein.

## Kindergarten



<b>Fachbereich</b> Bürgerdienste
-------------------------------------

<b>Produkt</b> Kindergarten
--------------------------------

<b>Produktbereich</b> Kindergartenverwaltung, kirchl. Kindergärten	<b>Produktnummer</b> 215
-----------------------------------------------------------------------	-----------------------------

<b>Verantwortlich</b> Frau Carola Seeger	<b>Telefon</b> 901-294
---------------------------------------------	---------------------------

<b>Kurzbeschreibung</b> Schaffung der organisatorischen Rahmenbedingungen für die Förderung von Kindern im Alter von 3 Jahren bis zur Einschulung in unterschiedlichen Angebotsformen. Kooperation mit den verschiedenen Kindergartenträgern und Fachdiensten, dem Tageselternverein sowie die Erledigung sämtlicher Verwaltungsleistungen Erstellen und Fortschreiben des Kindergartenentwicklungsplanes sowie die Ableitung und Umsetzung der Maßnahmen aufgrund des Kindergartenentwicklungsplanes Unterhaltung der Einrichtung sowie der Gebäude
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Auftragsgrundlagen</b> Gemeinderatsbeschluß, Kindergartengesetz
-----------------------------------------------------------------------

<b>Zielgruppe</b> Kinder im Alter von 3 bis 6 Jahren und deren Eltern
--------------------------------------------------------------------------

<b>Ziele</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Wohnortnahe und bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Kindergartenplätzen</li> <li>* Erfüllung des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz</li> <li>* Schaffung der Rahmenbedingungen die eine familienergänzende/- unterstützende Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern im Alter von 3 Jahren bis zur Einschulung in unterschiedlichen Angebotsformen ermöglichen</li> </ul>
--------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Strukturdaten</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
Zahl der städtischen Kindergärten	8	8	8
Zahl der kirchlichen Kindergärten	12	12	12
Gemeinsamer Kindergarten in Empfingen/Wiesenstetten	1	1	1
<b>Anzahl der Gruppen</b>	<b>42,5</b>	<b>44,0</b>	<b>43,5</b>
kommunal	15,0	16,0	16,5
kirchlich	27,5	28,0	27,0

Strukturdaten	1997	1998	1999
Anzahl der Kindergartenplätze	1.207	1.235	1.251
kommunal	447	475	503
kirchlich	760	760	748
Anzahl der Kinder im Alter von 3 Jahren bis zur Schulreife	1.311	1.290	1.250

### Übersicht über die Kindergärten im Stadtgebiet

Katholischer Kindergarten St. Leonhard, Horb	Städtischer Kindergarten Dettingen
Katholischer Kindergarten Südring, Horb	Städtischer Kindergarten Diessen
Evangelischer Kindergarten Weingasse, Horb	Katholischer Kindergarten Grünmettstetten
Evangelischer Kindergarten Finkenweg, Horb	Städtischer Kindergarten Mühlen
Katholischer Kindergarten Ahldorf	Städtischer Kindergarten Mühringen
Katholischer Kindergarten Altheim	Städtischer Kindergarten Nordstetten
Katholischer Kindergarten Betra	Katholischer Kindergarten Nordstetten
Städtischer Kindergarten Bildechingen	Städtischer Kindergarten Obertalheim
Städtischer Kindergarten Bittelbronn	Katholischer Kindergarten Rexingen
Katholischer Kindergarten Dettingen	Katholischer Kindergarten Untertalheim

### Sachbericht

Die Übersicht über die Anzahl der Kindergärten zeigt, daß die wohnortnahe und bedarfsgerechte Versorgung der Einwohner mit Kindergartenplätzen auch im Hinblick auf die Erfüllung des Rechtsanspruches das Leitmotiv des Gemeinderates und der Verwaltung im Bereich Kindergarten darstellt.

Von den 1.251 Kindergartenplätzen befinden sich 503 (40%) in kommunaler Trägerschaft und 748 (60%) in kirchlicher Trägerschaft. Diese Zahlen machen deutlich, daß dieses Leitmotiv nur mit Hilfe des unverzichtbaren Engagements der kirchlichen Träger erfüllt werden kann.

Im Jahr 1999 wurden ausgehend von dem im Jahr 1997 erarbeiteten und vom Gemeinderat beschlossenen Kindergartenentwicklungskonzept folgende Maßnahmen durchgeführt bzw. zur Durchführung vorbereitet:

- Sanierung und Erweiterung des Katholischen Kindergartens Betra
- Erweiterung des Katholischen Kindergarten Dettingen
- Einrichtung einer Kleingruppe in Obertalheim
- Sanierung und Erweiterung des Katholischen Kindergartens Untertalheim

Ein weiterer Schwerpunkt in diesem Jahr war die Erarbeitung einer Kindergartenbroschüre, an der alle Leiterinnen und Erzieherinnen der Kindergärten im Stadtgebiet beteiligt waren und aktiv mitgearbeitet haben. Diese Broschüre wird voraussichtlich im ersten Quartal des Jahres 2000 erscheinen.

Im Bereich der Gebäude- und Spielplatzunterhaltung konnten neben den kleineren Reparaturen in den Kindergärten dringende Maßnahmen wie die Sanierung des Spielplatzes im Kindergarten Ahldorf, die Herstellung des Spielplatzes in Mühringen und die Sanierung der Treppe in Obertalheim durchgeführt werden. Vor allem bei der Spielplatzunterhaltung ist das große Engagement der Eltern besonders hervorzuheben.



Budget	Ergebnis 1997	Planung 1998	Planung 1999
Gesamtkosten	2.154.606 DM	2.228.040 DM	2.410.400 DM
Gesamterlöse	6.059 DM	4.500 DM	5.250 DM
<b>Überschuß/Zuschuß(-)</b>	<b>-2.148.547 DM</b>	<b>-2.223.540 DM</b>	<b>-2.405.150 DM</b>
<b>Kostendeckungsgrad</b>	<b>0,28%</b>	<b>0,20%</b>	<b>0,22%</b>
<b>Anteil am Gesamthaushalt</b>	<b>3,04%</b>	<b>3,02%</b>	<b>3,09%</b>

### Ausblick

Neben der Fortschreibung des Kindergartenentwicklungskonzeptes werden die Schwerpunkte im Jahr 2000 bei der Verbesserung der Kommunikation und Kooperation mit den verschiedenen kirchlichen Trägern und der Stadt Horb sowie bei der Definition und Diskussion über künftige Qualitätsmerkmale/-standards im Kindergarten liegen.

**Anhang 5: Faktoren zur Umrechnung von unterschiedlichen Mengeneinheiten in kWh, zur Berechnung des Primärenergieverbrauchs und der Kohlendioxidemission**

Energieträger	Heizwert	CO <sub>2</sub> -Emissionen
Strom		
Primärenergiebilanz	3 kWh/kWh	-
Endenergieverbrauch	1 kWh/kWh	250 g/kWh
Erdgas	9 kWh/cbm	214 g/kWh
Flüssiggas	13 kWh/kg	255 g/kWh
Heizöl	10 kWh/l	300 g/kWh

Quellen: Energieversorgung Schwaben AG (Hrsg.): Energiebericht Horb, versch. Jg., Stuttgart,  
Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Energiebericht, versch. Jg., Stuttgart

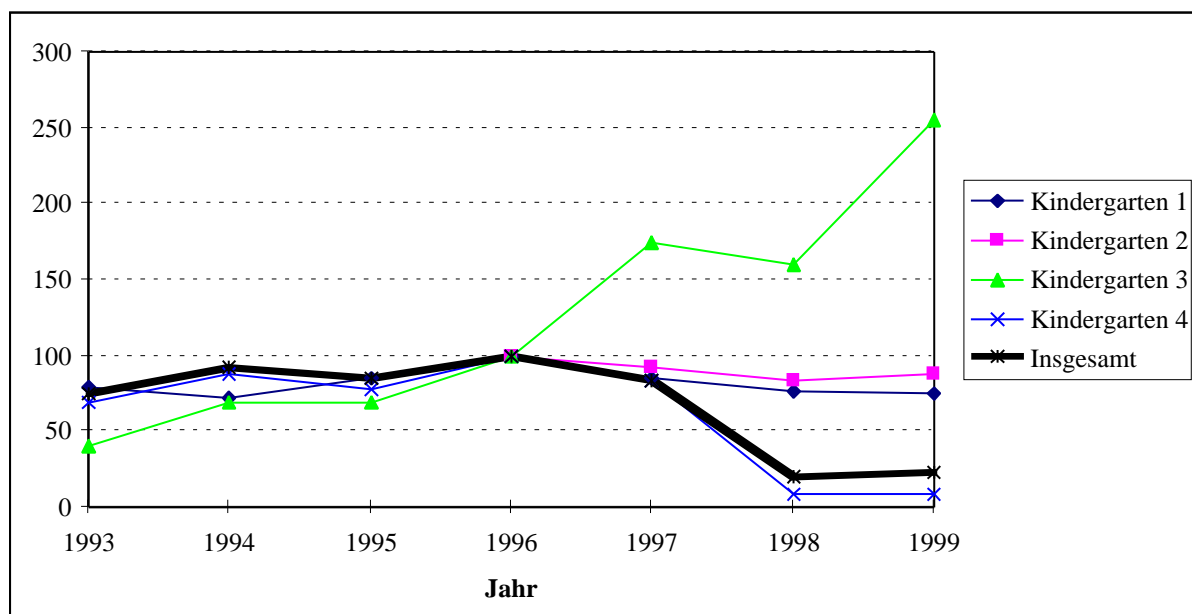
## Anhang 6: Umweltrelevante Kennzahlen pro Kindergartengruppe

### Tabelle A.1: Zahl der Kindergartengruppen

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Kindergarten 1	4	4	4	4	4	4	4
Kindergarten 2					1	1	1
Kindergarten 3	2	2	2	2	2,3	2,6	2
Kindergarten 4	3	3	3	3	3	3	3
Insgesamt	9	9	9	10	10,3	10,6	10

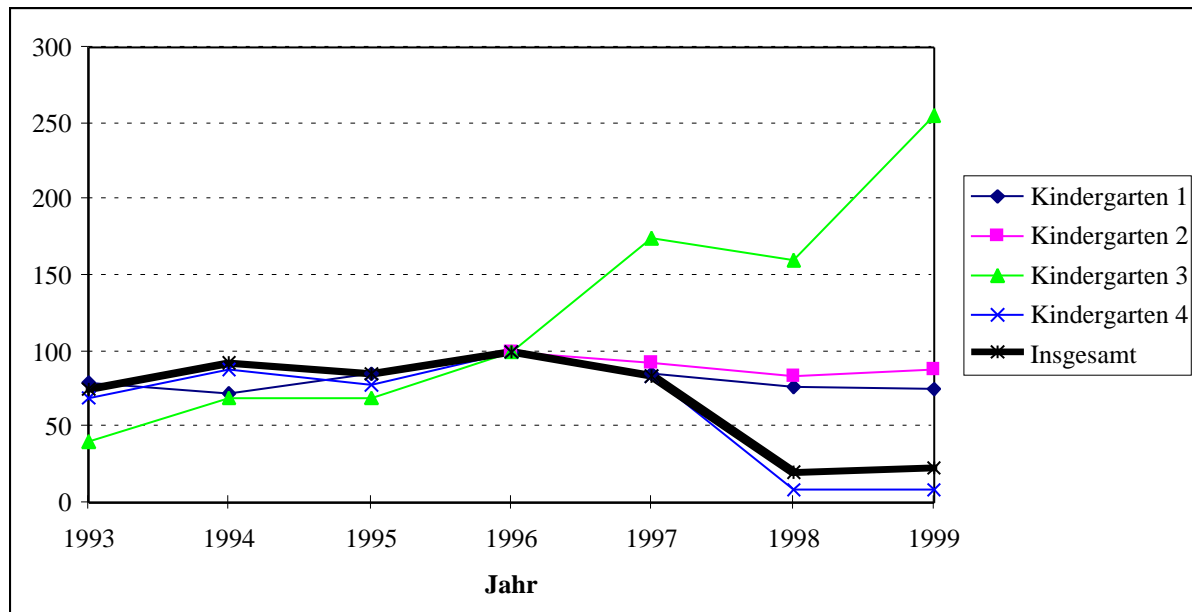
Quelle: Stadt Horb

### Abbildung A.1: Stromverbrauch pro Kindergartengruppe (1996=100)



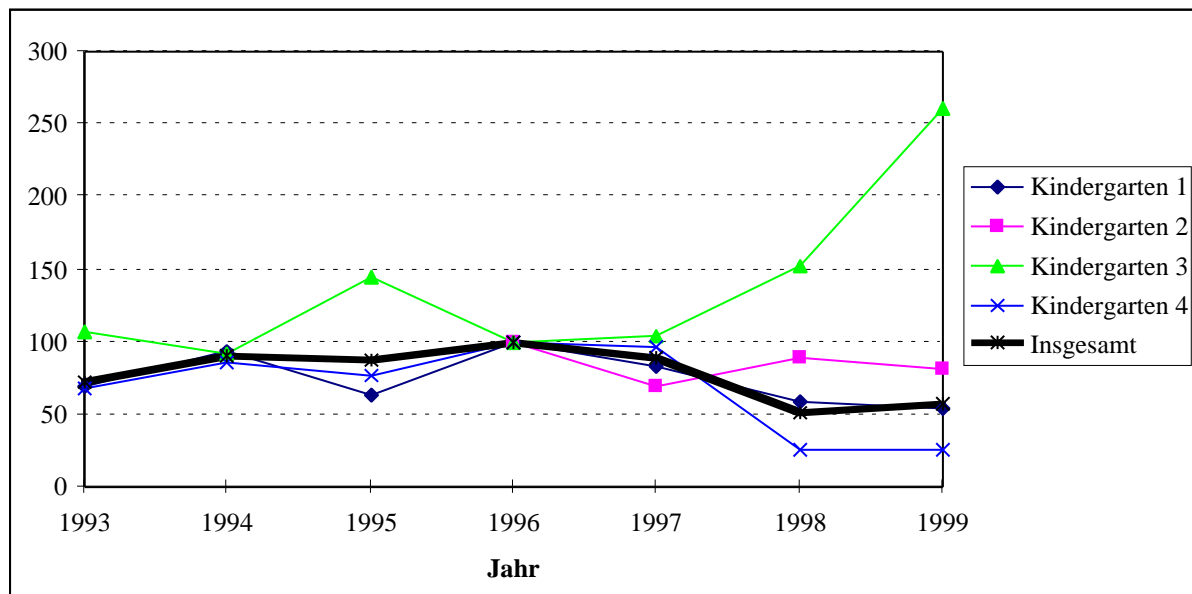
Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

**Abbildung A.2: Heizöl- und Gasverbrauch pro Kindergartengruppe (1996=100)**

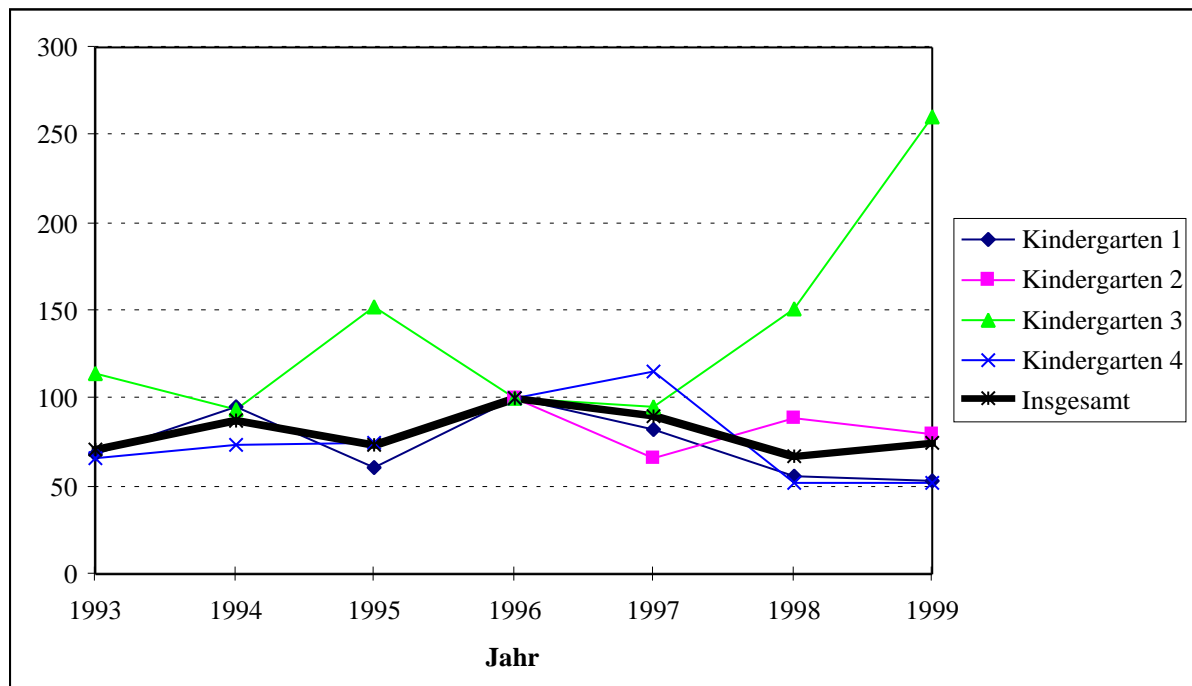


Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

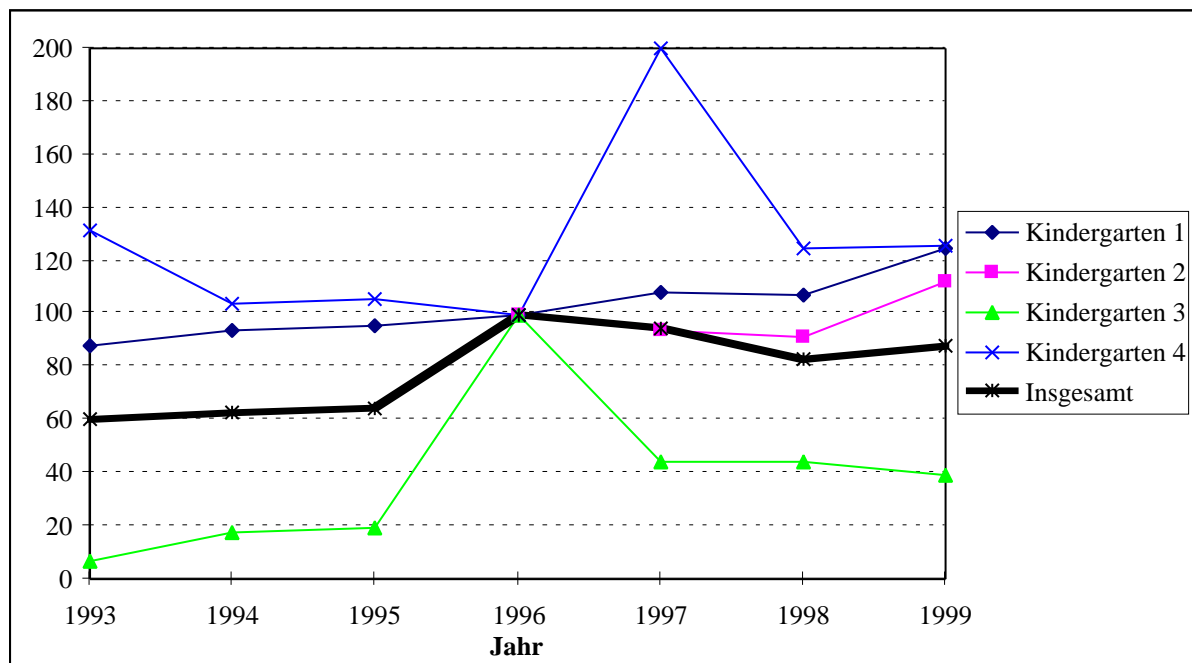
**Abbildung A.3: Primärenergieverbrauch pro Kindergartengruppe (1996=100)**



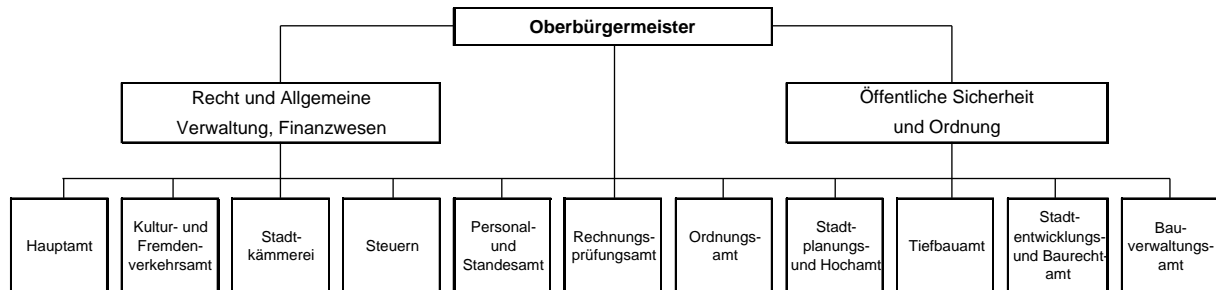
Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

**Abbildung A.4: Kohlendioxid-Emissionen pro Kindergartengruppe (1996=100)**

Quellen: Stadt Horb, eigene Berechnungen

**Abbildung A.5: Wasserverbrauch pro Kindergartengruppe (1996=100)**

Quelle: Stadt Horb, eigene Berechnungen

**Anhang 7: Alte Organisationsstruktur der Stadtverwaltung Horb am Neckar**

## Anhang 8: Charakterisierung der ausgewählten Städte mit Agenda-21-Prozess

### RAVENSBURG

(ca. 47.000 Einw.)

**Start:** Beschluss des Gemeinderates zur Umsetzung der Lokalen Agenda 21 am 14. Oktober 1996  
Arbeitspapier für die Bürgerbeteiligung im November 1998  
Auftaktveranstaltung zur Bürgerbeteiligung am Agenda-Prozess am 06. März 1999

**Initiator:** Gemeinderat von Ravensburg

**Organisation:** Agenda-Büro bei der Stadtverwaltung  
7 Arbeitskreise mit engagierten Bürger/innen und Vertreter/innen der Stadtverwaltung  
Agenda-Beirat: Sprecher/innen der Arbeitskreise (AK), Vertreter/innen des Gemeinderats  
Vorsitz: OB Vogler

**Finanzen:** Für die Bürgerbeteiligung und sich daraus ergebende kleinere Projekte stehen 80.000 DM pro Jahr zur Verfügung.

**Verlauf:** Die Arbeitskreise werden von Moderatoren der VHS geleitet, in jedem AK nimmt ein Vertreter der Verwaltung teil.

Im Frühjahr 1996 hat das Wirtschaftsministerium zusammen mit dem Ministerium für den Ländlichen Raum und dem Ministerium für Umwelt und Verkehr die Stadt Ravensburg in das Modellvorhaben „Ökologische Stadt- und Gemeindeentwicklung“ aufgenommen.

Die zahlreichen Ideen und Projektvorschläge werden in einem Jahresprogramm vorgestellt, wobei das federführende Amt genannt wird, das auch für die Projektsteuerung verantwortlich ist. Ebenso wird ein Jahresbericht erstellt, in dem dargelegt wird, wie die Umsetzung der Projekte voranschreitet.

---

**Bewertung:** Die Teilnahme im Modellvorhaben „Ökologische Stadt- und Gemeindeentwicklung“ scheint einen positiven Einfluss auf den Agenda-Prozess in Ravensburg gehabt zu haben. Es wurden Ideen und Projektvorschläge zu zahlreichen Themengebieten erarbeitet, konkret formuliert und zum Teil bereits umgesetzt. Dieser Erfolg liegt u. E. an der starken Einbindung der Verwaltung in die Projekte, wobei offen bleibt, ob diese intensive Mitarbeit aus eigener Motivation oder durch Druck von außen (bzw. „oben“) angeregt wurde.

**ÖHRINGEN**

(ca. 22.000 Einw.)

Start:	September 1998 durch einstimmigen Beschluss des Gemeinderats Auftaktveranstaltung im März 1999
Initiator:	OB Kübler, nach Information und Beratung mit dem Gemeinderat
Organisation:	4 moderierte Arbeitsgruppen (AG) ein vermittelnder Arbeitskreis (Teilnehmer: 5 Vertreter der Gemeinderatsfraktionen, 4 Sprecher der AG's, der Leiter der Verwaltung und der Agenda-Koordinator) Agenda-Büro als koordinierende und organisierende Stelle in der Verwaltung Vertreter der Verwaltung in jeder AG (Amtsleiter), Vertreter von Handel und Gewerbe, organisierte Bürger/innen aus Vereinen, Verbänden, Initiativen als Akteure im Agenda-Prozess
Finanzen:	keine Angaben
Verlauf:	Die Rolle der Kommunalverwaltung besteht in der Überführung der Strukturen vom vorangegangenen Stadtmarketing-Prozess in eine offene Beteiligung der breiten Öffentlichkeit.  Alle Arbeitsgruppen wurden „ehrenamtlich-professionell“ moderiert und nahmen ihre Arbeit – zunächst projektorientiert - auf.  Trotz intensiver Medien- und Öffentlichkeitsarbeit ist die Teilnahme sehr schwankend (zwischen 30 und 5 Teilnehmer/innen je Sitzung). Erste Vorschläge der Mitwirkenden betrafen nicht die vom Agenda-Büro erwarteten „Brennpunkte“ der Stadtentwicklung  Eine Vielzahl der Beteiligten scheint zunächst mit dem unscharfen, nicht klar definierten Begriff der Nachhaltigkeit fast überfordert, daher das sehr pragmatische, projektorientierte Vorgehen.  Kern und Absicht der Agenda 21 fließen nach und nach in die kommunale Entwicklung ein – auch die Ämter der Stadtverwaltung sehen sich als Teilnehmer im Prozess und wirken auf der Basis ihrer Aufgabengebiete aktiv mit.  Das Öhringer Agenda-Büro führt in Zusammenarbeit mit Prof. Schenk (Geografisches Institut der Universität Tübingen) die Koordination einer Untersuchung über die Möglichkeiten der Agenda 21 auf regionaler Ebene (Ziel-Prozess-Analyse) durch.
Bewertung:	Der Agenda-Prozess ist relativ gut organisiert, es werden auch Ideen und Leitlinien in den einzelnen AG's entwickelt, die konkrete Umsetzung findet aber offenbar noch kaum statt. Dies liegt vss. an der zu kurzen Zeit seit Beginn des Prozesses.



**ROTTENBURG AM NECKAR**

(ca. 41.000 Einw.)

- Start:** Als Vorläufer des Agenda-21-Prozesses in Rottenburg kann die Stadtentwicklungsplanung (STEP) 2010 angesehen werden, die 1996 initiiert wurde. Die Verabschiedung des Stadtentwicklungsplanes im Dezember 1998 gilt als Startschuss für die Umsetzung der Lokalen Agenda 21.
- Initiator:** In einer Klausurtagung des Gemeinderates wurden erstmals Inhalte und Methoden für STEP 2010 diskutiert. Es folgte die Bildung einer interfraktionellen Projektgruppe des Gemeinderates und der Verwaltung.
- Organisation:** Agenda-Büro im Umweltamt der Stadtverwaltung  
Koordinierungsgruppe der Lokalen Agenda  
5 themenbezogene Arbeitskreise
- Finanzen:** keine Angaben
- Verlauf:** Über 80 Bürgerinnen und Bürger arbeiteten von November 1997 bis März 1998 in den 5 Arbeitskreisen. Zusätzlich zu dieser offenen Bürgerbeteiligung wurden in den Stadtteilen 5 Bürgerversammlungen zu den verschiedenen Themenbereichen durchgeführt. Bei Teilnehmerzahlen von jeweils 70 bis 120 Personen konnten rund 600 Bürger/innen erreicht werden.
- Die Ergebnisse der AK's wurden veröffentlicht, die Sprecher präsentierten die Ergebnisse in einer öffentlichen Versammlung in der Festhalle, sowie ein weiteres Mal in einer öffentlichen Gemeinderatssitzung.
- Das Engagement vieler Bürger in den AK's führte zu dem Wunsch, zumindest die AK-Sprecher in den Entscheidungsprozess mit einzubeziehen. Diesem Wunsch wurde mit einem Antrag der Grünen Liste Rechnung getragen, stieß jedoch bei den anderen Fraktionen auf Ablehnung. OB Tappeser bat darum, „die vereinbarten Spielregeln einzuhalten“.
- 
- Bewertung:** Die Haltung des Gemeinderats und der Stadtverwaltung birgt die Gefahr, dass sich die beteiligten Bürger/innen bevormundet fühlen, bzw. empfinden, dass ihre Arbeit in den AK's nicht angemessen honoriert wird, was einen Rückgang der Motivation zur Folge haben kann. Obwohl noch nicht viele Ideen konkret umgesetzt wurden, sind die AK's weiter aktiv bei der Arbeit, wie aus der Berichterstattung der Lokalpresse ersichtlich ist.

**HERINGEN**

(ca. 9.000 Einw.)

- Start:** April 1997 durch Grundsatzbeschluss der Stadtverordnetenversammlung
- Initiator:** Agenda-Büro (angesiedelt im Umweltamt)
- Organisation:** Arbeitsgruppe „Lokale Agenda 21“ innerhalb der Verwaltung mit Vertretern aus allen Fachämtern  
Agenda-Kommission: je 4 Mitglieder der Verwaltung und der Stadtverordnetenversammlung sowie 12 sachkundige Bürger
- Finanzen:** fast ausschließlich aus Mitteln des Umweltamtes
- Verlauf:** Der Ansatz ist praxisorientiert und greift innerhalb wie außerhalb der Verwaltung auf vorhandene Einrichtungen zurück.  
Verzicht auf Diskussion von Leitbildern – konkrete Projekte bilden den Schwerpunkt der Arbeit.
- Aktivitäten: jährliche Fortschreibung der Agenda, Aktualisierung von Maßnahmen- und Ideenkatalog, jährlicher Bericht.  
Ideen von Bürgern sind erwünscht, die Verwaltung fördert Bildung von Arbeitsgruppen mit interessierten Bürgern.
- 
- Bewertung:** Gemeinderat bzw. Verwaltung haben den Namen „Agenda 21“ besetzt und die Spielregeln etabliert; so können neue LA-21-Initiativen mit Hinweis auf bereits Bestehendes gesteuert werden. Die Einbeziehung der Bürger in den Prozess erscheint gering; es scheint, dass die Verwaltung den Prozess eher dominiert denn fördert.

**UNTERHACHING**

(ca. 20.000 Einw.)

- Start:** Juli 1995 mit Gründung des Agenda-Forums
- Initiator:** ca. 20 Personen aus Vereinen, Verbänden, Parteien und der Volkshochschule (VHS), d.h. aus der Bürgerschaft
- Organisation:** 5 Arbeitskreise  
Vollversammlung der Lokalen Agenda 21 (Bürgerforum)  
Umweltbeirat als Schnittstelle zu Gemeinderat und –verwaltung  
(Mitglieder: Sprecher der Arbeitskreise, der Sprecher der Agenda 21 und die drei Umweltbeauftragten der Ratsfraktionen)
- Finanzierung:** aus Zuschüssen
- Verlauf:** Ein entscheidender Faktor: 1996 wird Herr Dr. Knapek, einer der Mitinitiatoren des Agenda-Forums, 1. Bürgermeister.
- 1996: der Gemeinderat beschließt, die Sprecher der AK's als Mitglieder des Umweltbeirates zu berufen und dies in der Geschäftsordnung des Gemeinderates festzulegen.
- § 22, S. 3 der Agenda-Satzung: "Empfehlungen des Umweltbeirates/ Agenda 21 sind von den zuständigen Gremien zu behandeln."
- 1997: offizielle Beschlussfassung des Gemeinderates zur lokalen Agenda 21, um Zuschussanträge stellen zu können.
- Es wurden bereits zahlreiche Vorschläge zu Maßnahmen erarbeitet und ein großer Teil bereits konkret umgesetzt. (z.B.: Stromsparwettbewerb, Solaranlagen-Workshop, Vorträge, Exkursionen, Aktionstag Bus 220, Wertstoffbörsen, usw.)
- 
- Bewertung:** Offenbar besteht eine enge Vernetzung von Agenda-Prozess und Gemeinderat bzw. –verwaltung, obwohl hier deutlich ein bottom-up-Ansatz bei der Gründung erkennbar ist. Ein entscheidender Grund ist wohl die Wahl eines Mit-Initiators zum 1. Bürgermeister. Diese Tatsache hat bei vielen Akteuren in Gemeinderat und -verwaltung die sonst festgestellten Akzeptanz-Barrieren deutlich reduziert. Insgesamt erscheinen der bisherige Prozess und die weiteren Aussichten beispielhaft für andere Kommunen.

**RIEDSTADT**

(ca. 17.000 Einw.)

- Start:** 1996 – Kooperationsvertrag mit dem Zentrum für Interdisziplinäre Technikforschung (ZIT) der TU Darmstadt, um Riedstadt zur Modellgemeinde für eine Lokale Agenda 21 zu machen.  
Offizieller Gemeinderatsbeschluss am 15. Oktober 1996; Auftaktveranstaltung am 28. September 1997.
- Initiator:** ZIT der TU Darmstadt
- Organisation:** 6 Arbeitsgruppen (AG's) und 2 Arbeitskreise  
Agenda-Büro, beim Umweltamt angesiedelt, bildet zusammen mit dem ZIT die „Koordinationsgruppe TUD-Riedstadt“  
Koordinationskreis (Teilnehmer: Mitglieder der Koordinationsgruppe und Sprecher der AG's, geleitet von Moderatoren  
Arbeitsgruppen engagierter Bürger
- Finanzen:** Förderung durch die Bundesstiftung Umwelt in Höhe von 327.000 DM über 3 Jahre
- Verlauf:** Der Bürgermeister hat die Lokale Agenda 21 zur Angelegenheit mit hoher Priorität erklärt und unterstützt den Prozess. Die Verwaltung befasst sich über das bisherige Maß hinaus mit Maßnahmen und Projekten der Lokalen Agenda 21.
- Die verwaltungsinterne Vernetzung hat eine große Bedeutung: Amts- und Abteilungsleiter erhalten auf ihren Sitzungen regelmäßige Sachstandsberichte zur Lokalen Agenda 21.
- Da diese neue Form der demokratischen Zusammenarbeit noch ziemlich ungewohnt ist, hat sich die Gemeindevertretung eigene Regeln im Umgang mit den Arbeitsgruppen aufgestellt. Die AG's können in den einzelnen Ausschüssen nach Absprache berichten und sie können über den Gemeindevorstand Beschlussvorlagen weiterleiten. Umgekehrt tragen auch die Parlamentarier Wünsche und Anregungen an die Gruppen heran.
- 
- Bewertung:** Die professionelle Betreuung des Agenda-Prozesses durch das ZIT, ist wohl der entscheidende Erfolgsfaktor in Riedstadt. Die Vielzahl geplanter und auch umgesetzter Projekte ist beispielhaft, die relativ üppige finanzielle Ausstattung trägt ebenfalls zum Erfolg bei. Sehr gut erscheint in Riedstadt die Zusammenarbeit der AG's mit Gemeinderat und Verwaltung, sowie die Einbindung weiterer Akteure (z.B. IFOK aus Bensheim beim "Energie-Tisch") zu funktionieren.

**SCHWABACH**

(ca. 38.000 Einw.)

- Start:** 1996
- Initiator:** Oberbürgermeister beauftragt das Umweltschutzamt den Agenda-Prozess einzuleiten
- Organisation:** Agendabeauftragte aus dem Umweltschutzamt  
Agendabeirat als Koordinierungsstelle (Vorsitzender: OB)  
5 Foren bzw. Arbeitskreise  
ca. 60 Bürger regelmäßig aktiv
- Finanzen:** 20.000 DM aus dem kommunalen Haushalt; Sponsoren intensiv gesucht, zum Teil erfolgreich
- Sonstiges:** Januar 1997: verwaltungsintern wird abgelehnt, dass die jeweiligen Fachämter mit einem Mitarbeiter in den Foren vertreten sind (aus Personalmangel!). Bei konkreten Maßnahmen sollen sie jedoch hinzugezogen werden.
- 1998: Erweiterung des Agendabeirates um jeweils einen Vertreter der Stadtratsfraktionen, um die Kommunalpolitik in den Dialog mit einzubeziehen.
- Einbeziehung breiter Schichten der Bevölkerung ist nur zum Teil gelungen. Die Wirtschaft konnte kaum in den Prozess eingebunden werden.
- Trotzdem wurden zahlreiche Vorschläge zu Maßnahmen erarbeitet und Aktionen durchgeführt (Malwettbewerb, öffentliche Aktionen mit Bauern aus der Gegend, mit Bäckern, Motto: „natürliche Produkte“). Erste Ergebnisse in Bezug auf Einwirkung auf Verwaltung: Optimierung der Fahrradwege aus Gemeindemitteln (10.000 DM) auf Vorschlag des Forums „Wir Frauen machen Agenda 21“.
- 
- Bewertung:** Relativ erfolgreiche Umsetzung der Ziele sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht. Erfolg beruht v. a. auf der guten Arbeit in den Foren und Gesprächskreisen; die Verknüpfung des Agenda-Prozesses mit Verwaltung und Gemeinderat bedarf wohl noch einiger Zeit und (Überzeugungs-)Arbeit.

## **Anhang 9: Kurzbeschreibung der Horber Initiativen**

### **Spielplatz-Initiative Obertalheim**

Ende September 1996, im Anschluss an ein Bürgergespräch der Stadtverwaltung und des Oberbürgermeisters in der Klosterscheuer, reifte der Entschluss, einen Spielplatz in Obertalheim im Rahmen einer Bürgerinitiative zu errichten. Auf der ersten Informationsveranstaltung im Januar 1997 erklärten sich viele Bürger spontan bereit, bei der Planung und beim späteren Bau mitzuwirken. Die Ergebnisse der Informationsveranstaltung, die von dem inzwischen gebildeten BIS-Team (Bürgerinitiative Spielplatz) zusammengetragen wurden, mündeten in die Entscheidung, einen naturnahen Spielbereich für Jung und Alt zu schaffen. Nach einer mehrwöchigen Orientierungsphase beschloss das BIS-Team, den Spielbereich gemeinsam mit der FFS (Forschungsstelle für Spielraumplanung) zu planen. Vom BIS-Team wurden Lagepläne und Geländeschnitte gezeichnet, sowie eine umfangreiche Bilddokumentation erstellt, so dass bereits Mitte Mai die FFS den fertigen Plan für den künftigen Obertalheimer Generationenplatz vorlegen konnte. Um künftig im Amtsblatt auf die Aktionen der BIS aufmerksam zu machen, wurde auch ein Logo entworfen. Das Projekt wurde sodann im Ortschaftsrat vorgestellt, und das Gremium stimmte der Planung mehrheitlich zu. Wichtigstes Kriterium war, mit der zur Verfügung stehenden Summe von 60.000 DM der Planung möglichst nahe zu kommen. Ende Juli 1997 erreichten die Informationsaktivitäten mit einem gelungenen Infofest-Sonntag einen vorläufigen Höhepunkt. Danach kam der erste Rückschlag: Die mit der Ausführungsplanung beauftragte Landschaftsarchitektin veranschlagte die Kosten auf rund 140.000 DM. Es stellte sich mithin die Frage, ob die Differenz von rd. 80.000 DM durch Eigenleistung aufgefangen werden kann. Nachdem eine Reihe Kosten sparender Veränderungen in den Planungen vorgenommen worden sind, wurde im September mit den Arbeiten begonnen. Einen ersten Großeinsatz gab es an einem Wochenende im Oktober: An beiden Tagen fanden sich rund fünfzig Männer, Frauen und Kinder ein, um auf dem Generationenplatz zu arbeiten. Dennoch waren zwei Nacharbeitaktionen erforderlich. Ende November gab es den zweiten Großeinsatz. Der Rasen konnte allerdings aufgrund des Wintereinbruchs erst Ende April 1998 von den Stadtgärtnern eingesät werden. Der Spielplatz erhielt den Namen FATA MORGANA (Für alle Talheimer Mitbürger und Reingeschmeckte ganz naturnah). Ende Mai 1998 stimmte der Ortschaftsrat der vom BIS-Team erarbeiteten Benutzungsregelung und dem Namen des Spielplatzes zu, so dass im Juli die Vorbereitungen für das Einweihungsfest von FATA MORGANA beginnen konnten. Nachdem ein Team des Fernsehsenders Bayern 3 über den Generationenplatz als ein herausragendes Beispiel für Bürgerengagement berichtet hatte, fand die Einweihung am 19. Juli 1998 im Rahmen eines Festes statt. Im Frühjahr 1999 errichtete eine Rentnergruppe ein Gerätehaus und im Sommer 1999 ergab die Schlussabrechnung sogar noch einen Überschuss, der für ein hölzernes Schachspiel und einen Satz Boule-Kugeln reichte.

### **„Projekt Zukunft“ e.V.**

Die Idee zur Gründung des Vereins „Projekt Zukunft“ (P.Z.) entstand 1982 aus dem Wunsch von 12 Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus dem Gebiet zwischen Horb und Neckar und Rottenburg heraus, an einem Ort dieser Region zusammen zu leben und zu arbeiten. Im Vorfeld der Vereinsgründung wurde vom Projektteam an ein Kulturzentrum oder eine Kneipe, eine Töpferwerkstatt oder ein Naturkostladen gedacht. Der am 20.2.1983 gegründete Verein sollte laut Satzung nicht nur Wohnen und Arbeiten über die gegenwärtigen Lebens- und Arbeitsformen hinaus verquicken und dabei selbstbestimmte Arbeitsplätze schaffen, sondern auch Natur- und Umweltschutzverbände, Bürgerinitiativen, Frauen- und Dritte-Welt-Gruppen im ländlichen Raum unterstützen, sowie pädagogische Ansätze im Bereich der Erwachsenenbildung und der Jugendarbeit auf dem Land auf- und ausbauen. Die Resonanz auf die beiden ersten Aktionswochen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit waren so positiv, dass das Projektteam als vorrangiges Ziel die Eröffnung einer Kulturkneipe anstrebte. Darin sollten Veranstaltungen regelmäßig angeboten werden; außerdem sollte die Kneipe als Mitgliedertreff und Kontaktstelle auch für andere – meist alternative – Initiativgruppen fungieren. Im Februar 1995 pachtete das PZ die Gaststätte „Maier“ in Nordstetten samt Wohnung und Nebenräumen. Bis 1992 wurde dort von einer wechselnden Gruppe von 10-15 Leuten (davon nur 2-3 auf Erwerbsbasis) die Kneipe – für alle Nordstetter – betrieben, ein Jugendtreff eingerichtet, sowie zahlreiche und vielfältige politische und kulturelle Aktivitäten abseits vom mainstream entfaltet. Von Frühjahr 1992 bis 1998 war das „Talhaus“ das „provisorische“ Domizil des PZ, das sich in dieser Zeit zunehmend durch seine Kinder- und Kulturaktivitäten profilierte und dabei auch verstärkt städtische Unterstützung erfuhr. Die Renovierung des Klosters durch die maßgebliche Initiative des eigens dafür gegründeten Klostervereins eröffnete auch dem PZ die Möglichkeit, sein Provisorium Ende 1998 zu verlassen und als Hauptbetreiber in das (teil-)renovierte neue – und räumlich besser geeignete – Gebäude einzuziehen.

## **NABU (Bund für Naturschutz) Gruppe Horb e.V.**

Der übergeordnete Zweck des NABU Gruppe Horb e.V. ist es, Natur und Umwelt auf der Grundlage von wissenschaftlichen Erkenntnissen umfassend zu schützen. Seine Ziele sind im Einzelnen in § 2 der Satzung genannt. Neben den ständig verfolgten praktischen Aufgaben (von Kulturlandschaftspflege, Artenschutz, Öffentlichkeitsarbeit bis hin zur Umwelterziehung durch Kinder- und Jugendbetreuung) standen in den letzten Jahren folgende Projekte im Vordergrund:

1. „Horber für eine Brücke“: Im Kampf für die Realisierung einer ökonomisch und ökologisch günstigeren Alternative (Neckartal-Überquerung) gegenüber dem geplanten Bau der Bundesstrasse B 28 neu gründete der NABU bereits 1986 diesen Verein, der 1998 vom Verein „Bündnis für die Brücke“ abgelöst worden ist.
2. Beteiligung an der Abwehr einer überregionalen Müllverbrennungsanlage in Horb.
3. Aufbau eines Wissenstransfers mit Horber Unternehmen auf dem Gebiet des Umwelt- und Naturschutzes (Azubi-Seminar „Umwelt- und Naturschutz“, Betriebsbesichtigungen).
4. Horber Naturschutzhaus: Projekt zur Rettung und Sanierung eines bäuerlichen Ökonomiegebäudes (Kulturdenkmal), das nun als Zentrum für die Arbeit auf diesem Gebiet dient.

Nach Auffassung von Herrn Rieber fällt der Versuch einer gezielten Bürgerbeteiligung und der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements von Seiten der Stadtverwaltung mit dem Amtsantritt des gegenwärtigen Oberbürgermeisters zusammen.

## **Förderverein „Nordstetter Schloss“ e.V.**

Das Nordstetter Barockschloss ist etwa 260 Jahre alt, und die Evangelische Kirchengemeinde, die Ortschaftsverwaltung, das Auerbach-Museum und der Heimatkreis haben dort ihr Domizil. Das Problem seiner Renovierung steht bereits seit Jahren an: Nach der Erneuerung des Dachstuhls 1987 geht es nunmehr um die der Räume und der Außenfassade. Um in den Genuss von Zuschüssen aus Mitteln der Denkmalpflege zu kommen – insbesondere aus einem Sonderprogramm des Wirtschaftsministeriums für die Sanierung und Erhaltung spezieller Objekte –, musste jedoch ein Förderverein gegründet werden. Die Gründung fand Ende Juli 1999 im Rahmen einer Informationsveranstaltung in Anwesenheit von Landeskonservator Franz Meckes, von Ortsvorsteher Klaus Bok, von Herrn Dr. Alfred Seifritz (Klosterverein) und – in Vertretung des Horber Oberbürgermeisters – von Herrn Joachim Patig statt. Es gab 28 Gründungsmitglieder, Vorsitzender: SPD-Stadtrat Axel Lipp. Das Gründungsvorhaben selbst, einen „Förderverein zur Sanierung und zum Erhalt des Nordstetter Schlosses“ ins Leben zu rufen, geht auf die Wählerliste „Unabhängige Nordstetter Bürger“ zurück, die initiativ wurde, um die Realisierung dieses bereits seit längerem diskutierten Projekts zu beschleunigen. Um die Gemeinnützigkeit zuerkannt zu bekommen, wurde mit dem Eigentümer des Schlosses, der Stadt Horb, eine Einigung erzielt, die eine spätere Nutzung des Gebäudes für die Allgemeinheit gewährleistet. Außerdem führt die Stadtverwaltung die zwei Sonderkonten des Vereins für Zuschüsse, Beiträge und Spenden, wofür sie keine Vergütung erhält. Der Gemeinderat unterstützt das Vorhaben mit Erlösen aus Verkäufen städtischer Gebäude, wie z.B. des alten Nordstetter Schulhauses. Weiterhin lässt die Stadtverwaltung auf ihre Kosten eine gewerkbezogene, detaillierte Kostenberechnung erstellen. Angestrebt wird auch eine möglichst breite Beteiligung der Bürger, die durch eine ganze Palette entsprechender Werbeaktionen zum Eintritt in den Förderverein motiviert werden sollen (symbolischer Jahresbeitrag von 20 DM). Im September 1999 war die Zahl der Mitglieder bereits auf über 100 angestiegen.

**Anhang 10: Wichtigste Produkte in Horb bezüglich der Lokalen Agenda 21**

<u>1. Priorität</u>	<u>Bemerkungen:</u>
<b>Bauleitplanung</b>	
<b>Mobilitätsmanagement</b>	
<b>Presse- und Öffentlichkeitsarbeit</b>	
<b>Repräsentation</b>	
<b>Stadtmarketing</b>	
<b>Stadtplanung</b>	
<b>Umweltschutz</b>	
<u>2. Priorität</u>	
<b>Bürgerbüro</b>	Nahtstelle zur Ortschaftsverwaltung
<b>Gemeinderat und Ausschüsse</b>	von Anfang an hohe pol. Einbindung wichtig
<b>Jugendarbeit</b>	
<b>Organisation und Controlling</b>	interne Organisation und Projektcontrolling
<b>Personal</b>	Konzeption, reine Verwaltung Priorität:
<b>Schulen</b>	Schaffung von Umweltbewusstsein
<u>3. Priorität</u>	
<b>Ausländerrecht</b>	evtl. Ausländerkommission
<b>Bestattungswesen</b>	Planung und Unterhaltung
<b>Bücherei</b>	Literatur, Verteiler, Öffentlichkeitsarbeit
<b>EDV und Xerographie</b>	Internetforen, Homepage-Info
<b>Bodenschutz</b>	Entwässerung, Gewässer
<b>Finanzplanung und -dienste</b>	Haushaltsplanung, Bereitstellung von Geldern
<b>Fremdenverkehr</b>	Verkaufsargument
<b>Heizwerk</b>	
<b>Kindergärten</b>	Schaffung von Umweltbewusstsein
<b>Marketing und Firmenakquisition</b>	
<b>Raumbezogene Informationssysteme</b>	
<b>Städtepartnerschaften</b>	wenn Vergleiche gezogen werden
<b>Straßenbau und -unterhaltung</b>	
<b>Straßenverkehr</b>	Beschilderung, Tempo 30
<b>Überörtliche Straßenplanung</b>	
<b>Wasserversorgung</b>	

Quelle: Bewertungen des Horber Projektteams von Dezember 1999.

**Erläuterung:** Das Horber Projektteam (Mitarbeiter der Horber Stadtverwaltung) wurde von den Verfassern gefragt, mit welcher Priorität ihrer Auffassung nach die einzelnen Organisationseinheiten im Rahmen eines künftigen Lokale-Agenda-21-Prozesses eingebunden werden sollten bzw. tangiert werden dürften.