

DIETER ZIMMERMANN

## Zur Implementierung des kommunalen Umweltschutzes

### Kurzfassung

*Die wachsende Bedeutung des Umweltschutzes in der öffentlichen Diskussion wie auch im kommunalpolitischen Handeln brachte für die kommunalen Verwaltungen die Suche nach geeigneten Organisationsformen für die neue Aufgabe Umweltschutz mit sich. Die derzeitige Praxis zeigt allerdings, daß hierbei weniger aufgaben- und problemadäquate Strukturen gewählt, sondern weitestgehend pragmatische Ansätze bevorzugt werden. Die Defizite der Umweltverwaltungen liegen heute vor allem in den Bereichen Personal- und Aufgabenstruktur sowie im Stellenwert der Aufgabe Umweltschutz innerhalb der Verwaltungen.*

### 1. Einleitung

Die Bedeutung des Umweltschutzes in der öffentlichen Diskussion bedarf heute keiner besonderen Hervorhebung mehr. Die gegenwärtige Popularität dieses Politikbereiches läßt sich dabei im wesentlichen auf drei Faktoren zurückführen: die rein quantitative Zunahme von Umweltproblemen; deren breite Thematisierung durch die Medien sowie die Vereinnahmung dieses Themas durch die politischen Parteien.

Als objektiver Faktor kann dabei zunächst die Zunahme von Umweltproblemen allgemein gesehen werden, wobei sich hier zwei Besonderheiten aufzeigen lassen: zum einen eine rein quantitative Zunahme aufgrund stofflicher Prozesse<sup>1</sup> und zum anderen die Ausweitung technischer Möglichkeiten auf dem Gebiet der Analytik zum Nachweis von Schadstoffen, die zwar seit längerer Zeit bereits existieren, aufgrund technischer Möglichkeiten jedoch erst heute nachzuweisen sind und/oder als solche erkannt wurden.

Ein weiteres Moment, das in diesem Zusammenhang vielfach vernachlässigt wird, ist die unmittelbare Konfrontation des einzelnen Bürgers mit Umweltproblemen, die bis dato lediglich in relativ großräumiger Distanz auftraten und von daher keine direkte Betroffenheit beim einzelnen auslösten. Luftverschmutzung, Smog u.a.m. waren z.B. für Bewohner Nord- und Süddeutschlands Erscheinungen, die allenfalls in entfernt liegenden Ballungsräumen auftraten. Spätestens seit Tschernobyl wurde für jedermann deutlich, daß auch Umweltprobleme, die sich in vermeintlich "sicherer" Entfernung abspielen, jeden erreichen und seinen Lebensstil nachhaltig beeinflussen können. Insofern kann die Konfrontation des einzelnen mit Umweltproblemen als Basis zur Herausbildung eines geschärften Umweltbewußtseins gelten.

Die Thematisierung von Umweltproblemen durch Presse, Rundfunk und Fernsehen und dabei die — schon fast traditionelle — "Katastrophenberichterstattung" haben entscheidend dazu beigetragen, daß auch der an Fragen des Umweltschutzes an sich desinteressierte Bürger mehr oder weniger Kenntnis von Umweltproblemen verschiedenster Art bekommt. Diese — wenn auch oftmals rein deskriptive —

Berichterstattung in Form des Herausstellens bestimmter Großereignisse wie Waldsterben, Sandoz-Großbrand oder die Tschernobyl-Katastrophe hat dabei unzweifelhaft das Verdienst, dem einzelnen Bürger in aller Härte zumindest die Folgen von Umweltkatastrophen und damit implizit den Gedanken an die Notwendigkeit eines umfassenden Umweltschutzes nahegebracht zu haben.

Schließlich wäre hier die Vereinnahmung des Themas Umweltschutz durch die politischen Parteien zu nennen. Bei den "Grünen" logischerweise Tradition, haben inzwischen sämtliche Parteien Formulierungen zum Thema Umweltschutz in ihre Programme aufgenommen, wobei die inhaltliche Qualität und die Reichweite der Aussagen verständlicherweise weit auseinanderklaffen. Bemerkenswert ist jedoch auch hier die Tendenz, sich nicht mehr nur rein verbal, sondern durchaus inhaltlich mit unterschiedlichsten Fragestellungen des Umweltschutzes auseinanderzusetzen, was bis zur öffentlichen Revidierung ehemaliger programmatischer Ziele reicht<sup>2</sup>.

Der Stellenwert des Themas Umweltschutz in der parteipolitischen Diskussion gipfelt derzeit schließlich in den Bemühungen um die Aufnahme des Umweltschutzes als Staatsziel in die Verfassung<sup>3</sup> sowie in Forderungen des politischen Raumes an die Verwaltung, sich verstärkt des Themas Umweltschutz anzunehmen.

### 2. Verwaltung und Umweltschutz

Die solchermäßen zu beobachtende "Parlamentarisierung" des Umweltschutzes bringt für die Exekutive auf allen Ebenen eine Reihe von Problemen mit sich, die gegenüber ihren traditionellen Aufgaben und Zuständigkeiten völlig neue Qualitäten erfordern. Diese Qualitäten sind determiniert zum einen durch ein hohes Maß an Komplexität der Aufgabenstruktur im Kontext mit einer Fülle inhaltlich neuer Aufgabenstellungen und zum anderen durch die hieraus resultierenden besonderen Anforderungen an die Organisationsstruktur.

Die Komplexität der Aufgabe Umweltschutz liegt hierbei vor allem darin begründet, daß eine Vielzahl von Einzelaspekten aus der Palette der öffentlichen Aufgaben zusammentreffen, die in der Regel einen hohen Aufwand im Rahmen der horizontalen wie auch vertikalen Koordination erfordern<sup>4</sup>. Da die Aufgabenwahrnehmung der traditionellen Verwaltung dezentral, d.h. in den Fachämtern mit klar abgegrenzten Zuständigkeiten angelegt ist, bedeutet dies, daß die Umsetzung der Erfordernisse des Umweltschutzes offensichtlich veränderte Organisationsstrukturen erfordert.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), deren Aufgabe u.a. die Abgabe gutachterlicher Empfehlungen zu Fragen der Optimierung von Aufgabenwahrnehmung sowie zugehöriger Organisationsformen im kommunalen Bereich ist, hat sich dieser Fragestellung angenommen und sich in bislang vier Berichten zur Organisation des Umweltschutzes geäußert<sup>5</sup>.

Die Berichte aus den Jahren 1973 und 1985 empfehlen die dezentrale Wahrnehmung aller umweltrelevanten Aufgaben in den nach dem Sachzusammenhang zuständigen Fachämtern, wobei die Bildung eines Amtes für Umweltschutz ausdrücklich nicht empfohlen wurde. Im Bericht von 1985 wurde jedoch ein Minderheitenvotum mit dem Inhalt aufgeführt, daß "einige Gutachter der Auffassung (waren), ein Amt für Umweltschutz mit einzelnen wichtigen Aufgaben des Umweltschutzes und ämterübergreifenden Funktionen sei die wirksamste Organisationsform"<sup>6</sup>.

Vor diesem Hintergrund begannen die kommunalen Verwaltungen mit der Initiierung von Organisationsstrukturen für die Aufgabe Umweltschutz. Ein Überblick über die derzeit praktizierten Organisationsformen läßt erkennen, daß offenbar ein Trend zur "individuellen" Lösung, die problemspezifisch unter Berücksichtigung sowohl der objektiven Problemstrukturen wie auch der administrativen und materiellen Erfordernisse agiert, nicht auszumachen ist<sup>7</sup>.

Statt dessen hat offensichtlich der weit verbreitete Druck aus dem politischen Raum bewirkt, daß ein Trend zur "optischen Vorzeigbarkeit" von Organisationsformen vorherrscht, was u.a. darin zum Ausdruck kommt, daß ohne Rücksicht auf die o.a. Möglichkeiten der einzelnen Kommunen vorschnell organisatorische Konsequenzen gezogen werden. Allgemein lassen sich dabei vier Organisationsformen aufzeigen: Das Amt für Umweltschutz (vollzugsorientiert, teilweise auch mit konzeptioneller Ausrichtung), das Referat für Umweltschutz (koordinierende Funktionen sowie Konzeptionen), der Beauftragte bzw. Referent für Umweltschutz (in kleineren Kommunen vorherrschend — der "Mann für alles") sowie das Dezernat für Umweltschutz (Dezernent als Koordinator zwischen mehreren Ämtern mit umweltrelevanten Aufgaben).

Insbesondere die letztere Lösung wird derzeit insofern häufig mißbraucht, als erkennbar unsystematisch Ämter in einem "Umwelt"-Dezernat zusammengefaßt werden, die nicht oder nur teilweise wesentliche Umweltbelange vertreten. Sachlich läßt sich dieses nur dadurch erklären, daß umweltrelevante Aufgaben in nahezu sämtlichen Ämtern einer kommunalen Verwaltung praktiziert werden, so daß eine gewisse "Willkür" bei der Bildung von Umweltdezernaten a priori nicht vermieden werden kann. So sind Konstellationen wie Rechtsamt, Ordnungsamt, Gesundheitsamt und Umweltamt in einem Dezernat keine Seltenheit!

Umweltreferate, Umweltbüros oder auch Geschäftsstellen für Umweltschutz zählen zu den Stablösungen. Entsprechend deren klassischen Aufgabenstrukturen weisen solche Lösungen in der Regel keine Vollzugskompetenzen oder ordnungsbehördliche Funktionen auf. Statt dessen liegt das Tätigkeitsfeld hier im engeren Sinne auf Maßnahmen des präventiven Umweltschutzes — etwa Umweltberatung, Öffentlichkeitsarbeit, Umweltberichterstattung, Konzipierung und Durchführung von Veranstaltungen und Ausstellungen, Umwelttelefon u.a.m.

In letzter Zeit ist bei diesen Lösungen verstärkt eine Ausweitung der Aufgabenstellung im Bereich der ämterübergreifenden Koordination zu erkennen; hierzu gehört neben der allgemeinen Koordination umweltrelevanter Aufgaben insbesondere die Koordination der kommunalen Umweltpolitik sowie — als konkrete Einzelaufgabe — die Organisation und Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung.

Der Beauftragte bzw. auch Referent für Umweltschutz findet sich als quasi reduzierte Stablösung vorzugsweise in klei-

neren Kommunen vor. Seine Zuständigkeiten bewegen sich analog der o.a. Stablösung, mit einem — allerdings gravierenden — Unterschied im Bereich der Personalstruktur: Das Personal besteht regelmäßig aus dem Beauftragten selbst sowie einem Zuarbeiter, nach der Anfangsphase evtl. verstärkt durch die eine oder andere ABM-Stelle. Die bei dieser Lösung vorzufindenden Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der äußerst knappen Personalausstattung lassen den Schluß zu, daß diese Lösungen eher den Charakter einer "Deckmantelfunktion" tragen, mit der ungeduldrigen Rufern nach mehr Umweltschutz in der Kommune zumindest kurzfristig begegnet werden soll. Beispiele aus der Praxis deuten dann auch darauf hin, daß durchaus Konsequenzen bei den kommunalen Verwaltungen gezogen werden, indem einige Kommunen dazu übergegangen sind, Umweltreferenten oder Beauftragte für Umweltschutz in Umweltämtern aufgehen zu lassen<sup>8</sup>.

Umweltämter bzw. Ämter für Umweltschutz dürften derzeit die wohl effizienteste Lösung zur Realisierung des kommunalen Umweltschutzes darstellen; ein Trend in diese Richtung kann eindeutig festgestellt werden. Die Effizienz der Ämterlösung resultiert dabei vor allem daraus, daß hier die wesentlichen Umweltaufgaben an einer Stelle und unter einer Entscheidungshoheit zusammengefaßt sind, wobei dieses den Vorteil gegenüber anderen Lösungen bietet, daß eine Minimierung horizontaler wie — aufgrund der in der Regel vorhandenen allumfassenden Zuständigkeiten — auch vertikaler Koordinationsprobleme möglich ist.

Aufgrund der — wenn auch nur relativ kurzen — Erfahrungen mit diesem Lösungsansatz erscheint allerdings vorab der Hinweis erforderlich, daß die umfassenden Zuständigkeiten innerhalb eines Amtes für Umweltschutz des geeigneten qualitativen wie auch quantitativen Rahmens bedürfen, was die Ausstattung mit finanziellen und technischen Mitteln sowie qualifiziertem Personal angeht. Angesichts der derzeitigen Finanzsituation der Kommunen sind bei dem erforderlichen Rahmen allerdings Lücken größeren Ausmaßes zu erwarten, was zu der fatalen Konsequenz führen könnte, daß sich der vollzugsorientierte kommunale Umweltschutz zu sehr auf das "Machbare" und weniger auf das an sich "dringend Erforderliche" richten wird.

### 3. Defizite der Umweltverwaltung

Diese unterschiedlichen organisatorischen Ansätze sowie die institutionellen Ausgangsbedingungen lassen die Frage nach Problemfeldern und Schwerpunkten bei der Umsetzung der Aufgabe Umweltschutz innerhalb der kommunalen Verwaltungen aufkommen.

Dabei lassen sich zunächst diejenigen Problemfelder aufzeigen, die im Hinblick auf einige Besonderheiten der Aufgabe Umweltschutz immanente Strukturschwächen der Verwaltung offenbaren und die von daher als binnenstrukturelle Probleme definiert werden können. Hierzu gehören vor allem Defizite der Aufgaben-, der Koordinations- und der Personalstruktur; die Organisationsstrukturen zeigen sich demgegenüber weniger betroffen.

Diese Defizite rühren überwiegend daher, daß vor dem Hintergrund des o.a. Dilemmas bei der Suche nach geeigneten organisatorischen Ansätzen durch die Kommunen Zuständigkeiten für Aufgaben des Umweltschutzes ohne ausreichende Reflexion über Reichweite und Möglichkeiten der Organisationseinheiten für Umweltschutz "erklärt" wurden — eine Tatsache, die einen deutlichen Hinweis über den Stel-

lenwert des Umweltschutzes in einigen Verwaltungen erlaubt. Solche Zuständigkeiten — bestehend aus Stammaufgaben, teilweise auch ergänzt durch offene Zuständigkeiten<sup>9</sup> — sehen dann z.B. so aus, daß aus dem ordnungsbehördlichen Bereich die Aufgaben der unteren Wasserbehörde übertragen werden neben weiteren Aufgaben aus dem konzeptionellen Bereich, wie Umweltberichterstattung, Öffentlichkeitsarbeit, Umweltverträglichkeitsprüfung etc. Eine plausible Begründung, warum gerade eine derart fachspezifische Aufgabe wie die der unteren Wasserbehörde (das Beispiel läßt sich beliebig austauschen!) in Umweltämtern bzw. Referaten ressortiert, die ansonsten lediglich konzeptionelle Aufgaben zu bewältigen haben, dürfte sich kaum finden lassen; es bleibt eher zu vermuten, daß bei der Initiierung entsprechender Organisationsstrukturen rein formal nach Inhalten gesucht wurde, die ohne zu großen Substanzverlust aus einigen Ämtern herausgezogen werden konnten, ohne diese in ihrer Funktion wesentlich zu beeinträchtigen.

Eine weitere Erklärung erscheint höchstens noch unter der Prämisse denkbar, daß Zuständigkeiten aus Gründen der Unzufriedenheit mit der Aufgabenwahrnehmung verlagert werden sollten, ohne hierbei allerdings zu reflektieren, ob im Einzelfall nicht eher Probleme der Leitungs- oder auch Qualifikationsstruktur des Personals einer Optimierung bedürft hätten.

Keine Seltenheit bei diesen vordergründigen Lösungen ist die untere Landschaftsbehörde, die zwar neben den ordnungsbehördlichen Funktionen sämtliche Aufgaben nach dem Landschaftsgesetz wahrnimmt — einschließlich der Realisierung des Landschaftsplanes, die jedoch für die Aufstellung dieses wichtigen Instruments zur Sicherung und Entwicklung von Natur und Landschaft nicht zuständig ist. Keine Seltenheit ist auch die gebrochene Zuständigkeit im Bereich des Immissionsschutzes: Emissionen aus den Bereichen Lärm und Luft, die von privater Seite ausgehen, fallen in die Zuständigkeit z.B. eines Umweltamtes; Emissionen, die von Gaststätten u.ä. ausgehen, fallen in die Zuständigkeit des Ordnungsamtes, und für Emissionen von Gewerbetreibenden gibt es noch die originäre Zuständigkeit der Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter.

Neben dem Zuständigkeitsproblem kann als weitere Besonderheit der Aufgabe Umweltschutz der hohe Grad an Fremdbestimmtheit angeführt werden. Diese Fremdbestimmtheit kann definiert werden durch den unmittelbaren wie auch mittelbaren Einfluß von Interessenvertretern wie Verbänden und Parteien auf Art, Umfang und Durchführung der Aufgaben im Bereich Umweltschutz. Die Interessenvertreter verfolgen dabei zum einen das Ziel, bestimmte, nach ihrer Auffassung bedeutsame Umweltprobleme zum bevorzugten unmittelbaren Gegenstand des Verwaltungshandelns zu machen, und zum anderen die Qualität und damit zugleich den erforderlichen Umfang der Arbeiten zur Lösung eines Umweltproblems vorzugeben. Dieses Ziel bezieht dabei bewußt die Schaffung einer möglichst breiten Öffentlichkeit ein, wobei der einzelne Bürger bzw. die unterschiedlichsten Verbände offensichtlich zunächst den Weg über die Medien bevorzugen — teilweise auch unter anschließender Einschaltung der politischen Parteien.

Angesichts der somit hergestellten Öffentlichkeit eines Problems bzw. teilweise auch aus eigener Erfahrung greifen letztere nunmehr das Problem auf und versuchen ihrerseits, die mit der Aufgabenwahrnehmung beauftragte Verwaltung

direkt (auf dem "kurzen Dienstweg") oder indirekt (qua Mehrheitsbeschluß in den entsprechenden Gremien) zu beeinflussen.

Diese — an sich aus dem Tagesgeschäft einer Verwaltung nicht unbekannt, im Umweltbereich jedoch aufgrund des derzeitigen herausragenden politischen Stellenwertes besonders bedeutsame — Fremdbestimmtheit wird noch dadurch gestärkt, daß die Verwaltungen durchweg über eine nach wie vor unzureichend ausgeprägte Sensibilisierung gegenüber der relativ neuen Aufgabe Umweltschutz entwickelt haben: Zu groß ist in vielen Fällen das Beharren auf überkommenen Verhaltensmustern z.B. im Bereich der Pflegemaßnahmen im Grünflächenbereich unter ökologischen Gesichtspunkten, im Bereich der Pestizidanwendung, des alternativen Winterdienstes u.a.m. Die Einflußnahme von außen, von Bürgerinitiativen, Verbänden oder auch einzelnen sachkundigen Bürgern erscheint vor diesem Hintergrund als notwendiges Korrektiv, um unzeitgemäßes, vielleicht (im ökologischen Sinne) gar unsinniges Verwaltungshandeln wieder "umweltfreundlich" zu bekommen. Unter diesem Aspekt kann die Fremdbestimmtheit der Umweltaufgaben durchaus als positiv im Sinne der Sache gesehen werden.

Angesichts der derzeitigen Problemstrukturen sowie der personellen und materiellen Möglichkeiten der Organisationseinheiten für Umweltschutz, die allein vom Tagesgeschäft vollständig ausgelastet sind, bedeutet ein hohes Maß an Fremdbestimmtheit der Aufgabenstruktur allerdings, daß ein dringender, präventiv agierender, konzeptionell und kontinuierlich angelegter Umweltschutz derzeit nicht machbar scheint.

Dem Personalproblem kommt hierbei ein besonderer Stellenwert zu. Bei der Initiierung der Organisationseinheiten für Umweltschutz wurde und wird heute noch in aller Regel der Grundsatz der Selbstrekrutierung angewandt: Zunächst werden bestimmte Zuständigkeiten aus Fachämtern herausgelöst, zu Ämtern oder Referaten für Umweltschutz o.ä. deklariert und schließlich mit etwa vorhandenem Personal (in der Regel ohne größere Reflexionen über Ansatz, Machbarkeit und Stellenwert von Umweltschutzaufgaben) versehen. In wenigen Fällen erfolgt eine Aufstockung des Personalstammes durch (externes) Fachpersonal in der Regel in den Bereichen Altlasten, Biotopmanagement, Artenschutz, Konzeptionen, Öffentlichkeitsarbeit, Umweltverträglichkeitsprüfung u.a.m., wobei jedoch zunehmend auf ABM-Personal oder neuerdings auch Zivildienstleistende mit adäquater Qualifikation zurückgegriffen wird. Die Folge: Umweltämter, deren Personal zur Hälfte aus ABM-Mitarbeitern besteht, sind keine Seltenheit mehr — eine an sich untragbare Situation angesichts der derzeitigen Arbeitsmarktlage!

Die Tatsache, daß der Personalbestand weitestgehend aus der Selbstrekrutierung der Verwaltung stammt, wirft die Frage auf, ob davon ausgegangen werden kann, daß mit der Zentralisierung von Umweltschutzaufgaben eine qualitative Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung a priori möglich wird. Diese zentrale Frage der Verwaltungswissenschaft greift im Bereich der Umweltverwaltung nicht ohne weiteres, da hier entgegen dem Arbeitsansatz der herkömmlichen Verwaltung, die größtenteils auf überkommenen bürokratischen Strukturen aufbaut, ein Denkansatz erforderlich wird, der neben der aufgrund der komplexen Materie zwingend erforderlichen fachlichen Qualifikation ein hohes Maß an Engagement für die Sache, Stehvermögen gegenüber tradierten Verhaltensnor-

men der Verwaltung sowie die Bereitschaft zur andauernden Erkenntniserweiterung (die "Halbwertszeit" des Wissens im Umweltschutz wird immer geringer!) voraussetzt. Auf das entsprechend erforderliche hohe Maß an Selbstidentifikation, Koordinationsfähigkeit und zugleich fachlicher Übersicht der Leitungsstruktur sei nur am Rande hingewiesen.

#### 4. Probleme der Organisationsstruktur

Die Diskussion von Organisationsfragen muß davon ausgehen, daß die Organisationsstruktur adäquat zu den objektiv existierenden Problemen errichtet wird. Daraus folgt unmittelbar, daß ein seinen immanenten Strukturen nach sowohl vollzugsorientiert wie auch konzeptionell angelegter Umweltschutz nur bei Vorliegen bestimmter Konstellationen effizient agieren kann.

Neben den hierzu erforderlichen Voraussetzungen im Bereich der politischen Kultur<sup>10</sup> und damit dem Umfeld des agierenden Umweltschutzes gehört dazu erstens, daß die Organisationsstruktur von der Verwaltung inhaltlich getragen werden muß. Dieses — an sich selbstverständlich anmutende — Merkmal bedarf deshalb einer besonderen Erwähnung, weil die Praxis zeigt, daß die Initialzündung zur Etablierung besonderer Organisationsstrukturen für den Umweltschutz in der Regel nicht von den Verwaltungen ausgeht, sondern dem politischen Raum entspringt<sup>11</sup>. Wenn vor diesem Hintergrund keine Identifikation der Verwaltung bzw. des Verwaltungshandelns allgemein mit den Zielen des Umweltschutzes erfolgt, wenn die Verwaltung also nicht bereit (oder fachlich in der Lage) ist, sich bei der Aufgabenwahrnehmung in allen Bereichen umweltgerecht zu verhalten, läuft die Organisationsstruktur Gefahr, in eine Art "Deckmantelfunktion" zu geraten — etwa nach der These: Durch die Gründung eines Amtes für Umweltschutz ist dem Bedürfnis nach mehr Umweltschutz seitens der Verwaltung bereits ausreichend nachgekommen worden; die restliche Verwaltung kann weiterarbeiten wie bisher! Hier wäre dringend eine konsequente Ursachenforschung über die Defizite des Umweltschutzes erforderlich. In der Praxis führt eine solche Konstellation oftmals zu einem erhöhten Koordinationsaufwand dadurch, daß erst noch Überzeugungsarbeit durch die Organisationsstruktur des Umweltschutzes gegenüber der übrigen Verwaltung geleistet werden muß; die Widerstände und Bedenken der Fachämter gegenüber "umweltgerechten Problemlösungen" sind dabei nicht zu unterschätzen.

Zweitens ist es erforderlich, den Aufgabenzuschnitt derart vorzunehmen, daß den Ansprüchen des Umweltschutzes an die Aufgabenerledigung nicht nur Rechnung getragen werden kann, sondern darüber hinaus auch besondere Priorität eingeräumt wird. Dies bedeutet, daß nicht irgendwelche "Restaufgaben"<sup>12</sup> abgezogen und der Organisationsstruktur einverleibt werden, sondern hier sind in erster Linie diejenigen Aufgaben anzuführen, die aufgrund der immanenten neuen Qualitäten des Umweltschutzes eine erhöhte Qualifikation voraussetzen. Hierzu gehören Aufgaben des Immissionsschutzes, der Einordnung und Interpretation ökologischer Zusammenhänge, der Analytik, der Verfahrenstechnik, der Gewässerökologie u.a.m.

Die besondere Qualität des Umweltschutzes kann dabei durch die möglichst umfassende Bündelung dieser Aufgabefelder herausgestellt werden, was sowohl zu einer effektiven Auslastung des hierzu benötigten Fachpersonals wie auch zu einer wünschenswerten Minimierung des Koordinationsauf-

wandes im Bereich der horizontalen Koordination führt.

Für die Effizienz der Wahrnehmung gerade von Aufgaben des Umweltschutzes ist drittens die Frage der Anbindung der Organisationsstruktur innerhalb der Verwaltung von Bedeutung. Hier ist zunächst zwischen den Dezernatslösungen und den Ämterlösungen zu differenzieren: Im Falle des Umweltdezernates mit den — unter Umweltsichtspunkten — wichtigsten Ämtern erübrigt sich die Ämterlösung in Form eines umfassenden Umweltamtes. Die traditionelle Funktion eines Dezernates ist es ja, die sachliche Betreuung und Koordination eines bestimmten Aufgabenspektrums in Form von mehreren Ämtern in einer Hand zu gewährleisten bzw. auch ein bestimmtes Spektrum an Teilaufgaben mit einem höheren Stellenwert (eben durch die Zuordnung zu einem eigenen Umweltdezernat) zu versehen. Nichts anderes ist aber die generelle Aufgabenstellung von Umweltämtern: Wir haben hier das "Dezernat im Dezernat", wie sich aus Vergleichen der Aufgabenstruktur von Umweltämtern und Dezernaten unschwer entnehmen läßt<sup>13</sup>.

Infolge der Außenwirkung wie auch der erforderlichen Durchsetzungsmöglichkeiten innerhalb der Verwaltung ist es erforderlich, die Organisationsstruktur möglichst hoch in die Entscheidungshierarchie einzubinden. Konkret wird dies die direkte Zuordnung zur Verwaltungsspitze, also zum Hauptverwaltungsbeamten, bedeuten. Dies gilt in besonderem Maße für die Gründungsphase, da hier der Widerstand der Fachämter, denen ja bei der Initiierung der Organisationsstruktur des Umweltschutzes Personal und Fachkompetenzen entzogen wurden, am größten ist.

#### 5. Zur Personalstruktur

Oben wurde bereits auf die Erfahrung hingewiesen, daß bei der Initiierung von Organisationsstrukturen für die Aufgabe Umweltschutz nahezu ausschließlich auf vorhandenes Personal zurückgegriffen wurde, wobei hier der Aspekt im Vordergrund gesehen werden kann, daß die Zentralisierung einiger (wenn auch relativ unsystematischer) Zuständigkeiten aus der existierenden Verwaltungsstruktur bereits eine ausreichende Effizienzsteigerung für den Umweltschutz bedeuten soll. Hierbei wird jedoch zweierlei übersehen: Zum einen muß davon ausgegangen werden, daß der Umweltschutz heute eine qualitative Ebene erreicht hat, die mit vorhandenem und in der Regel hierfür nicht qualifiziertem Personal nicht oder nur unter hohem Koordinationsaufwand und unter Hinzuziehung externer Fachleute zu erreichen ist. Dies gilt z.B. für die von der Sache wie auch den öffentlich-politischen Implikationen her äußerst aktuellen und sensiblen Problembereiche Altlasten, Immissionsschutz, Artenschutz — um nur einige zu nennen, wo durchweg Qualifikationen erforderlich sind, die herkömmlicherweise nicht im Rahmen der Verwaltungsausbildung vermittelt und daher in der Verwaltung auch nicht vorgefunden werden.

Zum anderen bedeutet die Übernahme von Aufgabenstrukturen samt zugehörigem Personal, daß eben auch die Art der Aufgabenerledigung mit übernommen wurde und damit implizit die Auffassung des Personals über den Stellenwert und die Art der Durchführung der Aufgaben. Besonders deutlich wird dieses Problem z.B. bei den Erfordernissen einer ökologisch ausgerichteten Grünflächenpflege, wobei hier ein teilweise fachlich noch umstrittener Umdenkungsprozeß erforderlich wird, der nicht zuletzt die Frage der Machbarkeit (z.B.

Herbizidverzicht im Straßenraum) unter Regreßgesichtspunkten tangiert. Dies verdeutlicht den immensen Koordinationsaufwand wie auch das Maß an argumentativem Durchsetzungsvermögen, das unter diesen Bedingungen von der Leitungsstruktur erbracht werden muß. Zugleich kann darin eine Verifizierung der These angesehen werden, daß die Realisierung des kommunalen Umweltschutzes wesentlich von der Motivation der Leitungsebene wie auch der Basiseinheiten abhängig ist.

Schließlich ist als weiteres Problem im Bereich der Personalstruktur die quantitative Seite der Ausstattung mit Personal anzuführen. In wohl keinem Verwaltungsbereich hat der Aufgabenumfang sowohl qualitativ wie auch quantitativ eine derartige sachliche Ausweitung im Einklang mit einem stark gestiegenen gesellschaftlichen Stellenwert erfahren wie im Umweltschutz, wobei — teilweise auch aufgrund der Neuartigkeit der Aufgabenstellungen — nicht auf Erfahrungen über die sachgerechte Ausstattung der Organisationseinheiten für Umweltschutz zurückgegriffen werden konnte. Auf der Ebene der Konferenz der Amtsleiter der Großstädte Nordrhein-Westfalens wird hierzu jedenfalls einmütig ein enormes Personaldefizit konstatiert, welches in den Bereichen Altlasten, Artenschutz, Eignungsfeststellungen sowie Einleiterkontrollen im Zusammenhang mit den damit verbundenen Fallzahlen und Schwierigkeitsgraden als geradezu frappant bezeichnet werden kann<sup>14</sup>.

Neben der aufkommenden Frustration der mit diesen Aufgaben betrauten Mitarbeiter infolge stetiger Überlastung bzw. der Einsicht, dringend erforderliche Arbeiten nicht in Angriff nehmen zu können, da das unmittelbare Tagesgeschäft infolge Überlastung keinerlei Möglichkeiten dazu bietet, beginnt sich hier und da eine Mentalität auszubreiten, die dringende Fragen des Umweltschutzes bagatellisiert, etwa nach der These: Wenn die Frage der Altstandorte (im Sachbereich Altlasten) nicht angesprochen wird, brauchen auch keine untersucht bzw. saniert zu werden! Auf diese unrühmliche Weise wäre dann das leidige Personalproblem gleich mit gelöst.

#### Fazit

Angesichts der skizzierten Probleme kann als vorläufiges Fazit zunächst die Forderung nach einer verstärkten Integration des Umweltschutzes bzw. auch des umweltgerechten Verhaltens allgemein in das Verwaltungshandeln als *conditio sine qua non* vorgebracht werden. In erster Linie wird dazu die Verstärkung der subjektiven Komponenten wie Motivation und Qualifikation des Personals (zunächst der Umweltverwaltung, sodann auch der übrigen Verwaltung) erforderlich. Das Ziel muß dabei gleichzeitig sein, die Effizienz der verschiedenartigen Organisationsformen durch gezielte Anpassung an die Probleme des Umweltsektors zu erhöhen; auf die notwendige adäquate Ergänzung durch materielle und sachliche Mittel bedarf es keines gesonderten Hinweises.

Daneben erscheint — auch und gerade vor dem Hintergrund der lokal stark divergierenden organisatorischen

Ansätze — die Frage der Anbindung der Organisationsstruktur innerhalb der Verwaltungshierarchie von besonderer Bedeutung. Es kann davon ausgegangen werden, daß Umweltschutz in der Verwaltung auch heute noch in weiten Teilen "durchgesetzt" werden muß, so daß angesichts des traditionell latent vorhandenen Beharrungsvermögens auf überkommenen Vorstellungen nur eine Variante verbleibt: Umweltschutz muß als Chefsache eingestuft werden.

#### Anmerkungen

- 1 Der heute im Hausmüll vorhandene relativ hohe Anteil an Kunststoffen und Einwegverpackungen schafft z.B. quantitativ (und qualitativ) neue Probleme bei der Abfallbeseitigung als noch in den 50er Jahren.
- 2 So u.a. die Diskussion um den Ausstieg aus der Kernenergie, die mittlerweile sowohl von der Partei "die Grünen", der SPD wie auch Teilen der CDU und der FDP mehr oder weniger offen geführt wird.
- 3 Siehe hierzu: BR Drucksache 275/87.
- 4 So z.B. der Bereich der ökologisch orientierten Grünflächenpflege: Neben Fragen des Herbizidverzichts, der Mahdhäufigkeit, des Zeitpunktes und der Art der Gehölzschnitte u.a.m. sind gleichzeitig Fragen des alternativen Personal-, Geräte-, und Mitteleinsatzes zu beantworten, die ihrerseits bereits im Detail mehrere Ämter bzw. Dezernate betreffen.
- 5 KGSt Bericht Nr. 26/1973 und 5/1985: Organisation des Umweltschutzes sowie Nr. 10/1987: Organisation des Umweltschutzes — Aufgabe und Arbeitsweise der Arbeitsgruppe Umweltschutz und Nr. 9/1988: Organisation des Umweltschutzes: Aufgaben und Arbeitsweise des Beauftragten für Umweltschutz. — Köln.
- 6 a.a.O., S. 15.
- 7 Zu den derzeitigen Organisationsmodellen siehe u.a.: *Fiebig; Krause; Martinsen*: Organisation des kommunalen Umweltschutzes. = Schriftenreihe des DIFU, Heft 4, Berlin 1986.
- 8 Eigene Erhebungen auf der Basis von Interviews und Aktenanalysen.
- 9 Gemeint sind Zuständigkeiten, die im Aufgabengliederungsplan nicht abschließend geregelt sind und daher von Fall zu Fall einer Zuordnung bedürfen. Auf die hieraus zwangsläufig entstehenden Konflikte im Bereich der vertikalen Organisation soll nur hingewiesen werden.
- 10 Vgl. hierzu: *Zimmermann, D.*: Zur Aufgaben- und Organisationsstruktur des kommunalen Umweltschutzes. In: *Verwaltungsrundschau*, Heft 1/87, S. 6 ff.
- 11 Eigene Erhebungen.
- 12 Hier: Aufgaben, mit deren Wahrnehmung durch die Fachämter die Verwaltung immer schon unzufrieden war.
- 13 Eigene Erhebungen.
- 14 Für das Sachgebiet Altlasten werden i.d.R. 1 bis 1,5 Planstellen bereitgestellt (ohne technische Bereiche wie Probenahme oder Analytik), Sachgebiet Eignungsfeststellung ebenfalls ca. 1 bis 1,5 Planstellen. Die Kontrolle der Indirekteinleiter wird aus Personalgründen in der überwiegenden Zahl der Kommunen offensichtlich gar nicht oder nur sporadisch wahrgenommen.

Dr. Dieter Zimmermann  
Leiter des Umweltamtes  
der Stadt Krefeld  
Steckendorfer Straße 17  
4150 Krefeld