

# Strategische Steuerung im kommunalen Umweltschutz

Strategisches Management entwickelt die langfristigen Zielsetzungen für die Entwicklung der Stadt, leitet daraus mögliche Planungs- und Entscheidungsvorschläge ab und richtet das kommunale Handeln an diesen Vorgaben aus.

Ausgehend von der Entwicklung des Umweltschutzes in Deutschland betrachtet der Autor aus der Perspektive kreisangehöriger Mittelstädte, welche Rolle strategische Steuerung im Alltag der kommunalen Umweltarbeit spielt. Als Beispiele dienen ihm die Bauleitplanung, die Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie, das Umwelt- und Energiemanagement sowie die Lokale Agenda 21.

In der Summe lassen sich alle Ansätze zu einem integrierten Management nachhaltiger Stadtentwicklung vereinen. Dabei kommt der Ausrichtung an zielgerichteten Konzepten und Strategien gerade in Zeiten überbordender Aufgabenfülle und begrenzter Ressourcen große Bedeutung zu. Entscheidend für die Gestaltungskraft des kommunalen Umweltschutzes sind seine organisatorische Zuordnung, Aufgabenzuschnitt und Personalausstattung sowie seine Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit Partnern innerhalb und außerhalb der Verwaltung.

Inhalt	Seite
1 Herausforderungen und Lösungsansätze .....	217
1.1 Kurzer Blick auf die Vergangenheit ... ..	217
1.2 ... und die Gegenwart des kommunalen Umweltschutzes .....	218
2 Beispiele strategischer Steuerung .....	219
2.1 Umweltprüfungen in der Bauleitplanung .....	220
2.2 Lärmaktionspläne zur Lärminderung .....	221
2.3 Umwelt- und Energiemanagement .....	222
2.3.1 Teilbereich des Umweltmanagements: Energiemanagement .....	224
2.3.2 Maßnahmenkatalog als wichtigstes Instrument .....	224
2.3.3 Die 6 Handlungsfelder am Beispiel der Stadt Friedrichshafen .....	225
2.3.4 Zertifizierung durch Erfüllung des Musterkatalogs .....	226
2.4 Nachhaltigkeitsprozesse .....	227
3 Nachhaltigkeitsmanagement als integratives Steuerungsmodell .....	229
3.1 Steuerungsschritte im kommunalen Umwelt- und Nachhaltigkeitsmanagement .....	229

3.2	Eckpunkte für eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie .....	231
3.3	Umsetzung im Verwaltungsalltag .....	232
4	Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren strategischer Steuerung .....	233
4.1	Der gesetzliche Rahmen .....	235
4.2	Die Finanzausstattung .....	235
4.3	Die Sorge um die Umwelt in der Öffentlichkeit .....	235
4.4	Die organisatorische Zuordnung .....	235
5	Literaturhinweise .....	237

## ■ Der Autor

Dr. Tillmann Stottele, Umwelt- und Nachhaltigkeitsbeauftragter der Großen Kreisstadt Friedrichshafen, leitet seit 1995 die Abteilung Umwelt und Naturschutz. Er verfügt über ausgewiesene Erfahrungen in der Koordination und Moderation lokaler Nachhaltigkeitsprozesse und in der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Stadtentwicklung und Klimaschutz. Nach dem Studium der Biologie in Hohenheim und Göttingen waren berufliche Stationen am Geobotanischen Institut der Universität Göttingen, in der Hess. Straßenbauverwaltung in Kassel und der Zentralen Einrichtung für Weiterbildung der Universität Hannover. Seit 2010 ist er Lehrbeauftragter der HS Kehl.

# 1 Herausforderungen und Lösungsansätze

*„Es verhält sich damit so, wie die Ärzte von der Schwindsucht sagen: Sie ist im Anfangsstadium leicht zu heilen und schwer zu erkennen; ist sie aber fortgeschritten und hat man sie zu Beginn nicht erkannt und geheilt, dann ist es leicht, sie zu sehen, und schwer, sie zu heilen. So ist es auch in der Politik; denn hat man die Übel, die sich im Staat entwickeln, von weitem erkannt, was nur dem klugen Mann gegeben ist, so werden sie schnell beseitigt; wenn man sie aber, ohne sie verstanden zu haben, anwachsen lässt, bis jeder sie sieht, dann gibt es kein Heilmittel mehr.“<sup>1</sup>*

*„Der verengte Blick von Kapitalismus und Demokratie auf kurzfristige Erfolge führt dazu, dass weise Entscheidungen für das langfristige Wohlergehen nicht rechtzeitig getroffen werden.“<sup>2</sup>*

Was Machiavelli und Randers für die große Politik konstatieren, trifft im Kleinen, auf der regionalen und lokalen Ebene, nicht weniger zu. Aufgrund der überschaubareren Zusammenhänge und der größeren Einflussmöglichkeiten kleinerer Organisationen, ja selbst des Einzelnen, gibt es hier aber auch viele Beispiele weitsichtiger Planungen und kluger Entscheidungen zum Wohle des Gemeinwesens, die optimistisch in die Zukunft blicken lassen. Mit einigen dieser Beispiele aus dem Bereich des kommunalen Umweltschutzes und nachhaltiger Stadtentwicklung wollen wir uns in diesem Beitrag beschäftigen und herausarbeiten, welchen Beitrag strategische Steuerung zu Erfolg oder Misserfolg der Bemühungen leisten kann und welchen Rahmenbedingungen und Mechanismen sie dabei selbst unterliegt.

## 1.1 Kurzer Blick auf die Vergangenheit ...

Gemessen an der Tradition öffentlicher Verwaltungen, blickt der Umweltschutz, zumal der kommunale Umweltschutz, erst auf eine kurze Geschichte.<sup>3</sup> In der öffentlichen Diskussion in Deutschland tauchen „Umweltprobleme“ und mit ihnen der Begriff des „Umweltschutzes“ verstärkt erst in den 1970er-Jahren auf. Standen anfangs Luftverschmutzung, Gewässerverunreinigungen oder die „Landschaftszerstörung“ durch den Straßenbau im Mittelpunkt, beherrschten in den 1980er-Jahren das „Waldsterben“ und die Nutzung der Atomenergie die verbale (und handgreifliche) Auseinandersetzung. Die Reaktorschmelze in Tschernobyl und der über Europa niedergehende radioaktive Fallout 1986 haben in der politischen Reaktion wesentlich zum Auf- und Ausbau einer

<sup>1</sup> Machiavelli, Der Fürst, 1513.

<sup>2</sup> Randers, 2052. Der neue Bericht an den Club of Rome, 2012, S. 407.

<sup>3</sup> Vgl. McNeill, Blue Planet. Die Geschichte der Umwelt im 20. Jahrhundert, 2003.

eigenständigen Umweltverwaltung bis hinunter zu den Städten mittlerer Größe geführt.

Die neu entstehenden Organisationseinheiten – auf mittelstädtischer Ebene meist Umweltbeauftragte oder allenfalls kleine Umweltämter – hatten auf der einen Seite mit den Vorbehalten der etablierten Verwaltungsämter, auf der anderen mit der hohen Erwartungshaltung in den zunehmend grün bewegten Ratsgremien und der Öffentlichkeit zu kämpfen.

In den 1990er-Jahren bekam die Umweltdebatte – nicht zuletzt durch die Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro – eine globale und ganzheitliche Dimension.<sup>4</sup>

Mit der Agenda 21 wurde der Anspruch formuliert, Umweltschutz auch in seiner ökonomischen und gesellschaftlichen Dimension zu begreifen. Die Zieltrias der deutschen Umweltpolitik, das Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip, konnte nicht länger nur ordnungspolitisch durchgesetzt, sondern sollte auch konsensorientiert in Entscheidungen der Wirtschaft, des Staates und der Bürger integriert werden.<sup>5</sup> Hinzu kam der starke Einfluss, den die Umweltpolitik der Europäischen Union auf die Gesetzgebung von Bund und Ländern hatte und auch den Kommunen geradezu inflationär neue Aufgaben bescherte<sup>6</sup> und sie von einem Vollzugsdefizit in das nächste stürzte.

## 1.2 ... und die Gegenwart des kommunalen Umweltschutzes

Das neue Jahrtausend rückte inhaltlich den Themenkomplex Energie und Klimaschutz in den Vordergrund der Umwelt- und Nachhaltigkeitsdebatte. Strukturell beschäftigten Fragen der Planungsvereinfachung, Haushaltskonsolidierung und Neuen Steuerung die Verwaltungsstrategen und konfrontierten die kaum gefestigten Organisationseinheiten des kommunalen Umweltschutzes mit einer Verwaltungsreform unter betriebswirtschaftlichen Vorzeichen; sie sollten vielerorts ihre Eigenständigkeit infrage stellen.<sup>7</sup> Der Deutsche Städtetag sah sich aufgefordert, in einem Positionspapier zur Zukunft des kommunalen Umweltschutzes für den Fortbestand zentraler Umweltressorts mit gebündelter Sach-

<sup>4</sup> Töpfer, Globaler Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung. Eine zentrale Herausforderung des 21. Jahrhunderts, in: Köller, Umweltpolitik mit Augenmaß, 2000, S. 27-35.

<sup>5</sup> Baum, Der Stellenwert des Umweltschutzes im Spannungsverhältnis zu anderen politischen Zielen, in: Köller, Umweltpolitik mit Augenmaß, 2000, S. 37-47.

<sup>6</sup> Berkemann/Halama, Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien der EG, 2008.

<sup>7</sup> Enderle/Zimmermann, Organisation des städtischen Umweltschutzes, in: Fiedler (Hrsg.), Kommunales Umweltmanagement. Handbuch für praxisorientierte Umweltpolitik und Umweltverwaltung in Städten, Kreisen und Gemeinden, 1991, S. 13-29; Zimmermann, Verwaltungsgrundschau 5/2001, S. 158-162.

und Fachkompetenz als Koordinierungsstellen nachhaltiger Stadtentwicklung zu werben.<sup>8</sup>

Im Ergebnis nahm die Diskrepanz zwischen Aufgaben und Erwartungen auf der einen und den Leistungsmöglichkeiten des kommunalen Umweltschutzes auf der anderen Seite eher noch zu. Zwar schwand das Thema nie von der tagespolitischen Agenda, doch erschwerten Vorbehalte gegenüber zukunftsgerichteten Visionen und Selbstbindungen die Arbeit an langfristigen Konzepten. Im Vordergrund stehen meist der Vollzug der Pflichtaufgaben und eine bisweilen an Aktionismus grenzende Ad-hoc-Umweltarbeit, welche die Euphorie der frühen Jahre im verklärten Licht erscheinen lassen.

Dies ist genau der richtige Zeitpunkt, innezuhalten und sich über die künftige Ausrichtung der kommunalen Umweltarbeit Gedanken zu machen.

## 2 Beispiele strategischer Steuerung

Kegelmann und Kientz/Böhmer sehen es als notwendig an, dass die Kommunalverwaltungen Strategien und Konzepten folgen, wenn sie auch in Zukunft trotz schwindender Finanzressourcen und zunehmender Aufgabenfülle ihrem grundsätzlichen Auftrag zur Daseinsvorsorge und demokratischen wie sozial ausgewogenen Gestaltung des Gemeinwesens gerecht werden wollen.<sup>9</sup>

Aus der komplexen Aufgabenfülle des kommunalen Umweltschutzes sind nachstehend 4 Aufgaben ausgewählt, an denen sich unterschiedliche Ansätze und Ebenen strategischer Steuerung exemplarisch verdeutlichen lassen:

- Die **Umweltprüfung (UP)** ist Bestandteil der hoheitlich den Kommunen übertragenen Bauleitplanung und damit eine gesetzliche Pflichtaufgabe, die durch die Ausdifferenzierung namentlich des Naturschutzrechts an Gewicht gewonnen hat.
- Die **Lärmaktionsplanung (LAP)** gem. EU-Umgebungslärmrichtlinie bzw. Bundesimmissionsschutzgesetz ist ebenfalls eine Pflichtaufgabe der Kommunen. Die Zuständigkeit für die Umsetzung der Maßnahmen verteilt sich auf die betroffenen Baulastträger. Ein Rechtsanspruch auf Umsetzung der Maßnahmen besteht pauschal nicht. Die LAP entfaltet deshalb vor allem

<sup>8</sup> Deutscher Städtetag – Dezernat VI, Positionspapier Kommunaler Umweltschutz, Umdruck-Nr. U 5291, 2001.

<sup>9</sup> Kegelmann, Die Zukunft der Verwaltung, in: Kegelmann/Martens (Hrsg.), Kommunale Nachhaltigkeit, 2013, S. 257; Kientz/Böhmer, Ökonomische Nachhaltigkeit durch Integration der strategischen Planung in die Haushaltsplanung, in: Kegelmann/Martens (Hrsg.), Kommunale Nachhaltigkeit, 2013.

mittelbar über die vorgesehene Beteiligung der Öffentlichkeit, Behörden und Nachbarkommunen Wirkung.

- Das **Umwelt- und Energiemanagement** ist eine freiwillige Aufgabe der Kommunen, birgt jedoch – systematisch angegangen – große Kostenvorteile, innovative Kraft und die Chance der Zusammenarbeit mit wirtschaftlich relevanten Akteuren.
- Auch die seit den 1990er Jahren unter dem Motto „global denken – lokal handeln“ angestoßenen **Nachhaltigkeitsprozesse** sind freiwillige Aufgaben. Sie stellen den breitesten Ansatz der Bürgerbeteiligung und themenübergreifender Steuerung dar.

Allen 4 Beispielen gemeinsam ist der starke normative Einfluss der EU auf die rechtlichen Rahmenvorgaben für den Aufgabenvollzug in den Kommunen.

## 2.1 Umweltprüfungen in der Bauleitplanung

Für Pläne (z.B. Bauleitplanungen) und Programme existieren in Deutschland seit 2004 an die Umweltverträglichkeitsprüfung angelehnte Prüfverfahren, die Umweltprüfung (UP) und die Strategische Umweltprüfung (SUP). Hier werden die Umweltauswirkungen von Planwerken ermittelt und bewertet, um diese dann in die Planungsentscheidung einfließen zu lassen.<sup>10</sup>

Seit 1991 wurden in der Stadt Friedrichshafen – wie zu dieser Zeit in vielen anderen Städten auch – (freiwillig, jedoch auf ausdrücklichen Wunsch des Gemeinderates) behördeninterne Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) durchgeführt. Als Antwort auf das BauROG 1998 wurden diese mithilfe von Checklisten und verbal-deskriptiven Teilen als verwaltungsinterne Umwelterheblichkeitsprüfung (UEP) standardisiert. Ihre Aufgabe im Rahmen der Bauleitplanung war, die Umweltbelange gem. BauGB zu berücksichtigen und die naturschutzrechtlichen Eingriffs-/Ausgleichsbilanz sowie die technischen Fachplanungen und die Grünordnungsplanung vorzubereiten. Die Prüfungsergebnisse wurden dokumentiert und dem Gemeinderat bereits zum Aufstellungsbeschluss des Satzungsverfahrens vorgelegt.

Für den Vollzug des 2004 erlassenen EAG Bau (Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien) musste nur noch das Screening/Scoping der Umweltprüfung zum bisherigen Verfahren in Friedrichshafen hinzugefügt und der bestehende Fragenkatalog entsprechend der Gliederung des Vorbereitenden Umweltberichts (VUB) aufgebaut werden. Der Umweltbericht wächst im Laufe des Verfahrens mit und enthält – ebenfalls eine weitergehende Forderung des EAG Bau – zwingend Aussagen zum erforderlichen Umwelt-

<sup>10</sup> <http://www.wikipedia.de/wiki/umweltvertraeglichkeitspruefung> (Abruf: 13.3.2014).

monitoring. Die Koordination des Monitorings wurde dem städtischen Umweltamt übertragen. Durch die in Friedrichshafen entwickelte Gliederung des VUB erhalten externe Fachgutachter ein eindeutiges Bearbeitungsschema sowohl für die Erstellung des Umweltberichts als auch für die Konzeption des Umweltmonitorings.

Aus der (verbindlichen) Bauleitplanung als ursprünglich stadtplanerischem Instrument ist mit Blick auf die Regelungstiefe des Umweltberichts längst ein System des Umweltmanagements geworden. Wird der VUB frühzeitig in das B-Plan-Verfahren eingebracht, trägt dies erheblich zur Straffung, Kostenbegrenzung und Rechtssicherheit des Verfahrens bei.<sup>11</sup>

## 2.2 Lärmaktionspläne zur Lärminderung

Bereits seit 1990 waren Städte und Gemeinden nach dem Bundesimmissionschutzgesetz (BImSchG) verpflichtet, unter bestimmten Voraussetzungen Lärminderungspläne aufzustellen. Dieser Verpflichtung waren die wenigsten Kommunen nachgekommen, obwohl Lärm eine der größten und in seiner Wirkung auf die menschliche Gesundheit gleichzeitig am meisten unterschätzten Umweltbelastungen darstellt. Diesem Defizit will die EU mit der im Jahr 2002 in Kraft getretenen Umgebungslärmrichtlinie entgegenzutreten.<sup>12</sup> Mit einer Änderung des BImSchG wurde die Richtlinie in deutsches Recht überführt. Der 6. Teil des Gesetzes „Lärminderungsplanung“ regelt über die §§ 47a-f neben Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen die Zuständigkeiten, Vollzugszeiträume und Anforderungen an Lärmkarten und Lärmaktionspläne. Die Pflicht zur Lärmkartierung liegt i. d. R. bei den durch Landesrecht festgelegten Behörden, für die Aufstellung der Lärmaktionspläne überwiegend bei den Gemeinden.

### Ziele der EU-Umgebungslärmrichtlinie

Die Ziele der EU-Umgebungslärmrichtlinie und mittelbar des BImSchG sind,

- die Belastung der Bevölkerung namentlich durch Verkehrslärm nach gemeinsamen Bewertungsmethoden zu ermitteln,
- die Öffentlichkeit – und die EU-Kommission – über die bestehenden Lärmbelastungen zu informieren,
- die Lärmbelastung durch Aktionspläne, an deren Aufstellung die Betroffenen beteiligt werden, zu mindern, und

<sup>11</sup> Vgl. Schültke/Stottele/Schmidt, UVP-Report 5/2006.

<sup>12</sup> Richtlinie 2002/49/EG.



- die bisherigen Maßnahmen zur Minderung der wichtigsten Lärmemissionen weiterzuentwickeln.

Zur Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie hat sich in Deutschland ein 2-stufiges Planungsverfahren nach dem Vorbild der Bauleitplanung etabliert. Die Kartierung und die Maßnahmen sollen spätestens alle 5 Jahre überprüft und nachgearbeitet werden. Die Schwierigkeit für die planerstellenden Behörden liegt darin, dass für die Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen die Baulastträger und damit überwiegend nicht sie selber zuständig sind. Dies der Öffentlichkeit verständlich zu machen ist eine der Herausforderungen des Gesetzesvollzugs. Ebenfalls zur Verwirrung trägt bei, dass die zustimmungspflichtigen Verkehrsbehörden mit anderen Berechnungsvorschriften arbeiten, als sie der Lärmkartierung zugrunde liegen.

Andererseits bedeuten die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit auch eine Chance für die mit der Lärmaktionsplanung betrauten (Umwelt-)Behörden. Sie trägt erheblich zur Sensibilisierung der Bevölkerung und der kommunalpolitischen Gremien bei. Nutzen die verantwortlichen Behörden zudem die Möglichkeit des Erfahrungsaustauschs und der Zusammenarbeit mit den Nachbarkommunen, die vor der gleichen Aufgabe stehen und den Verkehr so wenig wie sie selbst einfach über die Nachbargemarkung führen können, dann kann die Lärmaktionsplanung zu einem Baustein nachhaltiger Regionalentwicklung werden.<sup>13</sup>

## 2.3 Umwelt- und Energiemanagement

Umweltmanagement ist der Teilbereich des Managements, der sich mit den Umweltauswirkungen der Tätigkeiten, Produkte und Dienstleistungen einer Organisation beschäftigt. Hierfür stehen verschiedene Qualitätsmanagementsysteme zur Verfügung, die mehr oder weniger auf der ISO 9001 aufbauen.

Die bekanntesten sind die ISO 14001 und die EMAS-Verordnung.<sup>14</sup> Unterhalb dieser Standards gibt es zahlreiche vereinfachte Systeme wie Ökoprofit, die gerade kleinen und mittleren Unternehmen, aber auch Kommunen den Einstieg in ein systematisches Umweltmanagement erleichtern sollen. Im Vordergrund stehen hier meist ausgewählte Umweltaspekte und Aktivitäten, für die mit geringem Mitteleinsatz Verbesserungen erzielt werden sollen.

<sup>13</sup> Vgl. Ministerium für Verkehr und Infrastruktur BW, Strategie für einen lärmarmen Verdichtungsraum. Leitfaden zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit, 2011.

<sup>14</sup> <http://www.emas.de/ueber-emas/umweltmanagement> (Abruf: 13.3.2014).



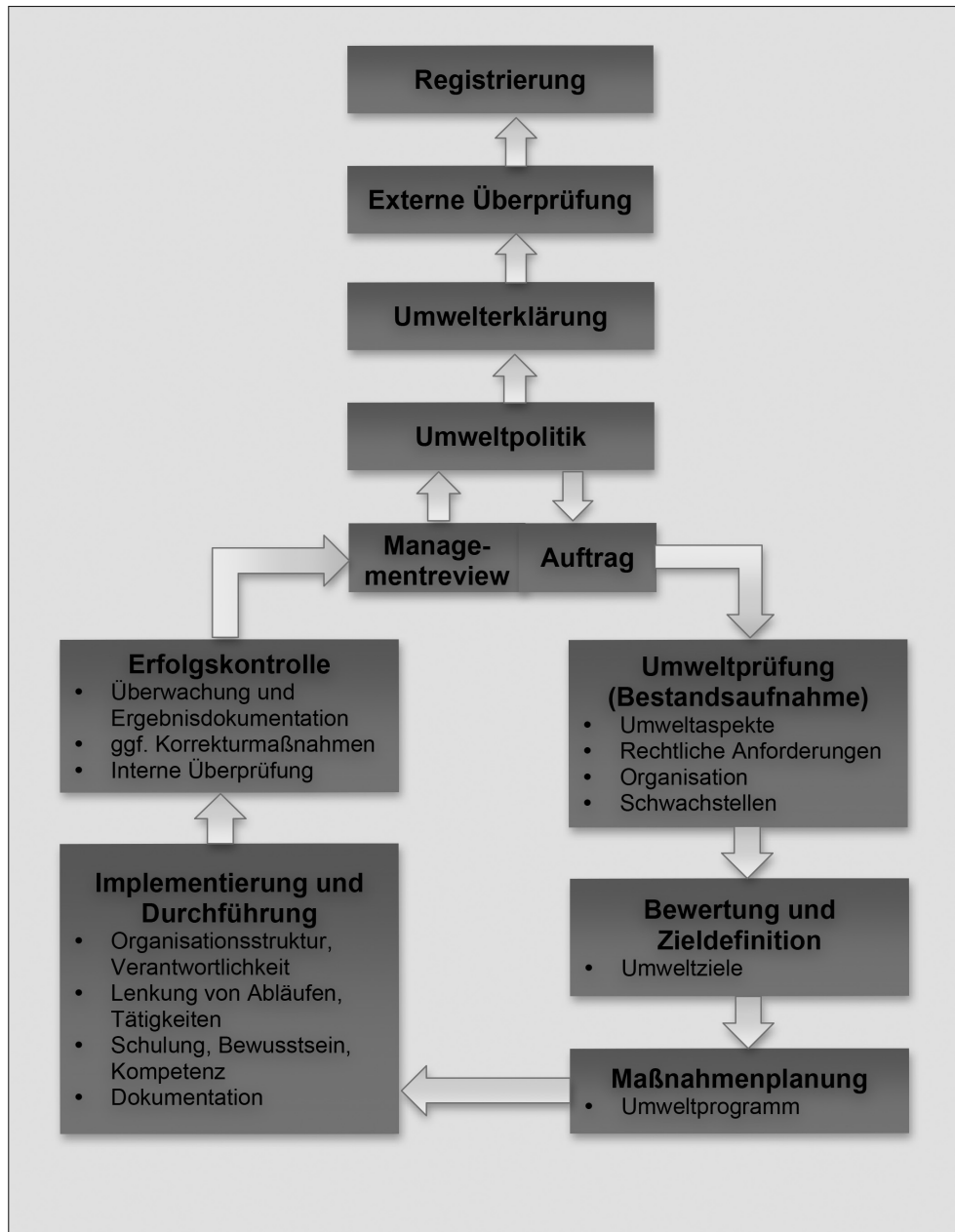


Abb. 1: Steuerungskreis für das Umweltmanagement gem. EMAS

War das Umweltmanagement ursprünglich für den betrieblichen Umweltschutz konzipiert, wird es heute in hohem Maße von sozialen Einrichtungen und Kommunalverwaltungen angewandt. Gemessen an den im produzierenden und verarbeitenden Gewerbe erfassbaren Umweltauswirkungen liegt der Schwerpunkt hier eher auf der Bewusstseinsbildung und Vorbildfunktion.

### 2.3.1 Teilbereich des Umweltmanagements: Energiemanagement

Ein Teilbereich des Umweltmanagements, der sich auch in kommunalen Einrichtungen mit relevanten Umweltauswirkungen – und Kostengrößen – beschäftigt, ist das Energiemanagement. Als Kommunales Energiemanagement (KEM) wurde es in großen Städten schon in den 1980er-Jahren als eigener Aufgabenbereich etabliert, wenn auch im Verhältnis zu den Einsparpotenzialen personell oftmals nur stiefmütterlich ausgestattet. Inzwischen gehört es auch in Mittelstädten zum festen Aufgabenrepertoire. Dabei kann zwischen strategischem und operativem Energiemanagement unterschieden werden.<sup>15</sup> Das strategische Energiemanagement zielt z. B. auf die künftige Energieversorgung der Kommune und die Festsetzung bestimmter Effizienzstandards, in der Bauleitplanung orientiert an übergeordneten Zielen, die heute zunehmend in kommunalen Energie- und Klimaschutzkonzepten festgelegt werden. Dahingegen konzentriert sich das operative Energiemanagement auf Untersuchungen und Maßnahmen zur Reduktion der Energieverbräuche in den kommunalen Liegenschaften einschließlich Straßenbeleuchtung.

Insbesondere i. V. m. dem European Energy Award (eea) und dem Konvent der Bürgermeister (Covenant of Mayors – CoM) avanciert das Kommunale Energiemanagement zu einem strategischen Instrument der CO<sub>2</sub>-Vermeidung und des Klimaschutzes. Der eea ist ein Qualitätsmanagementsystem und Zertifizierungsverfahren, mit dem die Energie- und Klimaschutzaktivitäten der Kommune erfasst, bewertet, geplant, gesteuert und regelmäßig überprüft werden, um Potentiale zur Optimierung identifizieren und nutzen zu können.<sup>16</sup>

### 2.3.2 Maßnahmenkatalog als wichtigstes Instrument

Das wichtigste Instrument des eea ist der Maßnahmenkatalog. Untergliedert in 6 Handlungsfelder (HF), stellt er ein Programm zur nachhaltigen Kommunalentwicklung unter dem thematischen Schwerpunkt Energie und Klimaschutz dar.

<sup>15</sup> [http://www.wikipedia.de/wiki/kommunales\\_energiemanagement](http://www.wikipedia.de/wiki/kommunales_energiemanagement) (Abruf: 13.3.2014).

<sup>16</sup> <http://www.european-energy-award.de> (Abruf: 13.3.2014).

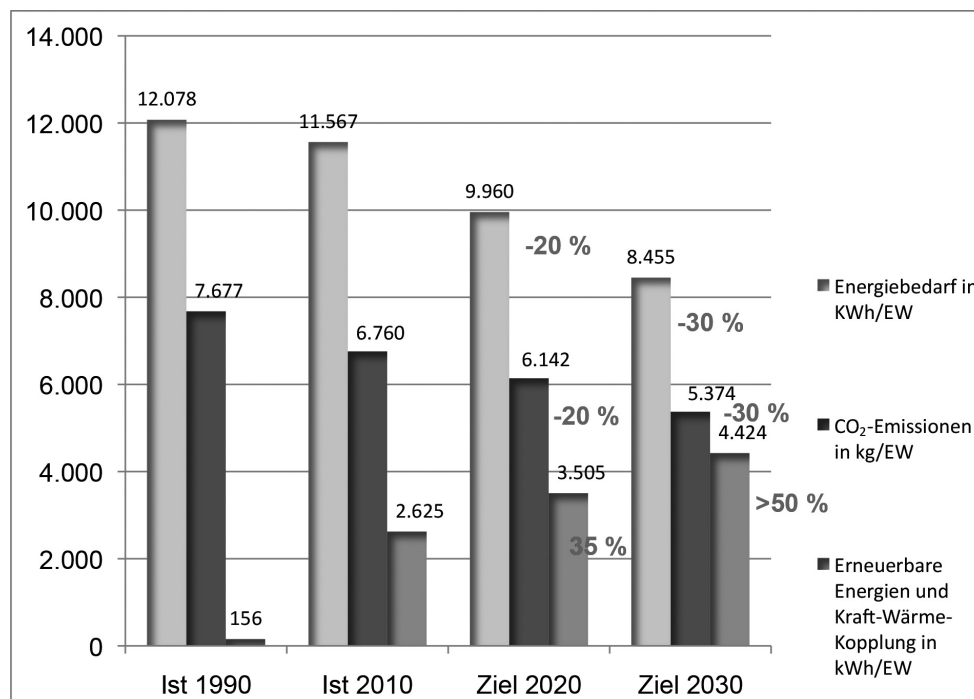


Abb. 2: Zielgrößen des Energie- und Klimaschutzkonzepts der Stadt Friedrichshafen für 2020 und 2030, bezogen auf das Jahr 1990 (quantitative Angaben pro Einwohner der Stadtbevölkerung)

### 2.3.3 Die 6 Handlungsfelder am Beispiel der Stadt Friedrichshafen

Im Energie- und Klimaschutzkonzept der Stadt Friedrichshafen sind für jedes dieser 6 HF Leitlinien formuliert, die dem Maßnahmenkatalog vorangestellt sind:

#### ■ HF 1 Entwicklungsplanung/Raumordnung

Die Stadt Friedrichshafen wird die Potenziale zur Energieeinsparung, zum nachhaltigen Umbau der Energieversorgung und zum Klimaschutz im Rahmen der Bauleitplanung und Stadtentwicklung bis 2020 schrittweise ausschöpfen.

#### ■ HF 2 Kommunale Gebäude/Anlagen

Die Stadt Friedrichshafen wird im Zeitraum 2012-2020 pro Jahr im Mittel 1% des witterungsbereinigten Wärme- und Strombedarfs ihrer Liegenschaften einschließlich Straßenbeleuchtung einsparen.

**■ HF 3 Versorgung/Entsorgung**

Die Stadt Friedrichshafen wird die Ziele dieses Energieleitbilds im gesamten Stadtgebiet umsetzen und das Stadtwerk am See wird ihre Dienstleistungen und Produkte entsprechend darauf ausrichten.

**■ HF 4 Mobilität**

Erarbeitung und Einführung eines Verkehrsentwicklungskonzepts für das Stadtgebiet Friedrichshafen mit dem Ziel, den Umweltverbund auszubauen und den motorisierten Individualverkehr zu reduzieren, gemessen an der Aufteilung des Modal Split.

**■ HF 5 Interne Organisation**

Das kommunale Energie- und Klimaschutzmanagement ist Teil des Nachhaltigkeitsprozess der Stadt Friedrichshafen und wird als kommunale Querschnittsaufgabe verstanden.

**■ HF 6 Kommunikation/Kooperation**

Stadt Friedrichshafen und das Stadtwerk am See treten als Vorbilder im Klimaschutz auf.

**2.3.4 Zertifizierung durch Erfüllung des Musterkatalogs**

Basis des eea-Programms ist ein Musterkatalog auf europäischer Ebene bewährter Maßnahmen. Unter Begleitung durch einen eea-Berater prüft ein in der Kommune konstituiertes Energieteam, inwieweit diese Maßnahmen vor Ort bereits umgesetzt sind bzw. sich für das nächste 3-Jahres-Programm zur Umsetzung anbieten. In den jährlich durchgeführten internen Audits wird der Umsetzungsstand in Form von Kennzahlen und Punkten gemessen. Erreicht eine Kommune mindestens 50 bzw. 75 % der im jeweiligen Land möglichen Punkte, kann sie mit dem eea bzw. eea gold zertifiziert werden. Durch regelmäßige Fortschreibung des Musterkatalogs und Anhebung des Anforderungsprofils sorgt der eea bei den langfristig teilnehmenden Kommunen für kontinuierliche Fortschritte in der Energie- und Klimaschutzpolitik.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Vgl. Stottele/Kürten, Energie und Klimaschutz. Eine Investition in die Zukunft, 2013.

eea Friedrichshafen Auswertung 2007 bis 2013 Zielerreichungsgrad in Prozent	Ist 2007 [%]	Ist 2008 [%]	Ist 2009 [%]	Ist 2010 [%]	Ist 2011 [%]	Plan 2012 [%]	Ist 2012* [%]	Plan 2013 [%]
HF 1 Entwicklungsplanung & Raumordnung	48	55	60	51	79	85	80	81
HF 2 Kommunale Gebäude & Anlagen	54	58	55	58	68	69	53	53
HF 3 Versorgung & Entsorgung	45	48	47	75	77	79	79	80
HF 4 Mobilität	61	72	78	76	78	85	73	74
HF 5 Interne Organisation	55	68	75	75	82	85	78	79
HF 6 Kommunikation & Kooperation	70	71	69	71	83	88	77	79
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>62</b>	<b>64</b>	<b>68</b>	<b>78</b>	<b>81</b>	<b>73</b>	<b>74</b>
<b>Zertifizierung</b> * Neufassung (Verschärfung) des Kriterienkatalogs	eea			eea gold				

**Abb. 3:** Zielerreichungsgrad der Energie- und Klimaschutzpolitik der Stadt Friedrichshafen 2007-2013 nach den Kriterien des European Energy Award (eea)

2012 ist der Kriterienkatalog neu gefasst und verschärft worden. Die Mindestanforderungen für den eea liegen bei 50 %, für den eea gold bei 75 % Zielerreichung. Die Zertifizierung ist jeweils für 3 Jahre gültig.

## 2.4 Nachhaltigkeitsprozesse

Die Agenda 21, das Schlussdokument der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro, fasst zusammen, was im 21. Jahrhundert für eine nachhaltige Entwicklung auf internationaler, staatlicher, regionaler und lokaler Ebene zu tun ist. Bei der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung kommt den Kommunen eine Schlüsselrolle zu. Auf europäischer Ebene wurde 1994 die Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden abgehalten, in deren Folge inzwischen über 3.000 Kommunen die „Aalborg Charta“ – Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability – unterzeichnet haben.

Auf der Folgekonferenz Aalborg +10 im Jahre 2004 wurden die „Aalborg Commitments“ verabschiedet, die 10 Handlungsbereiche für eine nachhaltige Stadtentwicklung definieren:<sup>18</sup>

1. Governance
2. Lokales Management für Zukunftsbeständigkeit
3. Natürliche Gemeinschaftsgüter

<sup>18</sup> [www.ccre.org/docs/Aalborg03\\_05\\_deutsch.pdf](http://www.ccre.org/docs/Aalborg03_05_deutsch.pdf) (Abruf: 13.3.2014).

4. Verantwortungsbewusster Konsum und Lebensweise
5. Stadtplanung und Stadtentwicklung
6. Verbesserte Mobilität, weniger Verkehr
7. Kommunale gesundheitsfördernde Maßnahmen
8. Dynamische und zukunftsbeständige lokale Wirtschaft
9. Soziale Gerechtigkeit
10. Von lokal zu global

In den Zeichnerkommunen (bis heute rund 650) sollte für jeden dieser Bereiche ein zyklisch zu durchlaufender Steuerungsprozess initiiert werden. Flankierend haben die Europäische Kommission und der Europäische Rat 2006 eine „Thematische Strategie für die städtische Umwelt“ vorgelegt.<sup>19</sup> Sie findet ihre Entsprechung in den Nachhaltigkeitsstrategien der Bundesregierung wie verschiedener Bundesländer.

Auf kommunaler Ebene wurden die Nachhaltigkeitsprozesse in Deutschland mit Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände meist unter der Überschrift „Lokale Agenda 21 (LA 21)“ angestoßen.<sup>20</sup> Verbreitete **Schritte auf dem Weg zur Aufstellung und Umsetzung der LA 21** waren:

- Selbstverpflichtung (Ratsbeschluss)
- Leitbild-Debatte über die Ziele einer nachhaltigen Stadt- und Gemeindeentwicklung
- Aktionsplan, bestehend aus messbaren Zielen, Instrumenten zu ihrer Umsetzung und einem Maßnahmenkatalog mit Prioritäten und Zeitplan
- Projektorientierte Bürgerbeteiligung
- Erfolgskontrolle, basierend auf einer Bestandsaufnahme und Kenngrößen/Indikatoren
- Erfahrungsaustausch und Kooperation zwischen Kommunen und Regionen

In dieser idealtypischen Systematik sind jedoch die wenigsten Prozesse verlaufen. Die meisten Lokalen Agenden hatten nach anfänglichen Zieldiskussionen ihren Schwerpunkt auf der Durchführung konkreter Bürgerprojekte mit zeitnah erreichbaren Ergebnissen. Den normativen Überbau und die Einbettung in einen Steuerungskreislauf haben entweder die betreuenden Kommunalverwaltungen vorgenommen oder sie waren das Ergebnis (extern) moderierter Stadtentwicklungsprozesse.

<sup>19</sup> Dokument-Nr. KOM (2005) 718 v. 11.1.2006.

<sup>20</sup> Vgl. Stottele, Von der Lokalen Agenda zur nachhaltigen Stadtentwicklung, in: Kegelmann/Martens (Hrsg.), Kommunale Nachhaltigkeit, 2013.

### 3 Nachhaltigkeitsmanagement als integratives Steuerungsmodell

Der Kommunale Umweltschutz ist – Seite an Seite mit der Stadtplanung – in Deutschland eine treibende Kraft in Richtung einer integrierten Stadtentwicklungsplanung. Als langfristiges Entwicklungskonzept verstanden, muss sie Entwicklungsschwerpunkte und Leitlinien für die Stadtplanung formulieren. Wenn es dabei gelingt, die oben beispielhaft beschriebenen Steuerungsprozesse zusammen mit weiteren thematischen Entwicklungsprozessen zusammenzuführen, ist die Grundlage für ein kommunales Nachhaltigkeitsmanagement geschaffen. Dieses gilt es in Form eines dynamischen Managementzyklus zu operationalisieren.

#### 3.1 Steuerungsschritte im kommunalen Umwelt- und Nachhaltigkeitsmanagement

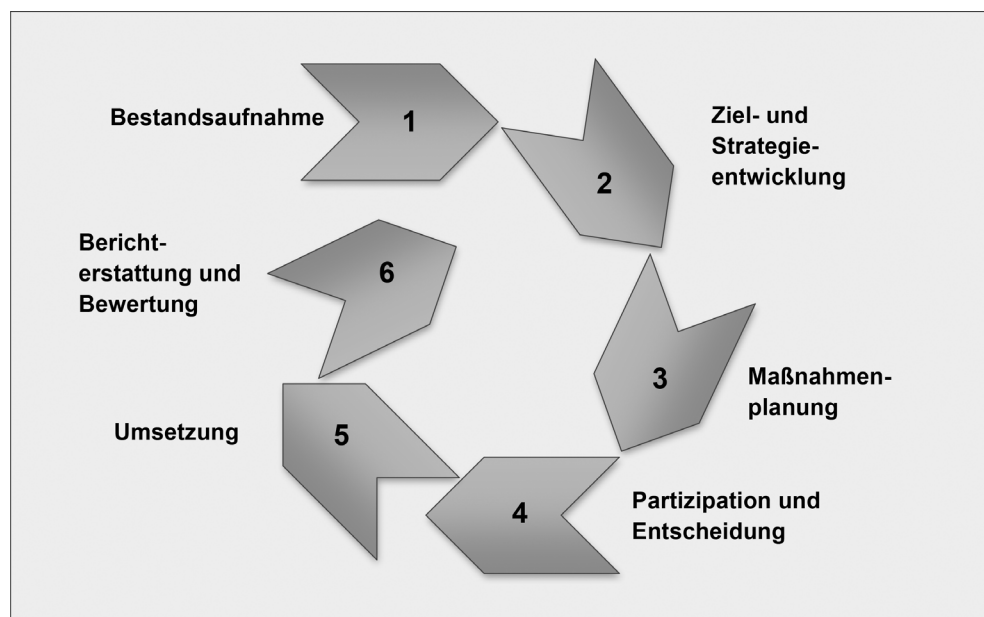


Abb. 4: Steuerungskreis des kommunalen Umwelt- und Nachhaltigkeitsmanagements<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Zu den Steuerungsschritten im Einzelnen vgl. Text.



Steuerungsschritte im kommunalen Umwelt- und Nachhaltigkeitsmanagement:

1. Bestandsaufnahme
  - Definition der Handlungsfelder
  - Erhebung der gegenwärtigen Situation (Input und Output)
  - Erhebung politischer Prioritäten, aktueller Ziele und Maßnahmen
  - Analyse der Organisationsstruktur
  - Beauftragung zum weiteren Vorgehen
2. Ziel- und Strategieentwicklung
  - Identifikation zentraler Herausforderungen
  - Festlegung von Entwicklungszielen
  - Auswahl von Indikatoren
3. Maßnahmenplanung
  - Entwicklung von Maßnahmen
  - Zeitplan
  - Wirkungen und Kosten
  - Verantwortlichkeiten und Abläufe, ggf. Organisationsanpassungen
  - Prioritäten
4. Partizipation und Entscheidung
  - Information und Beratung intern
  - Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung extern
  - Gewinnung von Partnern und Unterstützern
  - Beschlussfassungen
5. Umsetzung
  - Durchführung der Maßnahmen
  - Zusammenarbeit mit Partnern und Unterstützern
  - Dokumentation
6. Berichterstattung und Bewertung
  - Erhebung der Ergebnisse, Kennzahlen und Wirkungen
  - Internes Audit
  - Empfehlungen zur Fortschreibung von Zielen und Maßnahmen
  - Berichterstattung und Beschlussvorlage zum weiteren Vorgehen
  - Ggf. externes Audit

1.–3. Je nach Ergebnis der Bewertung. Einstieg in den Fortsetzungszyklus bei einem der 3 Planungsschritte.

Prioritäre Handlungsfelder kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien in Deutschland sind:<sup>22</sup>

- Energie und Klimaschutz in allen Facetten einschließlich Stadtplanung und Mobilität – aktuell das Top-Thema
- Nachhaltige Kommunalhaushalte
- Familienfreundliche Kommune i. V. m. den Themen Wirtschaftsförderung, Arbeitsplätze und Bildung
- Bürgerdialog, Bürgerbeteiligung und Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements
- Nachhaltige Beschaffung
- Grünordnung, Landschafts- und Naturschutz sowie Biodiversität – meiner Meinung nach zu Unrecht am unteren Ende der Prioritätenskala

### 3.2 Eckpunkte für eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie

Konkrete Eckpunkte für eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie sind das Ergebnis des „Dialogs Nachhaltige Stadt“, zu dem der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) der Bundesregierung im Jahr 2010 Oberbürgermeister und Vertreter von Städten in Deutschland eingeladen hat, die sich auf beispielgebende Weise der Idee der Nachhaltigkeit widmen.<sup>23</sup> Als Bekenntnisse und Empfehlungen der beteiligten Oberbürgermeister und als Basis für Forderungen an die Politik wurden vereinbart:

1. Partizipation und Öffentlichkeitsarbeit
  - Eigeninitiative und Mitwirkung fördern
  - Mut zum Experiment
  - Unternehmen eine Rolle geben
  - Stadtentwicklung – gemeinsame Entwicklung konkretisieren
2. Nachhaltigkeit im kommunalen Finanzwesen
  - Ausgaben und Finanzen angleichen
  - Langfristig planen
  - Kostentransparenz herstellen
  - Prüfverfahren entwickeln und erproben
3. Nachhaltigkeit als kommunale Querschnittsaufgabe

<sup>22</sup> Vgl. auch Stottele, Von der Lokalen Agenda zur nachhaltigen Stadtentwicklung, in: Kegelmann/Martens (Hrsg.), Kommunale Nachhaltigkeit, 2013, S. 108-110.

<sup>23</sup> Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.), Strategische Eckpunkte für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen, 2010.

- Nachhaltigkeit zur Chefsache machen
  - Kommunale Unternehmen am Leitbild der Nachhaltigkeit ausrichten
  - Das Management verbessern
4. Abstimmung der Nachhaltigkeitsaktivitäten von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union
- „Bottom-up“ und „Top-down“ in ein gesundes Verhältnis bringen
  - Beim Messen von Nachhaltigkeit kooperieren
  - Die politische Leitschnur Nachhaltigkeit ernster verfolgen

Das Deutsche Institut für Urbanistik hat diese Eckpunkte anhand der Erfahrungen der beteiligten Städte näher ausgeführt und mit konkreten Beispielen illustriert.<sup>24</sup> Deutlich wird: Mit klaren Visionen, konkreten Leitbildern, vereinbarten Zielen und zukunftsgerichteten Strategien geben sich Politik, Verwaltung, Unternehmen und Bürgerschaft einen gemeinsamen Entwicklungshorizont.

### 3.3 Umsetzung im Verwaltungsalltag

Doch müssen diese Vorgaben für den Planungs- und Entscheidungsalltag operationalisiert werden, um Wirkung zu entfalten. Geeignete Steuerungsinstrumente sind die Erhebung von Kennzahlen/Indikatoren und deren Veröffentlichung in Form von periodischen Nachhaltigkeitsberichten.<sup>25</sup> Wie eine Befragung der größten deutschen Städte (> 40.000 EW) und Landkreise (> 200.000 EW) ergab, werden diese Instrumente noch sehr zurückhaltend eingesetzt: Weniger als 20 % der 118 antwortenden Verwaltungen veröffentlichen regelmäßig einen Nachhaltigkeitsbericht,<sup>26</sup> wie beispielsweise die Stadt Friedrichshafen.<sup>27</sup> Allerdings ist auch das Interesse der Öffentlichkeit an diesen Berichten eher verhalten. Die Nachfrage beschränkt sich auf wenige gedruckte Exemplare und konzentriert sich auf das Anklicken der städtischen Homepage. Den größten Wert dürften die Indikatoren und Berichte für das verwaltungsinterne und kommunalpolitische Monitoring und Controlling haben.<sup>28</sup>

Noch stärker zur Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitszielsetzung beitragen würden standardisierte Nachhaltigkeitsprüfungen für alle Vorhaben und Pro-

<sup>24</sup> Grabow/Beißwenger/Bock/Melcher/Schneider, Städte für ein nachhaltiges Deutschland, 2011.

<sup>25</sup> Oelsner/Storm, Kommunale Indikatoren und Nachhaltigkeitsberichte in der Praxis, <http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/30359> (Abruf: 13.3.2014).

<sup>26</sup> Institut für den öffentlichen Sektor e. V., Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung. Umsetzungsstand bei großen Städten und Landkreisen, 2012.

<sup>27</sup> Stottele/Hapke, Nachhaltigkeitsbericht 2009, 2010.

<sup>28</sup> Grabow/Beißwenger/Bock/Melcher/Schneider, Städte für ein nachhaltiges Deutschland, 2011, S. 51-54.

gramme, die erheblichen Einfluss auf die Stadtentwicklung haben.<sup>29</sup> Sie werden bislang in noch weniger Städten durchgeführt als Nachhaltigkeitsberichte veröffentlichten.<sup>30</sup> Dabei schälen sich grob 2 Varianten heraus:

- Beschlussvorlagen für den Gemeinderat werden von der Verwaltung z.B. anhand der Ziele des Stadtentwicklungsplans oder der Lokalen Agenda 21 einer Nachhaltigkeitsprüfung unterzogen.
- Planungen und Projekte werden in einem moderierten Projektcheck von Fachleuten und Betroffenen („Alltagsexperten“) anhand eines allgemeinen Fragenkatalogs hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeitswirkungen bewertet.<sup>31</sup>

Anzustreben ist, dass kommunale Nachhaltigkeitsprüfungen für entwicklungsrelevante Planungen und Programme so selbstverständlich eingesetzt werden wie die frühzeitige Umweltprüfung bei Bauleitplanverfahren. Dazu müsste auf den Vorlagen für den Gemeinderat kenntlich gemacht werden, ob eine Nachhaltigkeitsprüfung erfolgt ist oder nicht. Falls keine Prüfung stattgefunden hat, ist dies zu begründen. Wurde eine Prüfung durchgeführt, sind die Ergebnisse der Vorlage beizufügen.

## 4 Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren strategischer Steuerung

Die Relevanz des strategischen Managements begründet sich für den kommunalen Kontext durch die Notwendigkeit, langfristige Lösungen für komplexe Probleme innerhalb und außerhalb der Verwaltung zu gestalten.<sup>32</sup> Zu den Besonderheiten der Kommunalverwaltungen gehören dabei u. a. die Einschränkungen der Entscheidungsautonomie, der politische Einfluss, der „hoheitliche“ Charakter bestimmter Leistungen, die umfassende Verantwortung für die kommunale Daseinsvorsorge, die Überprüfung des Handelns durch die Öffentlichkeit sowie die tendenzielle Heterogenität, Unklarheit und Inkonsistenz von Zielen und Leistungserwartungen.<sup>33</sup> Was Schedler und Siegel für die Kommunalverwaltungen allgemein ausführen, gilt für die mit dem kommunalen

<sup>29</sup> Vgl. Stottele, Von der Lokalen Agenda zur nachhaltigen Stadtentwicklung, in: Kegelmann/Martens (Hrsg.), Kommunale Nachhaltigkeit, 2013, S. 113/114; Grabow/Beißwenger/Bock/Melcher/Schneider, Städte für ein nachhaltiges Deutschland, 2011, S. 32-35.

<sup>30</sup> Oelsner, Übersicht kommunale Nachhaltigkeitschecks und Nachhaltigkeitsprüfungen, <http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/30273> (Abruf: 13.3.2014).

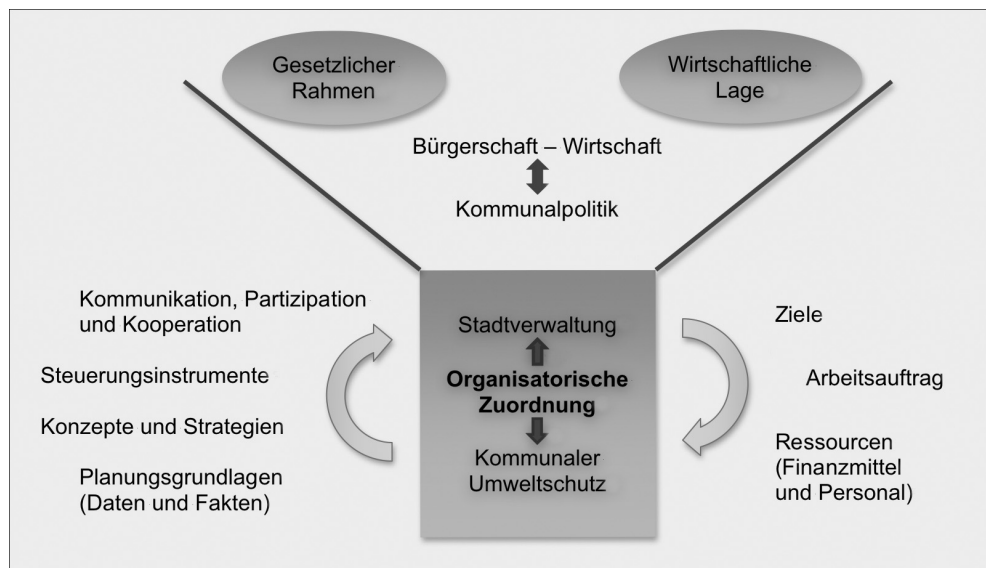
<sup>31</sup> Strele/Breuer/Jochum, Partizipative Wirkungsanalyse mit dem Projektcheck, 2007.

<sup>32</sup> Schedler/Siegel, Strategisches Management in Kommunen, 2004, S. 249.

<sup>33</sup> Schedler/Siegel, Strategisches Management in Kommunen, 2004, S. 251/252.

Umweltschutz betrauten Organisationseinheiten im besonderen Maße – ja selbst für die banal klingende, da so selbstverständlich wirkende Aussage, strategisches Management in der Verwaltung sei immer auch ein Management des Wandels.<sup>34</sup>

Als vergleichsweise junge Organisationseinheiten unterliegen die in den Kommunen für Umweltschutz (und Nachhaltigkeit) zuständigen Dienststellen selbst häufigen Veränderungen ihrer Zuordnung, Aufgabenstellung, Mittel- und Personalausstattung – und ihrer Wertschätzung im kommunalpolitischen Kontext. Dies verlangt sowohl Strategien der Anpassung als auch der Positionierung – sofern die Mitarbeiter dazu den Spielraum haben (und diesen auch nutzen).



**Abb. 5:** Rahmenbedingungen für die strategische Steuerung im kommunalen Umweltschutz

Die organisatorische Zuordnung, der Aufgabenzuschnitt und die Personalbemessung sowie die Möglichkeit zur Zusammenarbeit innerhalb und außerhalb der Verwaltung sind dabei von entscheidendem Einfluss.

Unter den von außen wirkenden Rahmenbedingungen spielen eine besondere Rolle:

- Der gesetzliche Rahmen
- Die wirtschaftliche Lage und damit die Finanzausstattung
- Die Sorge um die Umwelt in der Öffentlichkeit

<sup>34</sup> Schedler/Siegel, Strategisches Management in Kommunen, 2004, S. 23.

## 4.1 Der gesetzliche Rahmen

Der gesetzliche Rahmen, ausgehend von EU, Bund und Land, bestimmt über den Umfang der Pflichtaufgaben im kommunalen Umweltschutz. Je höher der Anteil an Pflichtaufgaben, desto größer ist die Chance auf Zuweisung der notwendigen Ressourcen. Allerdings setzt dies eine klare Definition der kommunalen Pflichten – und eine adäquate Finanzierung – durch den Gesetzgeber voraus. Schon Enderle/Zimmermann beklagten die „programmierten Vollzugsdefizite“ auf der kommunalen Ebene, da der Gesetzesvollzug oft ungeklärt bleibt.<sup>35</sup>

## 4.2 Die Finanzausstattung

Eine gute Finanzausstattung der Kommunen in Zeiten sprudelnder Steuerquellen erleichtert die Mittelbereitstellung auch für den Umweltschutz. Allerdings ist sie allein nicht der Garant – Voraussetzung sind auch das Verständnis der Verwaltungsspitze und die Unterstützung durch den Gemeinderat.

## 4.3 Die Sorge um die Umwelt in der Öffentlichkeit

Beide sind abhängig vom politischen Stellenwert, den die Umwelt- (und Nachhaltigkeits-) Themen in der Bevölkerung genießen. Hatten sie in den 1970er- und 1980er-Jahren Spitzenwerte eingenommen, waren sie in den 1990er- und 2000er-Jahren deutlich hinter wirtschaftlichen und sozialen Themen zurückgefallen. Der (kommunale) Umweltschutz ist nur so stark, wie er Rückhalt in der Bürgerschaft und einer engagierten Umweltbewegung findet.

## 4.4 Die organisatorische Zuordnung

Intern von entscheidender Bedeutung ist die organisatorische Zuordnung. In den 1970er- und 80er-Jahren war der Umweltschutz i. d. R. dezentral organisiert, d. h., er wurde als Bestandteil der jeweiligen Regelaufgaben der verschiedenen Fachämter gesehen und quasi miterledigt. Nicht nur die KGSt (Kommunale Geschäftsstelle für Verwaltungsvereinfachung), sondern auch Umweltfachleute selbst plädierten für diese Form der integrierten Aufgabewahrnehmung. Sie fürchteten, dass bei Schaffung zentraler Umweltressorts die Verantwortung an diese delegiert würde. Andererseits bestand bei dezentraler Miterledigung der Aufgabe die Gefahr, dass diese das Nachsehen gegenüber den vertrauten Hauptaufgaben der Fachämter hätte.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Enderle/Zimmermann, Organisation des städtischen Umweltschutzes, in: Fiedler (Hrsg.), Kommunales Umweltmanagement. Handbuch für praxisorientierte Umweltpolitik und Umweltverwaltung in Städten, Kreisen und Gemeinden, 1991, S. 13-29.

<sup>36</sup> Enderle/Zimmermann, Organisation des städtischen Umweltschutzes, in: Fiedler (Hrsg.), Kommunales Umweltmanagement. Handbuch für praxisorientierte Umweltpolitik und Umweltverwaltung in Städten, Kreisen und Gemeinden, 1991, S. 13-29.

Die Diskussion ist bis heute nicht beendet. Eigenständige Umweltämter sind in kreisangehörigen Mittelstädten nach wie vor nicht selbstverständlich. Am verbreitetsten ist die Stelle eines

- Sachbearbeiters Umweltschutz (z.B. im Ordnungsamt oder in der Grünflächenabteilung des Tiefbauamts) oder eines
- Umweltbeauftragten als Stabsstelle beim Oberbürgermeister bzw. Fachdezernenten.

Die Sachbearbeiterlösung wird weder dem fachlichen noch dem politischen Stellenwert des Umweltschutzes gerecht. Dazu sind seine Möglichkeiten der Verhandlungsführung und Außendarstellung hierarchisch viel zu sehr beschränkt. Auch unterliegen seine Stellungnahmen viel zu sehr der internen Abwägung.

### **Stabsstelle Umweltschutz**

Eine Stabsstelle Umweltschutz kann hingegen relativ eigenständig Arbeitsschwerpunkte wählen und Akzente setzen, insbesondere wenn sie personell so bemessen ist, dass sie nicht vollständig mit Vollzugsaufgaben ausgelastet ist. Von Vorteil ist auch, wenn sie nicht dem Fachbereich Planen und Bauen zugeordnet ist, sondern ihre Position fachbereichsübergreifend vertreten kann. Diese „Unabhängigkeit“ wird den Stabsstellen Umweltschutz gerne geneidet – am vehementesten von den traditionellen Grünflächenämtern/-abteilungen, die lange Zeit allein verantwortlich waren für „grüne Themen“ in der Stadtverwaltung, sich aber mit den interdisziplinären Anforderungen nachhaltiger Umweltpolitik bisweilen schwertun. Durch einen klaren Aufgabenzuschnitt der betreffenden Ressorts lassen sich interne Reibungsverluste in Grenzen halten.

### **Zuständigkeitsdefinition der kommunalpolitischen Gremien**

Von nicht unerheblicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Zuständigkeitsdefinition der kommunalpolitischen Gremien durch die Hauptsatzung. Die Stadt Friedrichshafen z. B. hat neben dem für den Aufgabenbereich Planen und Bauen zuständigen Technischen Ausschuss einen beschließenden Ausschuss für Umwelt und Nachhaltigkeit geschaffen, der im Wesentlichen Vorlagen aus dem Amt für Bürgerservice, Sicherheit und Umwelt behandelt. Seine Zuständigkeit deckt sich mit dem Aufgabenzuschnitt dessen Abteilung Umwelt und Naturschutz.

### **Binnenkompetenzen der städtischen Umweltstellen**

Bleibt abschließend auf die Binnenkompetenzen der städtischen Umweltstellen zu verweisen. Strategische Steuerung bedeutet hier,



- den Puls der Zeit zu fühlen, d. h. die umweltpolitisch bedeutsamen Themen, die auch lokal von Interesse sind, aufzubereiten und zu lancieren;
- aufzubereiten heißt, die dazu vor Ort ermittelbaren Daten und Fakten als Planungsgrundlagen zusammenzutragen;
- zu lancieren heißt, sie in Konzepte zu gießen und strategisch zu positionieren – sei es aus der Verwaltung heraus oder über Kooperationsprojekte mit externen Partnern;
- Wege der Lancierung sind z. B. Wettbewerbe, Zuschussprogramme oder Zertifizierungssysteme, die zugleich Steuerungsinstrumente wie Zielgrößen, Aktionsprogramme und Benchmarks enthalten; über Letztere lassen sich auch Wirkung und Erfolge der Programme bestimmen;
- der Schlüssel zum Erfolg der kommunalen Umweltschutzarbeit liegt schließlich in einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung; dazu zählt auch die (Projekt-)Kooperation mit Umweltverbänden, Nachbarkommunen oder Unternehmen.

In den hier genannten Handlungsebenen zeigen sich in besonderem Maße die emotionale Intelligenz und die strategische Kompetenz der Akteure des kommunalen Umweltschutzes. Sie haben wesentlichen Einfluss auf die Außenakzeptanz der geleisteten Arbeit wie auf die Zufriedenheit der Mitarbeiter mit dem Erreichten. Nachhaltig ist beides, wenn Zielsetzung, Arbeitsauftrag und Ressourcen dem kommunalen Umweltschutz immer wieder aufs Neue eine den Herausforderungen angemessene und lösungsorientierte Arbeit ermöglichen.

## 5 Literaturhinweise

Baum, Der Stellenwert des Umweltschutzes im Spannungsverhältnis zu anderen politischen Zielen, in: Köller, Umweltpolitik mit Augenmaß, 2000.

Berkemann/Halama, Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien der EG, 2008.

Deutscher Städtetag – Dezernat VI, Positionspapier Kommunaler Umweltschutz, Umdruck-Nr. U 5291, 2001.

Enderle/Zimmermann, Organisation des städtischen Umweltschutzes, in: Fiedler (Hrsg.), Kommunales Umweltmanagement. Handbuch für praxisorientierte Umweltpolitik und Umweltverwaltung in Städten, Kreisen und Gemeinden, 1991.

Fiedler (Hrsg.), Kommunales Umweltmanagement. Handbuch für praxisorientierte Umweltpolitik und Umweltverwaltung in Städten, Kreisen und Gemeinden, 1991.

Grabow/Beißwenger/Bock/Melcher/Schneider, Städte für ein nachhaltiges Deutschland, 2011.

Institut für den öffentlichen Sektor e.V., Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung. Umsetzungsstand bei großen Städten und Landkreisen, 2012.

Kegelman, Die Zukunft der Verwaltung, in: Kegelman/Martens (Hrsg.), Kommunale Nachhaltigkeit, 2013, S. 245-260.

Kientz/Böhmer, Ökonomische Nachhaltigkeit durch Integration der strategischen Planung in die Haushaltsplanung, in: Kegelman/Martens (Hrsg.), Kommunale Nachhaltigkeit, 2013, S. 150-162.

Köller, Umweltpolitik mit Augenmaß, 2000.

Machiavelli, Der Fürst, 1513.

McNeill, Blue Planet. Die Geschichte der Umwelt im 20. Jahrhundert, 2003.

Ministerium für Verkehr und Infrastruktur BW, Strategie für einen lärmarmen Verdichtungsraum. Leitfaden zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit, 2011.

Oelsner/Storm, Kommunale Indikatoren und Nachhaltigkeitsberichte in der Praxis, <http://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/30359> (Abruf: 13.3.2014).

Randers, 2052. Der neue Bericht an den Club of Rome, 2012.

Rat für Nachhaltige Entwicklung (Hrsg.), Strategische Eckpunkte für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen, 2010.

Schedler/Siegel, Strategisches Management in Kommunen, 2004.

Schültke/Stottele/Schmidt, UVP-Report 5/2006, S. 237-241.

Stottele/Hapke, Nachhaltigkeitsbericht 2009, 2010.

Stottele/Kürten, Energie und Klimaschutz. Eine Investition in die Zukunft, 2013.

Stottele, Von der Lokalen Agenda zur nachhaltigen Stadtentwicklung, in: Kegelman/Martens (Hrsg.), Kommunale Nachhaltigkeit, 2013, S. 101-119.

Töpfer, Globaler Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung. Eine zentrale Herausforderung des 21. Jahrhunderts, in: Köller, Umweltpolitik mit Augenmaß, 2000.