

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 201 15 113
UBA-FB 000532



Ökonomische Anreize für den Umweltschutz im Bereich der öffentlichen Hand

- Bestandsaufnahme und Strategien -

von

Dipl.-Phys. Stefan Thomas (Projektleitung)

Dipl.-Ing. Susanne Böhler

Dipl.-Ök. Wolfgang Irrek

Dr. Kora Kristof

Dipl.-Ing. Sabine Nanning

Dipl.-Ing. Angela Schilde

unter Mitarbeit von

Michael Kopatz

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH

Prof. Dr. Bernd Klümper

Prof. Dr. Wolfgang Pippke

Institut für Verwaltungswissenschaften e.V., Gelsenkirchen

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei

Vorauszahlung von 10,00 €

durch Post- bzw. Banküberweisung,
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 4327 65 - 104 bei der
Postbank Berlin (BLZ 10010010)
Fa. Werbung und Vertrieb,
Wolframstraße 95-96,
12105 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte
eine schriftliche Bestellung mit Nennung
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**
und der **Anschrift des Bestellers** an die
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 2.2
Waltraud Dittmann
Hans-Holger Lübcke

Berlin, November 2003

Berichts-Kennblatt

1. Berichtsnummer UBA-FB	2.	3.
4. Titel des Berichts Bestandsaufnahme und Strategien für die Schaffung ökonomischer Anreize für den Umweltschutz im Bereich der öffentlichen Hand		
5. Autor(en), Name(n), Vorname(n) Thomas, Stefan; Böhler, Susanne; Kopatz, Michael; Kristof, Kora; Nanning, Sabine; Schilde, Angela (Wuppertal Institut) Klümper, Bernd; Pippke, Wolfgang (ifV)	8. Abschlußdatum 31.01.2003	
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift) 1. Wuppertal Institut für Klima Umwelt Energie GmbH Döppersberg 19, 42103 Wuppertal 2. Institut für Verwaltungswissenschaften e.V. Munscheidstr. 14, 45886 Gelsenkirchen	9. Veröffentlichungsdatum	
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift) Umweltbundesamt, Postfach 33 00 22, 14191 Berlin	10. UFOPLAN-Nr. 201 15 113	
	11. Seitenzahl 250 + 114 (Anhang)	
	12. Literaturangaben 87	
	13. Tabellen und Diagramme 15	
	14. Abbildungen 9	
15. Zusätzliche Angaben		
16. Kurzfassung Eine systematische Erschließung der Potenziale zur Ressourceneinsparung und zum Umweltschutz in öffentlichen Einrichtungen bringt auch eine erhebliche Kostenentlastung für die öffentlichen Haushalte. Wege zur Nutzung dieses ökonomischen Anreizes aufzuzeigen, ist Ziel dieses Forschungsvorhabens. Dabei liegt ein besonderes Augenmerk darauf, wie innerhalb öffentlicher Verwaltungen ökonomische Anreize für mehr Umweltschutz von Verwaltungseinheiten, Gruppen und Einzelnen genutzt, geschaffen oder verändert werden können. Eine wichtige Unterstützung dabei bieten betriebswirtschaftliche Instrumente, die im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung eingeführt werden, insbesondere Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung sowie Zielvereinbarungen und Controlling. Um das Forschungsziel zu erreichen, wurde zunächst eine theoretische Analyse der Anreizstrukturen für mehr Umweltschutz in Abhängigkeit vom Stand der Verwaltungsmodernisierung vorgenommen. Im Rahmen einer Bestandsaufnahme wurden rund 20 praktizierte Beispiele aus der Verwaltung sowie der Privatwirtschaft analysiert; 14 dieser Beispiele sind im Anhang detailliert dargestellt. Aus den Beispielen wurden 11 verschiedene Modelle mit ökonomischen Anreizen für mehr Umweltschutz und drei Spezialfälle herausgearbeitet. Sie sind nach einem gemeinsamen Raster insbesondere hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit auf die wichtigsten Handlungsfelder zum verwaltungsinternen Umweltschutz bewertet. Abschließend werden Wege zur Einführung ökonomischer Anreize für mehr Umweltschutz innerhalb einer Verwaltung aufgezeigt sowie Hinweise für die Verbreitung der Ergebnisse und für die Unterstützung einer breiten Einführung der Anreizmodelle durch die Bundesregierung gegeben. Im Rahmen des Forschungsvorhabens wurde zu diesem Zweck auch die Motivationsbroschüre "Umweltschutz lohnt sich für öffentliche Verwaltungen" erstellt.		
17. Schlagwörter Verwaltungsinterner Umweltschutz Ökonomische Anreize Verwaltungsmodernisierung Beschaffung, Bewirtschaftung, Bau und Instandhaltung, Flächenmanagement		
18. Preis	19.	20.

Report Cover Sheet

1. Report No. UBA-FB	2.	3.
4. Report Title Analysis and strategies for the creation of economic incentives for increased environmental action in the public administration sector		
5. Autor(s), Family Name(s), First Name(s) Thomas, Stefan; Böhler, Susanne; Kopatz, Michael; Kristof, Kora; Nanning, Sabine; Schilde, Angela (Wuppertal Institut) Klümper, Bernd; Pippke, Wolfgang (ifV)	8. Report Date 31.01.2003	
6. Performing Organisation (Name, Address) 1. Wuppertal Institut für Klima Umwelt Energie GmbH Döppersberg 19, 42103 Wuppertal 2. Institut für Verwaltungswissenschaften e.V. Munscheidstr. 14, 45886 Gelsenkirchen	9. Publication Date	
7. Sponsoring Agency (Name, Address) Umweltbundesamt, Postfach 33 00 22, 14191 Berlin	10. UFOPLAN-Ref. No. 201 15 113	
	11. No. of Pages 250 + 114 (Annex)	
	12. No. of Reference 87	
	13. No. of Tables, Diagrams 15	
	14. No. of Figures 9	
15. Supplementary Notes		
16. Abstract Systematically realising the potentials of resource efficiency and environmental protection in public institutions will also achieve considerable cost reductions for public budgets. Showing the way towards using this economic incentive is the objective of this research project. A particular focus is laid on the question, how economic incentives for increased environmental action of administration units, groups, and individuals can be used, created, or enhanced inside public administrations. Important in this respect is the support becoming available from the economic instruments that are introduced in the course of public administration reform, particularly decentralised budget responsibility, cost accounting, agreements on (operational) targets and monitoring. In Order to reach its objective, the study team first performed a theoretical analysis of the incentive structures for increased environmental action, depending on the status of administration reform. A screening process yielded around 20 good practice case studies from public administrations and a few private companies. 14 of the case studies are presented in detail in the Annex. On the basis of these good practice examples, 11 different models with economic incentives for increased environmental action and three special cases were identified. They were assessed with a common set of criteria, particularly on their applicability for the most important areas of environmental action within public administrations. The report concludes by discussing ways to the introduction of economic incentives for increased environmental action within public administrations, and for the dissemination of the project results as well as the support by the German government for a broader introduction of the incentive models. For dissemination purposes, a motivation brochure entitled "Umweltschutz lohnt sich für öffentliche Verwaltungen" was developed during the research project.		
17. Keywords environmental action within public administrations economic incentives public administration reform procurement, facility management, construction and maintenance, area management		
18. Price	19.	20.

Inhaltsverzeichnis

ZUSAMMENFASSUNG.....	VII
-----------------------------	------------

SUMMARY.....	XVII
---------------------	-------------

1 AUSGANGSLAGE UND EINFÜHRUNG IN DEN BERICHT.....	1
---	----------

1.1 Ausgangslage und Aufgabenstellung	1
--	---

1.2 Was sind „ökonomische Anreize“ für mehr Umweltschutz?	2
--	---

1.3 Ökonomische Anreize und andere Motivationen für oder gegen mehr Umweltschutz.....	3
---	---

1.4 Wichtige Aspekte für die Analyse	6
---	---

1.5 Überblick zum Bericht	10
------------------------------------	----

2 DARSTELLUNG DER AKTUELLEN SITUATION ÖFFENTLICHER VERWALTUNGEN SOWIE ANALYSE DER UMWELTRELEVANTEN AUSWIRKUNGEN.....	14
--	-----------

2.1 Hintergründe ökonomischer Anreize in der öffentlichen Verwaltung.....	14
---	-----------

2.1.1 Politik	14
------------------------	----

2.1.2 Organisatorische Grundlagen	15
--	----

2.1.3 Darstellung typisierter Verwaltungen mit unterschiedlichen haushaltsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Kompetenzen.....	18
---	----

2.1.3.1 DIE VERWALTUNG MIT KAMERALISTISCHER RECHNUNGSLEGUNG NACH KLASSISCHEM HAUSHALTSRECHT.....	18
--	----

2.1.3.2 ERGÄNZUNGEN DER KAMERALISTIK DURCH EINFÜHRUNG VON BUDGETIERUNG UND KOSTEN- UND LEISTUNGSRECHNUNG.....	22
---	----

2.1.3.3 VERWALTUNGEN MIT ZAHLREICHEN ELEMENTEN DER VERWALTUNGSMODERNISIERUNG	27
--	----

2.1.4 Informelle Strukturen.....	33
-------------------------------------	----

2.2 Auswirkungen auf das ökonomische Handeln	38
--	-----------

2.2.1 Auswirkungen durch politische Entscheidungen.....	38
--	----

2.2.2 Wirkungen organisatorischer Grundlagen	40
---	----

2.2.3 Auswirkungen aus den unterschiedlichen haushaltsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Kompetenzen in typisierten Verwaltungen.....	42
---	----

2.2.3.1	DIE VERWALTUNG MIT KAMERALISTISCHER RECHNUNGSLEGUNG NACH KLASSISCHEM HAUSHALTSRECHT	42
2.2.3.2	ERGÄNZUNGEN DER KAMERALISTIK DURCH EINFÜHRUNG VON BUDGETIERUNG UND KOSTEN- UND LEISTUNGSRECHNUNG	45
2.2.3.3	VERWALTUNGEN MIT ZAHLREICHEN ELEMENTEN DER VERWALTUNGSMODERNISIERUNG	51
2.2.4	Wirkung informeller Strukturen	53
2.3	Auswirkungen auf generelle Anreize für den Umweltschutz.....	57
2.3.1	Politik	57
2.3.2	Organisationsstrukturen.....	59
2.3.3	Umweltorientierte ökonomische Auswirkungen aufgrund der unterschiedlichen haushaltsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Kompetenzen	61
2.3.4	Informelle Strukturen.....	61
3	MAßNAHMENBEREICHE FÜR DEN UMWELTSCHUTZ, ZUSTÄNDIGKEITEN UND ANREIZSTRUKTUREN IN DER VERWALTUNG	64
3.1	Darstellung und Analyse wichtiger verwaltungsspezifischer Maßnahmenbereiche für den Umweltschutz.....	64
3.1.1	Handlungsfelder Energie und Wasser/Abwasser.....	66
3.1.2	Handlungsfeld Mobilität.....	85
3.1.3	Handlungsfeld Abfall und Materialien	100
3.2	Schlussfolgerungen zu den Anreizen und Hemmnissen für mehr Umweltschutz in öffentlichen Verwaltungen.....	107
3.2.1	Anreizstrukturen im Ist-Zustand	107
3.2.1.1	HANDLUNGSFELD BESCHAFFUNG	108
3.2.1.2	HANDLUNGSFELD BEWIRTSCHAFTUNG	110
3.2.1.3	HANDLUNGSFELD BAU UND INSTANDHALTUNG	111
3.2.2	Schlussfolgerungen zur Notwendigkeit, gezielte positive Anreize für den Umweltschutz zu schaffen	113
4	VERWALTUNGSMODERNISIERUNG ERÖFFNET NEUE CHANCEN FÜR UMWELTORIENTIERTE ANREIZWIRKUNGEN	118

5	ANALYSE POSITIVER BEISPIELE FÜR ÖKONOMISCHE ANREIZE ZUM UMWELTSCHUTZ.....	131
5.1	Ziel der Analyse und Auswahl der positiven Beispiele	131
5.2	Darstellung und Bewertung von positiven Beispielen	137
5.2.1	Ökonomische Anreizmodelle für einzelne Handlungsfelder zum Umweltschutz in der Praxis	139
5.2.1.1	MODELLE MIT ANREIZEN ZU RESSOURCENEFFIZIENZ UND UMWELTSCHUTZ FÜR ORGANISATIONSEINHEITEN UND GANZE VERWALTUNGEN.....	139
5.2.1.2	MODELLE MIT ANREIZEN FÜR UMWELTSCHONENDES NUTZUNGS- UND BESCHAFFUNGSVERHALTEN VON EINZELNEN UND GRUPPEN	164
5.2.2	Beispiele zur Kopplung von Verwaltungsmodernisierung und ökonomischen Anreizen für mehr Umweltschutz	187
5.2.2.1	UMWELTSCHUTZ IM NEUEN STEUERUNGSMODELL.....	187
5.2.2.2	BEISPIELE FÜR DIE VERKNÜPFUNG VON ELEMENTEN DER VERWALTUNGSMODERNISIERUNG MIT UMWELTSCHUTZZIELEN	188
5.2.2.3	GANZHEITLICHER ANSATZ DER VERWALTUNGSMODERNISIERUNG MIT ANREIZEN FÜR MEHR UMWELTSCHUTZ AM BEISPIEL DER STADTVERWALTUNG HORB AM NECKAR	193
5.2.2.4	EIN WEITERES ANREIZMODELL, DAS MIT VERWALTUNGSMODERNISIERUNG MÖGLICH WIRD	197
5.2.2.5	NEUE HEMMNISSE FÜR DEN UMWELTSCHUTZ DURCH DIE VERWALTUNGSMODERNISIERUNG	199
5.3	Zusammengefasste Ergebnisse zur Wirkung einzelner Anreizmodelle	202
6	WEGE ZUR EINFÜHRUNG ÖKONOMISCHER ANREIZE FÜR MEHR UMWELTSCHUTZ	208
6.1	Strukturiertes Vorgehen bei der Einführung ökonomischer Anreize.....	211
6.1.1	Phasen im Einführungsprozess.....	211
6.1.2	Stellschrauben und Einflussfaktoren im Einführungsprozess	214
6.2	Anstoß	217
6.3	Sondierung	218
6.4	Aktivierung	220
6.5	Konzeption	221
6.6	Umsetzung	224

6.7	Fortführung.....	225
6.8	Hemmnisse im Einführungsprozess und Möglichkeiten ihrer Überwindung..	226
6.8.1	Hemmnisse und Erfolgsfaktoren in der Organisation / im Management	226
6.8.2	Hemmnisse und Erfolgsfaktoren bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.....	229
6.9	Strategien zur verwaltungsinternen Kommunikation, Kooperation und Partizipation im Rahmen der Einführung von Anreizmodellen	231
6.9.1	Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dort abholen, wo sie stehen	231
6.9.2	Kooperations- und Partizipationsinstrumente zur Einbindung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in die Entwicklung und Umsetzung von Anreizmodellen	233
6.9.3	Instrumente und Wege zur Information und Qualifizierung während der Vorbereitung und Einführung von Anreizmodellen	235
6.10	Ökonomische Anreize in einem Gesamtpaket von Instrumenten	235
7	STRATEGIE ZUR VERBREITUNG ÖKONOMISCHER ANREIZMODELLE	238
7.1	Übergreifende Ansätze zur institutionellen Unterstützung für die Umsetzung der Vorschläge	238
7.2	Ansätze zur Unterstützung bestimmter Anreizmodelle.....	240
7.2.1	Umweltmanagement und die Spezialfälle Energie- und Mobilitätsmanagement	240
7.2.2	Energiespar-Contracting	241
7.2.3	Spezialfall Intracting.....	242
7.2.4	Umweltschutz und Verwaltungsmodernisierung.....	244
8	LITERATURVERZEICHNIS	247
 ANHANG: DETAILLIERTE DARSTELLUNG DER AUSGEWÄHLTEN BEISPIELE		

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1-1: Erklärungsansatz zum ökologischen Handeln öffentlicher Institutionen	7
Abb. 1-2: Die Säulen der Nachhaltigkeit in der Balance	10
Abb. 2-1: Die klassische Ein-Linien-Organisation der öffentlichen Verwaltung.....	16
Abb. 2-2: Die Verwaltungsorganisation des Neuen Steuerungsmodells	17
Abb. 5-1: Zuordnung der Praxisbeispiele zu den identifizierten Anreizmodellen	138
Abb. 5-2: Beispiel für die institutionelle Verankerung des Umweltschutzes in der Verwaltungsstruktur einer Kommune.....	140
Abb. 5-3: Das Stuttgarter Modell für Intracting oder stadtinternes Contracting	154
Abb. 6-1: Phasenablauf der Einführung ökonomischer Anreizmodelle im öffentlichen Sektor.....	212
Abb. 6-2: Phasenmuster	216

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 3-1: Ausgewählte Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz in den medienorientierten Handlungsfeldern (Zeilen) und den prozessorientierten Handlungsfeldern (Spalten)	65
Tab. 4-1: Elemente der Verwaltungsmodernisierung und ihre potenzielle Nutzung für den Umweltschutz ..	119
Tab. 5-1: Kriterienraster und ausgewählte Beispiele	134
Tab. 5-2: Mit den ökonomischen Anreizen adressierte Handlungsfelder und Verwaltungsebenen in den ausgewählten Beispielen	135
Tab. 5-3: Mit den ökonomischen Anreizen adressierte Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz in den ausgewählten Beispielen	136
Tab. 5-4: Umsetzung des energiesparenden Bauens bei Bundesbaumaßnahmen in Berlin.....	149
Tab. 5-5: Mit den ökonomischen Anreizen adressierte und adressierbare Handlungsfelder und Verwaltungsebenen in den ausgewählten Beispielen.....	203
Tab. 5-6: Mit den ökonomischen Anreizen adressierte und adressierbare Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz in den ausgewählten Beispielen.....	205
Tab. 6-1: Anreizmodelle für die internen Ebenen der Verwaltung (Zeilen) in den prozessorientierten Handlungsfeldern (Spalten).....	210
Tab. 6-2: Checkliste Phase des ersten Anstoßes zur Einführung ökonomischer Anreize für den Umweltschutz.....	217
Tab. 6-3: Checkliste Sondierungsphase	218
Tab. 6-4: Checkliste Phase der breiteren Aktivierung.....	220
Tab. 6-5: Checkliste Konzeptionsphase.....	221
Tab. 6-6: Checkliste Umsetzungsphase	224
Tab. 6-7: Checkliste Fortführungsphase	225

Zusammenfassung

1 Ausgangslage und Aufgabenstellung

Auch wenn sich bereits viele Behörden und andere öffentliche Einrichtungen in Deutschland im Umweltschutz engagieren: In der Breite kann die öffentliche Hand zweifelsohne erheblich mehr für den Umweltschutz tun. Es geht dabei nicht um die auf die Gesellschaft gerichtete Umweltpolitik, sondern um das eigene Handeln nach innen. Hier könnten nach Einschätzungen des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamts Millionensummen an Steuergeldern durch konsequentes umweltfreundliches Verhalten in Behörden und Ämtern eingespart werden; allein bei der Heizenergie ließen sich bis zu 60 Prozent einsparen. Und so geht auch ein Beschluss des Deutschen Bundestages vom April 2000 (Drucks. 14/2907) davon aus, „dass ein systematisches und konsequentes Umweltmanagement der öffentlichen Verwaltung die Umwelt und die öffentlichen Kassen entlastet“.

Es ist daher das Ziel dieses Projekts, insbesondere die bereits praktizierten und im Ansatz erkennbaren ökonomischen Anreize für den Umweltschutz in der öffentlichen Verwaltung zu untersuchen. Dabei ging es zunächst darum, die den jeweiligen Verwaltungssystemen inhärenten ökonomischen und sonstigen Anreizstrukturen zu verstehen. Im zweiten Schritt wurden Beispiele gesammelt, wie explizite positive Anreize für den Umweltschutz gesetzt werden können. Darauf aufbauend wurde eine Strategie entwickelt, wie solche und weitere zu entwickelnde Modelle für explizite positive Anreize für den Umweltschutz auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland verbreitet werden können. Schließlich wurde auf Basis dieser Erkenntnisse die Motivationsbroschüre „Umweltschutz lohnt sich für öffentliche Verwaltungen“ erstellt.

2 Was sind „ökonomische Anreize“ für mehr Umweltschutz?

Ökonomische Anreize für mehr Umweltschutz sind zum einen alle Instrumente der Verwaltungssteuerung, mit denen einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Gruppen von Beschäftigten oder ganze Organisationseinheiten am Gewinn, den sie ihrer Einrichtung durch Umweltschutzmaßnahmen erbringen, beteiligt werden.

Für die Verwaltung insgesamt ist zum anderen ein wirtschaftlicher Gewinn durch Umweltschutzmaßnahmen selbst schon ein ökonomischer Anreiz. Jede gezielte Aktivität, um einen solchen Gewinn zu erreichen, nutzt daher ökonomische Anreize für den Umweltschutz.

Ökonomische Anreize für mehr Umweltschutz können sich also richten an:

- o die Verwaltung als Ganzes und damit an die *Verwaltungsspitze*;
- o *Organisationseinheiten*, die Gebäude, Fahrzeuge, Geräte usw. *nutzen*;
- o *Organisationseinheiten*, die für Beschaffung, Bewirtschaftung sowie Bau und Instandhaltung *zuständig* sind;
- o *Gemeinschaften* von Nutzern oder Zuständigen;
- o *einzelne* Zuständige.

Ökonomische Anreize für mehr Umweltschutz sind selbstverständlich nicht isoliert zu betrachten. Sie stehen im Zusammenhang mit generellen ökonomischen Anreizen für die genannten Zielgruppen wie auch im Zusammenhang mit anderen Instrumenten für mehr Umweltschutz.

3 Ergebnisse der Bestandsaufnahme

3.1 Generelle wirtschaftliche Anreizsituation in öffentlichen Verwaltungen und deren umweltrelevante Auswirkungen

Unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten werden im Bericht drei Organisationstypen unterschieden. Sie weisen jeweils die folgende wirtschaftliche Anreizsituation auf.

- Verwaltungen, die nach klassischem Haushaltsrecht mit der Kameralistik operieren

Finanzielle Anreize generell - insbesondere um den Ressourcenverbrauch zu reduzieren und umweltfreundliche Produkte einzuführen - sind im kameralistischen System per se nicht vorhanden, da hier eine Wirtschaftlichkeitskontrolle nicht möglich ist. Die Finanzierung rentabler Investitionen (z.B. für den Umweltschutz) aus eingesparten laufenden Ausgaben liegt nicht in der Entscheidungskompetenz der mittelbewirtschaftenden Stelle.

- Verwaltungen, die im Zuge der Verwaltungsmodernisierung die Kameralistik durch die Budgetierung oder Kosten- und Leistungsrechnung ergänzt oder abgelöst haben

Budgetierung und Kosten- und Leistungsrechnung wirken für sich genommen als *ökonomische Anreizfaktoren*, sie verfolgen primär nicht die Zielrichtung eines verstärkten Umweltschutzes. Es ist allerdings gut möglich, dass mit der Verfolgung ökonomischer Zielsetzungen gleichzeitig auch ökologische Vorteile erreicht werden, wenn durch das umweltschützende Handeln Einsparungen erzielt werden. Budgetierung und Kosten- und Leistungsrechnung sind also hilfreich, aber allein nicht hinreichend für die verstärkte Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen, weil sie per se keine ökologischen Zielsetzungen enthalten. Sie bedürfen daher der Flankierung durch andere Instrumente des Umweltschutzes und/oder der Verwaltungsmodernisierung, wie sie in Kapitel 3.2 und 4.3 dieser Zusammenfassung kurz beschrieben werden.
- Verwaltungen, die zahlreiche Elemente der Verwaltungsmodernisierung eingeführt und vernetzt umgesetzt haben.

Der Prozess der Verwaltungsmodernisierung lässt immer wieder erkennen, dass Verwaltungen, die nur einzelne Elemente umsetzen, keine oder nur geringe Fortschritte im Sinne der ursprünglichen Modernisierungsziele machen. Es ist daher notwendig, den Zusammenhang mit dem Handeln für mehr Umweltschutz in allen Aspekten der Verwaltungsmodernisierung, und nicht nur in den monetären, herzustellen. Wichtig ist insbesondere die Verknüpfung der finanziellen Anreize mit den strategischen Zielen und Kennzahlen, der Produktbildung, den Zielvereinbarungen und dem Controlling (vgl. Tabelle 1).

3.2 Die Verknüpfung von Verwaltungsmodernisierung und Umweltschutz

Neben Aspekten der Entbürokratisierung, der Reorganisation von Verwaltungseinheiten und der Aufgabenverteilung, des Einsatzes neuer Informations- und Kommunikationstechniken und der Bürgeraktivierung sind es besonders die neuen betriebswirtschaftlichen Instrumente und Managementtechniken, die für die öffentliche Verwaltung neben

ihren rein finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten auch neue Chancen für den Umweltschutz eröffnen.

Die Elemente der Verwaltungsmodernisierung sind in Tabelle 1 genannt und ihre potenzielle Verbindung zum Umweltschutz kurz beschrieben.

Tabelle 1: Elemente der Verwaltungsmodernisierung und ihre potenzielle Nutzung für den Umweltschutz

Element der Verwaltungsmodernisierung	Potenzielle Nutzung für den Umweltschutz
Leitbild, strategische Ziele und Kennzahlen	Aufnahme ökologischer Zielsetzungen in die Leitbilder, Strategien, Kennzahlen- und Managementsysteme.
Aufgabenkritik	Erweiterung des Fragenkataloges in Hinblick auf ökologische Verträglichkeit bei Beschaffung, Produktion und Absatz.
Produkte	Aufnahme ökologischer Kriterien in die Entwicklung der Produkte und in die Produktbeschreibungen, z.B. Anforderungen zu Energie-, Wasser-, Materialienverbrauch und Abfall mit entsprechenden Kennzahlen.
Zielvereinbarungen	Berücksichtigung ökologischer Ziele in den einzelnen Zielvereinbarungen.
Neue Aufbauorganisation	Besondere Berücksichtigung ökologischer Handlungsfelder in einzelnen Organisationseinheiten bzw. ökologische Kriterien als Querschnittswissen. Ggf. Schaffung neuer Organisationseinheiten und Verantwortlichkeiten.
Geschäftsprozessoptimierung	Berücksichtigung ökologischer Kriterien im Produktionsablauf.
Budgetierung	„Gewinne“ durch umweltbewusstes Handeln, das gleichzeitig Kosten spart.
Kosten- und Leistungsrechnung	Regeln für die Verrechnung eingesparter laufender Kosten mit Investitionskosten für den Umweltschutz; Erfassung und Zurechnung der Kosten für umweltrelevante Medien durch Umweltkostenrechnung.
Controlling	Evaluation der Einhaltung ökologischer Kriterien, Standards und Kennzahlen; Aufnahme ökologischer Zielsetzung und -erreichung in das Berichtswesen (Umweltcontrolling).
Personalführung	Verantwortung der Führungskräfte für ökologische Belange. Qualifikation zum Umweltschutz erhöhen.
Leistungsanreize	Bonus-Malus-System in der Mittelzuweisung je nach Ausmaß der Berücksichtigung ökologischer Kriterien.
Wettbewerb, Benchmarking	Vergleiche von Behörden bzw. Organisationseinheiten im Hinblick auf das Erreichen ökologischer Zielmarken. Wettbewerbe, Preisverleihungen.

3.3 Zielgerichtete ökonomische Anreizmodelle für mehr Umweltschutz

Generelle ökonomische Anreize sind in der öffentlichen Verwaltung zwar oft vorhanden, aber nicht ausreichend für eine breite Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen, die zugleich Gewinn bringen. Dies ist ein Grund dafür, dass die Verwaltungsmodernisierung hilfreich, aber keine Garantie für mehr Umweltschutz bei der öffentlichen Hand ist. Daher ist es darüber hinaus und unabhängig vom Stand der Verwaltungsmodernisierung wichtig, für die Umsetzung konkreter Umweltschutzmaßnahmen die Interessen der Nutzer von Gebäuden und Gegenständen, der Zuständigen für die technisch-administrative Realisierung der Umweltschutzmaßnahmen sowie der Entscheider über die Freigabe der Mittel zur Deckung zu bringen. Hier bringen oft erst zielgerichtete ökonomische Anreizmodelle für mehr Umweltschutz den entscheidenden Fortschritt. Abbildung 1 gibt eine Übersicht über die im Rahmen des Projekts herausgearbeiteten Anreizmodelle und die in der Langfassung analysierten Beispiele für die Anwendung dieser Modelle.

4. Ergebnisse der Strategiestudie

4.1 Anwendbarkeit der ökonomischen Anreizmodelle

Als ersten Arbeitsschritt untersuchte die Strategiestudie, für welche Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz, welche Ebenen in der Verwaltung und welche Verwaltungsprozesse die gefundenen ökonomischen Anreizmodelle angewendet werden bzw. anwendbar sind. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Ergebnisse.

Abbildung 1: Ökonomische Anreizmodelle für mehr Umweltschutz und zugehörige Praxisbeispiele

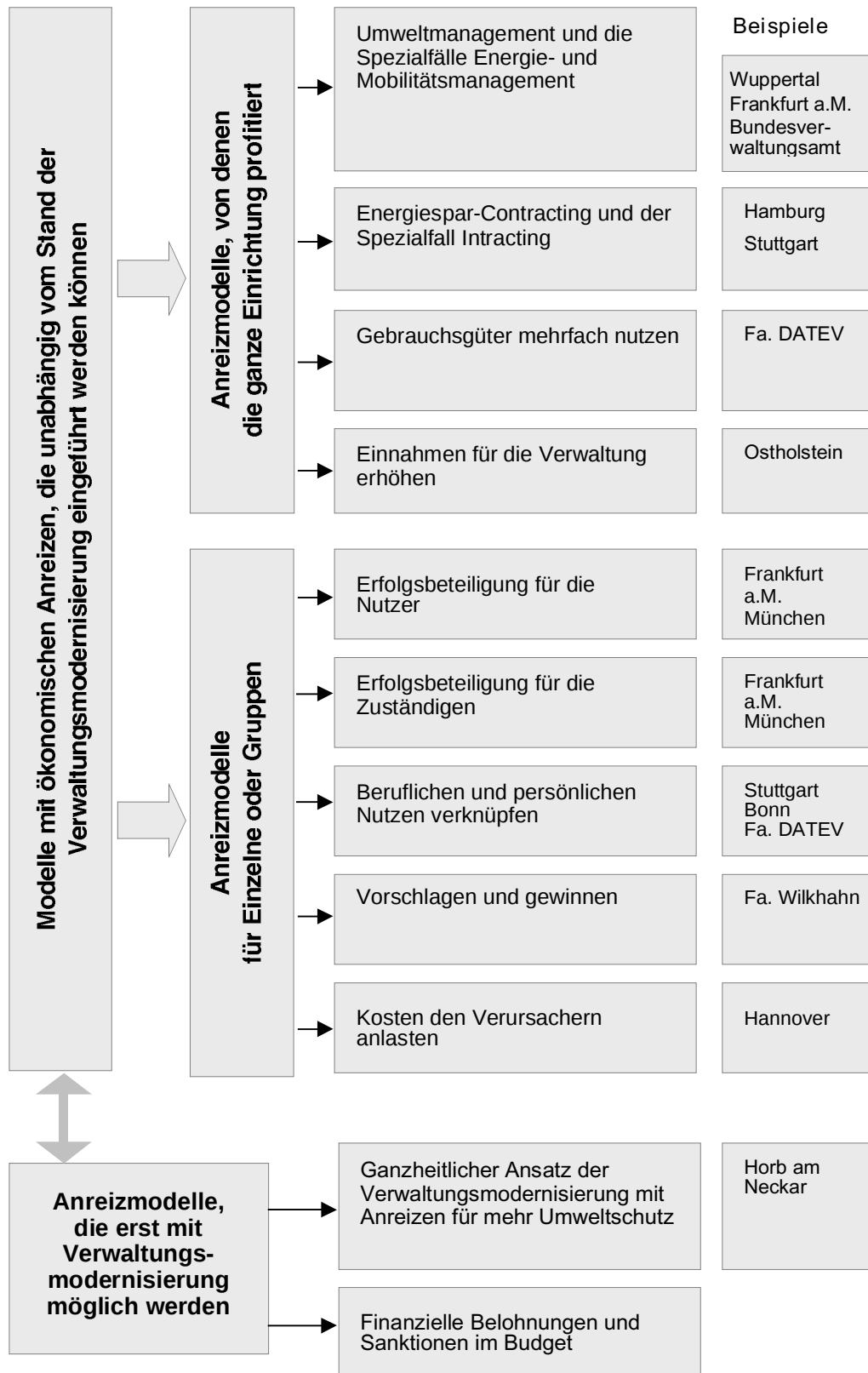


Tabelle 2: Mit den ökonomischen Anreizen in den ausgewählten Beispielen adressierte oder prinzipiell adressierbare Handlungsfelder und Verwaltungsebenen

Anreizmodell	medienorientiertes Handlungsfeld	prozessorientiertes Handlungsfeld	Verwaltungsebenen
Umweltmanagement und die Spezialfälle Energie- und Mobilitätsmanagement	alle Medien; Energie; Mobilität	alle Prozesse; Bewirtschaftung, Bau und Instandhaltung	Institution und budgetierte Organisationseinheiten
Energiespar-Contracting und der Spezialfall Intracting	Energie, Wasser <i>Abfall und Materialien</i>	Bewirtschaftung, Bau und Instandhaltung	Institution und Organisationseinheiten
Gebrauchsgüter mehrfach nutzen	Abfall und Materialien <i>Mobilität</i>	Beschaffung	Institution und budgetierte Organisationseinheiten
Einnahmen für die Verwaltung erhöhen	Mobilität <i>Energie, Wasser, Abfall und Materialien</i>	Beschaffung, Bewirtschaftung	Institution und budgetierte Organisationseinheiten
Erfolgsbeteiligung der Nutzer	Energie, Wasser <i>Abfall und Materialien, Mobilität</i>	Bewirtschaftung , z.T. Beschaffung, indirekt: Bau und Instandhaltung	Organisationseinheiten und Einzelne bzw. Nutzergruppen
Erfolgsbeteiligung der Zuständigen	Energie, Wasser <i>alle Medien</i>	Bewirtschaftung <i>alle Prozesse</i>	<i>Organisationseinheiten und Einzelne bzw. Zuständigen-Gruppen</i>
Beruflichen und persönlichen Nutzen verknüpfen	Mobilität <i>Energie, Wasser, Abfall und Materialien</i>	Bewirtschaftung, Beschaffung	Institution, budgetierte Organisationseinheiten und Einzelne
Vorschlagen und gewinnen	alle Medien	alle Prozesse	Institution, budgetierte Organisationseinheiten und Einzelne
Kosten den Verursachern anlasten	Mobilität <i>Abfall und Materialien</i>	Bewirtschaftung	Institution, Einzelne
Ganzheitlicher Ansatz der Verwaltungsmodernisierung mit Anreizen für mehr Umweltschutz	Energie, Wasser <i>alle Medien</i>	Bewirtschaftung, Bau und Instandhaltung; <i>alle Prozesse</i>	Institution, budgetierte Organisationseinheiten <i>Einzelne</i>
Finanzielle Belohnungen und Sanktionen im Budget	<i>alle Medien</i>	<i>alle Prozesse, besonders Bewirtschaftung</i>	<i>budgetierte Organisationseinheiten</i>

Erläuterung zur Formatierung der Tabelleneinträge:

Fett gedruckt sind Merkmale, die im Mittelpunkt der dargestellten Beispiele stehen;

normal gedruckt sind Merkmale, die von den dargestellten Beispielen adressiert werden, aber nicht in deren Mittelpunkt liegen;

kursiv gedruckt sind Merkmale, die von den dargestellten Anreizmodellen adressiert werden *könnten*.

4.2 Wege zur Einführung ökonomischer Anreize für mehr Umweltschutz

Eine Verwaltung, die ökonomische Anreize für mehr Umweltschutz einführen will, steht vor den folgenden Fragen:

- Welche Umweltschutzziele, welche ökonomischen und sozialen Ziele sollen mit den Anreizen verfolgt werden?
- Welche Rolle spielen die ökonomischen Anreize in einem Gesamtpaket von Instrumenten zur Verbesserung des Umweltschutzes?
- Wer (Organisationseinheiten, Gruppen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) soll ökonomische Anreize erhalten, und welche?
- Wann sollen die ökonomischen Anreize eingeführt werden?
- Wer innerhalb der Verwaltung sollte bei der Einführung der Anreizmodelle wie vorgehen, damit der Prozess zum Erfolg führt?

Jede Verwaltung sollte daher selbst zunächst ihre Ziele definieren. Im Hinblick auf diese Ziele muss die Verwaltung sodann ihre Stärken und Schwächen und die bestehenden Anreize und Hemmnisse für die jeweils Zuständigen analysieren. Auf Basis dieser Analyse kann beurteilt werden, ob und für wen welche zusätzlichen Anreize erforderlich sind. Ökonomische Anreize und andere Instrumente sollten dabei so abgestimmt werden, dass möglichst alle Organisationseinheiten, formellen und informellen Gruppen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die von der Einführung der Instrumente betroffen sind und bei der Umsetzung konkreter Umweltschutzmaßnahmen zusammenarbeiten müssen, einen materiellen oder immateriellen Gewinn aus der Anreizstrategie erhalten. Niemand sollte sich benachteiligt fühlen.

Als Vorbild können dabei die Anreizmodelle dienen, die im Forschungsvorhaben auf Basis erfolgreicher Beispiele aus der Praxis dargestellt oder neu entwickelt worden sind. Die Langfassung des Berichts gibt darüber hinaus Hinweise für ein strukturiertes Vorgehen bei der Einführung ökonomischer Anreize, Hemmnisse im Einführungsprozess und Möglichkeiten ihrer Überwindung sowie Strategien zur verwaltungsinternen Kommunikation, Kooperation und Partizipation im Rahmen der Einführung von Anreizmodellen.

4.3 Materielle Anreize sind nicht alles

Ökonomische Anreize allein werden in der Regel nicht ausreichen, um die vorhandenen Hemmnisse zu überwinden. Darum ist es wichtig, den „nackten“ ökonomischen Anreiz einzubetten in ein Gesamtpaket von Instrumenten. Dieses Gesamtpaket sollte folgende Ziele verfolgen:

Umweltschutz zur Priorität machen - Einbettung in die Führungs- und Unternehmenskultur, politische Vorgaben und Rückendeckung durch die Verwaltungsspitze für mehr Umweltschutz schaffen Freiräume und Anerkennung für die Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen.

Umweltschutz ermöglichen - Wichtig ist es, Kompetenzen und Ressourcen richtig zuzuweisen, einschließlich der Klärung der rechtlichen Machbarkeit und der Verfügung über die notwendigen Mittel für die Umweltschutzmaßnahmen. Diese erfordern oft zunächst Ausgaben, um nachhaltig Kosten zu senken.

Umweltschutz zum Standard machen - Wichtig ist es auch, durch einfache Vorgaben und Richtlinien den Arbeits- und Zeitaufwand der Zuständigen zu minimieren. Solche Richtlinien sollten z.B. fachlich und rechtlich klären, was ein umweltverträgliches Produkt oder Verhalten ist und unter welchen Bedingungen ihm der Vorzug zu geben ist. Hilfsmittel wie Datenbanken und Listen umweltfreundlicher Produkte sowie Musterrechnungen zu den möglichen Betriebskosteneinsparungen durch Umweltschutzmaßnahmen sind hierbei hilfreich. Wenn möglich, sollte die umweltverträglichste Lösung zum Standard werden. Und schließlich verringern klare Arbeitsanweisungen und Abläufe zum Umweltschutz Konflikte mit Vorgesetzten oder mit anderen Abteilungen.

Umweltschutz belohnen - Schließlich sollte umweltorientiertes Verhalten belohnt werden. Hierzu können neben den monetären Anreizen, die Gegenstand dieser Studie sind, auch nicht-monetäre Anreize wie Anerkennung, Kompetenzzuwachs, Aufwertung der eigenen Stellung etc. dienen.

4.4 Strategie zur Verbreitung der Vorschläge zu ökonomischen Anreizmodellen

Eine Strategie zur Verbreitung der Vorschläge zu ökonomischen Anreizmodellen für den Umweltschutz im Bereich der öffentlichen Hand sollte zwei Bestandteile haben: Zum einen Ansätze zur Verbreitung der Motivationsbroschüre „Umweltschutz lohnt sich für öffentliche Verwaltungen“ und der in diesem Projekt entwickelten Ideen und Vorschläge; zum anderen Ansätze zur institutionellen Unterstützung für eine breite Einführung von Anreizmodellen in möglichst vielen öffentlichen Verwaltungen in Deutschland und ggf. darüber hinaus. Für beide Ziele hat der Workshop mit Praktikern, der im Rahmen des Projekts stattfand, wertvolle Anregungen erbracht.

Zur institutionellen Unterstützung für eine breite Einführung ökonomischer Anreize für mehr Umweltschutz in möglichst vielen öffentlichen Verwaltungen wurden die folgenden Ansätze vorgeschlagen: Einbeziehung des Themas in die *Aus-, Fort- und Weiterbildung*; Organisation des *Wissenstransfers* zwischen verschiedenen Ebenen der Verwaltung (Bund, Länder, Kommunen); *Integration* des Themas *in das Programm „Moderner Staat“*; ggf. Änderung von *Gesetzen, Regularien und Richtlinien*, die der Einführung ökonomischer Anreizmodelle bei der öffentlichen Verwaltung entgegenstehen. In der Langfassung des Berichts sind diese und andere Ansätze zur Verbreitung detaillierter ausgearbeitet.

Summary

1 Background and Objectives

Many public administrations and institutions in Germany have taken action for reducing their environmental impact. Still, much more could be done by the German public administration sector with this respect. The focus for this study is not environmental policy directed towards the broader society, but action for the environment within public administrations. According to assessments of the German Federal Ministry for the Environment and the Federal Environmental Agency (Umweltbundesamt), public administrations could save millions of Euros of tax money through consistent action for reducing their environmental impact. As an example, up to 60 per cent of heating fuels could be saved. A resolution of the German Bundestag of April 2000 (Drucks. 14/2907) concludes “that a systematic und consistent environmental management of the public administration will relieve both the environment and the public budgets”.

A prime objective of this study is, therefore, to examine economic incentives for increased environmental action by the public administration, particularly those that are already implemented or being developed. The first step of this analysis was to understand the economic and other incentive structures inherent to different administration systems. As a second step, we collected examples for providing explicit positive incentives for increased environmental action. Based on this analysis, we developed a strategy, by which such models for explicit positive incentives might be disseminated at all levels of public administration in Germany. Finally, the results provided us with the material for writing the motivation brochure „Umweltschutz lohnt sich für öffentliche Verwaltungen“ (“Protecting the environment is profitable for public administrations”).

2 What are „Economic Incentives“ for Increased Environmental Action?

On one hand, economic incentives for increased environmental action are all internal management instruments of an administration, by which individual employees, groups of employees, or organisation units can participate in the net gains they realise for their institution through their actions to reduce environmental impact.

On the other hand, for the administration as a whole, any economic net benefit from environmental action is an economic incentive. Therefore, any activity targeted at achieving such a benefit makes use of economic incentives.

Hence, economic incentives for increased environmental action can target:

- o The administration as a whole, i.e., *the top management*;
- o *Organisation units*, which *use* buildings, cars, equipment etc.;
- o *Organisation units*, which are *responsible* for procurement, operation, and construction and maintenance;
- o *Communities* of users or staff in charge of environmental action;
- o *Individual* persons in charge of environmental action.

Economic incentives for increased environmental action should of course not be treated in isolation. They interact with the general economic incentives for all these targets groups as well as with other instruments stimulating environmental action.

3 Results of the Analysis

3.1 General Economic Incentive Situation in Public Administrations and their Effects on Environmental Action

From the perspective of financial management, the study distinguishes three types of organisations. Their respective incentive situations are as follows.

- Administrations operating according to the classical financial management legislation and system

The classical financial management system does not allow a control of the cost effectiveness of expenditures, and thus does not offer financial incentives to organisation units in general, nor for reducing resource use or for procurement of environment-friendly products in particular. The units responsible for the use of funds, e.g., for procurement or maintenance, do not have the competence to decide upon refinancing profitable investments (e.g. those that also protect the environment) from the recurring expenditure saved.

- Administrations, which have supplemented or replaced the classical system with decentralised budget responsibility and cost accounting in the course of administration reform

Decentralised budget responsibility (global budgeting) and cost accounting a priori provide economic incentives, they do, however, not primarily pursue the objective of increased environmental action. Certainly, pursuing economic objectives may achieve environmental benefits as well, if environmental action yields net economic savings. Therefore, decentralised budget responsibility and cost accounting are useful but not sufficient on their own for increased implementation of measures to protect the environment, since they do not include environmental objectives per se. They thus need other instruments of environment protection and/or administration reform, as they are briefly described in chapters 3.2 and 4.3 of this summary, as a complement.

- Administrations, which have implemented and linked to each other many elements of administration reform

A frequent observation from the process of administration reform is that administrations, which have only implemented single reform elements, have made little progress towards achieving the objectives of the reform. Environmental action must therefore be connected to all aspects of administration reform, and not just the financial aspects. Of particular importance is linking the financial incentives with strategic targets and indicators, the definition of products, the agreements on (operational) targets, and the monitoring (cf. Table 1).

3.2 Linking Administration Reform and Environmental Action

Administration reform strives for reducing bureaucracy, reorganising administration units and allocation of tasks, the use of modern information and communication technologies, and the active involvement of the citizen. But above all these aspects, it is the new economic instruments and management techniques, which improve the situation for activities to protect the environment in addition to their financial management implications.

Table 1 presents potential links between the elements of administration reform and stimulating action for the environment.

Table 1: Elements of administration reform and their potential use for stimulating environmental action

<i>Element of administration reform</i>	Potential use for stimulating environmental action
<i>Vision and mission, strategic targets and indicators</i>	Including environmental targets in vision and mission, strategy, target systems and performance management systems (performance indicators, etc.)
<i>Review of tasks, definition of requirements</i>	Considering environmental aspects related to procurement, production and distribution of goods and services.
<i>Outputs/products (goods and services)</i>	Including environmental criteria (e.g., requirements to limit energy, water, and material consumption, or waste production) into the process of developing goods and services and into the description (definition) of goods and services produced.
<i>Agreements on (operational) targets</i>	Including, where appropriate, environmental targets within the general agreements with (heads of) units on (operational) targets to achieve.
<i>New organisation structure</i>	Considering possibilities for environmental action in the different administrative units. If necessary, creating new organisational units and responsibilities with respect to environment protection.
<i>Optimising administrative processes (business re-engineering)</i>	Considering environmental criteria in the administrative processes.
<i>Global budgeting (decentralised budget responsibility)</i>	Enables administration units to make ‘profits’ from measures that protect the environment and save costs at the same time.
<i>Cost accounting</i>	Implementing rules for monitoring and allocating saved (recurring) costs, and thus for balancing these cost savings with the costs of investments in environmental improvements. Accounting of costs for resources with relevance to the environment to individual units.
<i>Monitoring</i>	Evaluating to which extent environmental criteria are being considered, and environmental targets are being met. Including into the reports (reporting system) to which extent environmental targets have been achieved.
<i>Personnel Management</i>	Taking responsibility for environmental aspects by the management. Increasing the environmental knowledge of the staff (qualification).
<i>Performance incentives</i>	Providing incentives to fulfil environmental criteria: a system of bonuses and penalties within the resource allocation system.
<i>Competition, benchmarking</i>	Comparing different organisational units or different administrations with respect to achieving improvements related to environmental criteria. Contests, rewards.

3.3 Targeted Economic Incentive Models for Stimulating Environmental Action

Overall economic incentives are often already existing in public administrations, but not sufficient to significantly increase the use of environmental measures that save money. This is one of the reasons, why administration reform is helpful, but no guarantee for more environmental action in the public administration. Therefore, in order to stimulate the implementation of measures to protect the environment, more is needed than these general economic incentives, and this is independent of the progress in administration reform: It is important to match the interests of the users of buildings and equipment, of the staff in charge of the management of measures to protect the environment, and of those in power to decide on the funding. Often, only targeted economic incentive models for stimulating environmental action will be crucial for attaining this match of interests. Figure 1 provides an overview of the economic incentive models identified during the course of this project, as well as the good practice examples for the application of these models that we analysed.

4. Results on the Dissemination Strategy

4.1 Applicability of the Economic Incentive Models

The first step in the development of a dissemination strategy was to analyse, for which areas of environmental action, for which levels within a public administration, and for which administrative processes the identified economic incentive models are already applied in practice, or could be applied. An overview of the results of this analysis is given in Table 2.

Figure 1: Economic incentive models for stimulating environmental action and the related good practice examples

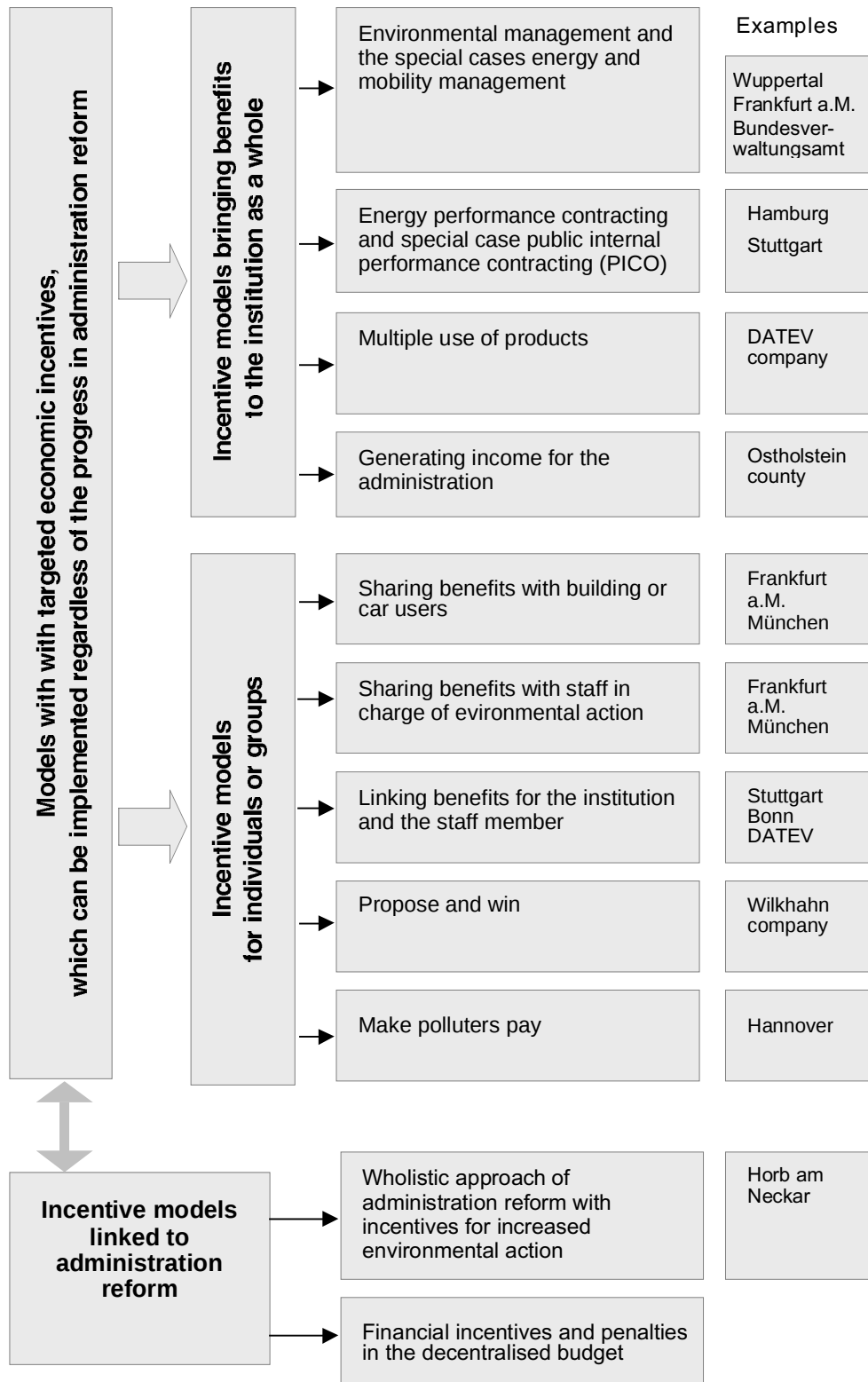


Table 2: Areas of environmental action, administrative processes, and levels of administration, which are addressed by the good practice examples, or could be addressed in principle

Incentive model	Area of environmental action	Administrative process	Level of administration
Environmental management and the special cases energy and mobility management	all resources; energy; mobility	all processes; procurement, construction and maintenance	Institution and units with decentralised budgets
Energy performance contracting and special case public internal performance contracting (PICO)	energy, water <i>waste and materials</i>	procurement, construction and maintenance	Institution and units
Multiple use of products	waste and materials <i>mobility</i>	procurement	Institution and units with decentralised budgets
Generating income for the administration	mobility <i>energy, water,</i> <i>waste and materials</i>	procurement, operation	Institution and units with decentralised budgets
Sharing benefits with building or car users	energy, water <i>waste and materials,</i> <i>mobility</i>	operation, partly procurement, indirectly: construction and maintenance	Units and individuals or groups of users
Sharing benefits with staff in charge of environmental action	energy, water <i>all resources</i>	operation <i>all processes</i>	<i>Units and individuals or</i> <i>groups of staff</i>
Linking benefits for the institution and the staff member	mobility <i>energy, water,</i> <i>waste and materials</i>	operation, procurement	Institution, units with decentralised budgets, and individuals
Propose and win	all resources	all processes	Institution, units with decentralised budgets, and individuals
Make polluters pay	mobility <i>waste and materials</i>	operation	Institution, individuals
Wholistic approach of administration reform with incentives for increased environmental action	energy, water <i>all resources</i>	operation, construction and maintenance; all <i>processes</i>	Institution, units with decentralised budgets <i>individuals</i>
Financial incentives and penalties in the decentralised budget	<i>all resources</i>	<i>all processes,</i> <i>particularly operation</i>	<i>Units with decentralised</i> <i>budgets</i>

Explanations on formats:

Printed in bold are aspects that are in the focus of the good practice examples;

Printed in standard format are aspects that are included in the examples but not in their focus;

Printed in italics are aspects that *could* be addressed by the incentive models presented.

4.2 How to Introduce Economic Incentives for Stimulating Environmental Action

An administration wanting to introduce economic incentives for stimulating environmental action will have to answer the following questions:

- Which environmental objectives and in addition, which economic and social objectives are to be attained with the economic incentives?
- What is the role of the economic incentives in an overall package of instruments for improving the level of environmental action?
- Who (units, groups of staff, single staff members) is to receive economic incentives, and which incentives?
- When are the economic incentives to be introduced?
- Who within the administration should take which steps for making the process of introducing economic incentive models successful?

Obviously, the first step for each administration will be to define its own objectives. With regard to the objectives, the administration must analyse its strengths and weaknesses, as well as the incentives and disincentives for those who would be in charge of taking the desired environmental action. This analysis enables a judgement if and who would need which additional incentives. Economic incentives and other instruments should then be combined in such a way that there is an economic or other benefit for all units, formal and informal groups, and individual staff members, who are targeted by the instruments, and will have to co-operate for the implementation of the desired environmental measures. Nobody should feel at a disadvantage.

The incentive models, which we have identified in this study based on successful good practice examples can provide food for thought in the introduction of economic incentives for environmental action. The report furthermore offers advice for a well-structured introduction process, as well as on potential barriers and how they could be overcome. Strategies for communication, co-operation, and participation within the administration during this process are also touched upon.

4.3 **There is more to it than Economic Incentives**

Economic incentives alone will in most cases not be sufficient to overcome the existing barriers. It is important to complement the „bare“ economic incentive with a comprehensive package of instruments. This comprehensive package should have the following objectives:

Make environmental action a policy – Including it into management practice and corporate culture, political decisions and support from the top management will create freedom of action and recognition for the implementation of measures.

Make it feasible – It is important to allocate the necessary competence and resources. This includes the clarification of the legal feasibility as well as providing the financial resources for taking action. Measures to protect the environment, e.g., by saving resources, often require investments now to reduce recurrent costs for many years in the future.

Make it easy, and if possible make it the standard – It is equally important to provide simple instructions and guidelines in order to reduce the time and effort needed by those in charge to take action for the environment. Such guidelines should, e.g., clarify the technical and legal aspects of which products or actions are compatible with the environment, and under which circumstances they should be preferred. Tools such as databases or lists of products meeting high environmental performance standards, or typical calculations of the potential savings in operation costs through action for the environment are helpful to achieve this. If possible, the solution with the lowest negative impact on the environment should become the standard solution. Not the least, clear instructions and processes reduce the risk of conflicts with superiors or other units.

Make it rewarding – Finally, taking action for the environment should be rewarding. Possible examples are not only the economic incentives that are the subject of this report, but also non-economic incentives such as recognition, increased competences, a rise in position, etc.

4.4 Strategy for the Dissemination of the Proposed Economic Incentive Models

A strategy for the dissemination of the proposed economic incentive models for stimulating increased environmental action in the public administration should have two components. On the one hand, there should be approaches for the dissemination of the motivation brochure „Umweltschutz lohnt sich für öffentliche Verwaltungen“ (“Protecting the environment is profitable for public administrations”), and of the ideas and proposals developed in this project. On the other hand, there should be ways for supporting a broad-scale introduction of incentive models in as many public administrations as possible, in Germany and maybe beyond. A workshop with practitioners held in the course of the project yielded valuable advice how to attain both these objectives.

In order to support a broad-scale introduction of incentive models in as many public administrations as possible, the following approaches were suggested: Making the topic an issue for *professional formation and training*; organisation of *knowledge transfer* between different levels of public administration (federal, states - Länder, local); *integration* of the topic *into the programme “Moderner Staat”* (modern state); potentially changes in *laws, regulations, and instructions* that may prevent the introduction of incentive models in the public administration. The report provides more detail on these and other instruments for dissemination.

1 Ausgangslage und Einführung in den Bericht

1.1 Ausgangslage und Aufgabenstellung

Auch wenn sich bereits viele Behörden und andere öffentliche Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland im Umweltschutz engagieren: In der Breite kann die öffentliche Hand zweifelsohne erheblich mehr für den Umweltschutz tun. Es geht dabei nicht um die auf die Gesellschaft gerichtete Umweltpolitik, sondern um das eigene Handeln nach innen. Hier gibt es noch erheblichen Nachholbedarf. So könnten nach Einschätzungen des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamts Millio-
nensummen an Steuergeldern durch konsequentes umweltfreundliches Verhalten in Behörden und Ämtern eingespart werden; allein bei der Heizenergie ließen sich bis zu 60 Prozent einsparen, aber auch beim Strom gibt es ähnliche Potenziale (Umweltbundesamt 1999a; BMU/Umweltbundesamt 2001; Wuppertal Institut / ebök 2001). Und so geht auch ein Beschluss des Deutschen Bundestages vom April 2000 (Drucks. 14/2907) davon aus, „dass ein systematisches und konsequentes Umweltmanagement der öffentlichen Verwaltung die Umwelt und die öffentlichen Kassen entlastet“. Die Bundesregierung wird aufgefordert, in allen Behörden und Liegenschaften ein Umweltcontrolling bzw. Umweltmanagementsystem einzuführen, um bei allen Aktivitäten die Möglichkeiten für den Schutz der Umwelt und für die Reduzierung der Kosten so weit wie möglich zu nutzen.

Es ist daher das Ziel dieses Projekts, insbesondere die bereits praktizierten und im Ansatz erkennbaren ökonomischen Anreize für den Umweltschutz in der öffentlichen Verwaltung zu untersuchen. Dabei ging es zunächst darum, die den jeweiligen Verwaltungssystemen inhärenten ökonomischen und sonstigen Anreizstrukturen zu verstehen. Im zweiten Schritt wurden Beispiele gesammelt, wie explizite positive Anreize für den Umweltschutz gesetzt werden können. Darauf aufbauend wurde eine Strategie entwickelt, wie solche und weitere zu entwickelnde Modelle für explizite positive Anreize für den Umweltschutz auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland verbreitet werden können. Schließlich wurde auf Basis dieser Erkenntnisse eine Motivationsbroschüre erstellt.

1.2 Was sind „ökonomische Anreize“ für mehr Umweltschutz?

Ökonomische Anreize für mehr Umweltschutz sind zum einen alle Instrumente der Verwaltungssteuerung, mit denen einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Gruppen von Beschäftigten oder ganze Organisationseinheiten am Gewinn, den sie ihrer Einrichtung durch Umweltschutzmaßnahmen erbringen, beteiligt werden.

Für die Verwaltung insgesamt ist zum anderen ein wirtschaftlicher Gewinn durch Umweltschutzmaßnahmen selbst schon ein ökonomischer Anreiz. Jede gezielte Aktivität, um einen solchen Gewinn zu erreichen, nutzt daher ökonomische Anreize für den Umweltschutz.

Ökonomische Anreize für mehr Umweltschutz können sich also richten an:

- o die Verwaltung als Ganzes und damit an die *Verwaltungsspitze*;
- o *Organisationseinheiten*, die Gebäude, Fahrzeuge, Geräte usw. *nutzen*;
- o *Organisationseinheiten*, die für Beschaffung, Bewirtschaftung, Bau und Instandhaltung oder Flächenmanagement *zuständig* sind;
- o *Gemeinschaften* von Nutzern oder Zuständigen;
- o *einzelne* Zuständige.

Ökonomische Anreize für mehr Umweltschutz sind selbstverständlich nicht isoliert zu betrachten. Sie stehen im Zusammenhang mit generellen ökonomischen Anreizen für die genannten Zielgruppen wie auch im Zusammenhang mit anderen Instrumenten für mehr Umweltschutz. Hierauf wird im Bericht an mehreren Stellen eingegangen. Soweit beispielsweise ökonomische Anreize für mehr Umweltschutz an einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gerichtet werden, sind sie in das generelle Anreizsystem als Instrument der strukturellen Mitarbeiterführung (Becker 2001) einzupassen. Im nächsten Abschnitt werden vier wesentliche Motive für oder gegen ein aktiveres Handeln für den Umweltschutz identifiziert - monetärer Anreiz, Pflichterfüllung, Profilierung und innere Einstellung.

1.3 Ökonomische Anreize und andere Motivationen für oder gegen mehr Umweltschutz

In der Ausschreibung zum Projekt wird davon ausgegangen, dass mit zunehmender Verwaltungsmodernisierung, die die betriebswirtschaftliche Denk- und Handlungsweise in der öffentlichen Verwaltung stärken soll, ökonomische Anreizmöglichkeiten für ökologisches Handeln bestehen.

Allerdings dürfte die Annahme einer Kausalkette, dass ökonomische Anreize im Umweltbereich automatisch zu umweltschützendem Handeln führen, zu stark vereinfachend sein. Ein solches Handeln öffentlicher Institutionen und das Verhalten der Menschen in ihnen hängt von mehr Faktoren als nur von ökonomischen Anreizen für die Institution als Ganzes ab. Ansonsten müssten die oben erwähnten finanziellen Einsparungen längst getätigt und keine Spielräume für Mitteleinsparungen mehr vorhanden sein, denn für die Institution als Ganzes sind Maßnahmen zur Ressourceneinsparung zumeist wirtschaftlich. Das Schema in Abbildung 1-1 (siehe Seite 7) ist ein erster Versuch eines multifaktoriellen Ansatzes, umweltfreundliches Handeln öffentlicher Organisationen und öffentlicher Bediensteter analytisch zu klären. Eine Bestandsaufnahme dieses Handelns in öffentlichen Verwaltungen kann sich daher nicht auf ökonomische Anreizsysteme, die eng mit dem Haushaltsrecht und der Budgetierung von Haushaltsmitteln verbunden sind, beschränken.

Besonders seit Beginn der 90-er Jahre, als alle öffentlichen Haushalte in zunehmendem Maße Finanzierungsprobleme bekamen, ist die Diskussion um Einsparpotenziale vorherrschend. Daher verwundert es, dass die Möglichkeiten, durch umweltschützendes Handeln Haushaltsmittel einzusparen, nicht im potenziellen Umfang gesehen und genutzt werden. Dieser Sachverhalt kann folgende Ursachen haben:

1. Es fehlt großenteils an Wissen über die Möglichkeiten, durch umweltschützendes Handeln Geld zu sparen. Das vorliegende Projekt will mit der Broschüre, die diese Möglichkeiten darstellt und die möglichst breit in Behörden und Einrichtungen gestreut werden soll, zur Schließung der Wissenslücken beitragen. Es sollen anhand praktischer Beispiele und Vorschläge zur Umsetzung Wege aufgezeichnet werden, Umweltschutz und Haushaltseinsparung zu verbinden.

2. Die Abstinenz, umfassende Umweltschutzmaßnahmen in einer Behörde zu ergreifen, auch wenn sie zu Mitteleinsparungen führen können, ist teilweise systembedingt. Es ist eine Neuerung, die eingespielte Routinen stört und Umstellungen des tradierten Handelns verlangt. Innovationen jedweder Art haben in fest gefügten größeren Organisationen, die öffentliche Verwaltung nun einmal darstellen, immer beträchtliche Hindernisse zu überwinden. Allerdings lässt das zu beobachtende Change Management des Umbaus der Behörden zu Dienstleistungsunternehmen im Sinne der Verwaltungsmodernisierung, die häufig unter der Perspektive einer „Lernenden Organisation“ und der „Kontinuierlichen Verbesserungsprozesse“ eingeführt wird, annehmen und hoffen, dass in Zukunft solche Innovationen sich leichter Wege bahnen könnten.
3. Das Handeln von Organisationen und Organisationseinheiten ist letztlich immer das Handeln von Menschen innerhalb vorgegebener Rahmenbedingungen. Es ist zu beobachten, dass die Identifizierung öffentlich Bediensteter mit ihren Organisationen in vielen Fällen nicht besonders ausgeprägt ist, es fehlt an einer Corporate Identity im öffentlichen Dienst. Dies kann eine Ursache dafür sein, dass der Einzelne in einer öffentlichen Verwaltung kein besonderes Engagement entwickelt, nach Wegen zu suchen, über umweltschützendes Handeln Geld einzusparen.
4. Die ökonomischen Anreize werden im Verwaltungshandeln von anderen Motivationslagen begleitet und überlagert. Dazu mehr in den Abschnitten zu den informellen Strukturen (2.1.4, 2.2.4 und 2.3.4).
5. Gesetzliche Rahmenbedingungen verhindern proökologisches Handeln bzw. unterstützen es nicht in ausreichendem Maße.

Motive, die Organisationseinheiten oder Individuen in den öffentlichen Verwaltungen zu einem proökologischem Handeln führen können, sind *neben* den monetären Anreizen:

1. die pflichtgemäße Erfüllung von Gesetzen, Verordnungen, Erlassen und anderen Normvorschriften im öffentlichen Dienst. Gerade in der deutschen Verwaltung,

die immer noch stark justiziell geprägt ist, spielt diese Motivation eine zentrale Rolle.

2. Imagegewinn und Profilierung: In der Bewegung des Neuen Steuerungsmodells und neuerdings im Zusammenhang mit der Lokalen Agenda 21 ist zu beobachten, dass einzelne Verwaltungen, Behördenleiter oder andere Führungskräfte sich um innovative Ansätze bemühen in dem Bestreben, sich zu profilieren und den „Konkurrenten“ um eine Innovation voraus zu sein. Auch zu unserem Projekt konnten eine Reihe innovativer Ansätze ausfindig gemacht werden (Vgl. Kapitel 5.2).
3. Werthaltungen, Einstellungen zur natürlichen Umwelt: Diese Werthaltungen können durch Sozialisation, Wissensvermittlung, Einsichten, persönliche Betroffenheit und Interessen geprägt worden sein. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in öffentlichen Verwaltungen, die eine umweltschützende innere Einstellung haben und sich auch in ihrer persönlichen Lebensführung daran orientieren, sind eher geneigt, auch in ihrem beruflichen Umfeld nach Wegen des Umweltschutzes zu suchen und entsprechendes Handeln zu praktizieren.

Jedes der vorgenannten vier Motive - monetärer Anreiz, Pflichterfüllung, Profilierung, innere Einstellung - bringt in der Umsetzung einen persönlichen Vorteil: Vergrößerung der finanziellen Handlungsspielräume (oder besser: Vermeidung ihrer weiteren Verengung), Genugtuung über die Übereinstimmung mit dem eigenen Wertgefüge, größere Anerkennung der sozialen Umwelt, ggf. auch verbesserte Karrierechancen. All diese Handlungsmotive können Anreize zu proökologischem Handeln sein. Allerdings liegt der Schwerpunkt dieses Projektes eindeutig bei den **monetären Anreizen**, denn von ihnen ist zurzeit in den öffentlichen Verwaltungen die größte Anreizwirkung anzunehmen.

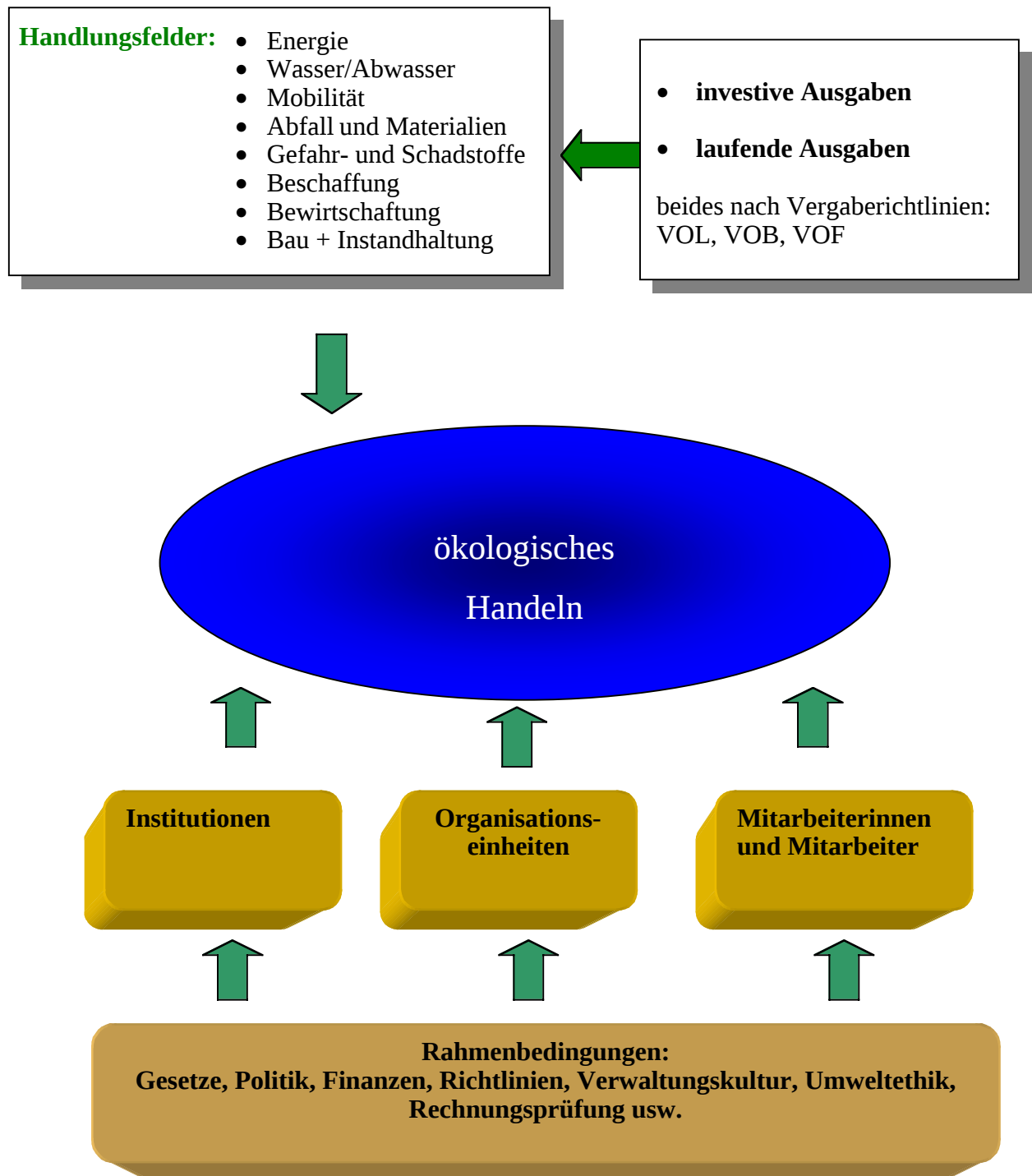
1.4 Wichtige Aspekte für die Analyse

Organisationsebenen und Handlungsfelder

Bei der Analyse der Möglichkeiten, ökonomische Anreize für mehr Umweltschutz im Bereich der öffentlichen Hand zu schaffen, sind die folgenden Teilaspekte relevant:

- Ökonomische Anreize können sich einerseits auf Institutionen oder deren einzelne Organisationseinheiten beziehen, die als Ganzes von den durch aktiven Umweltschutz erzielten Kosteneinsparungen profitieren sollten. Auch dann stellt sich jedoch die Frage nach den ökonomischen Anreizen für die in den Verwaltungseinheiten tätigen Individuen, ihr Verhalten bei der Bewirtschaftung, Beschaffung und Benutzung von Gebäuden, Anlagen und Geräten entsprechend zu verändern.
- Wie sich im vorigen Teilaspekt schon andeutet, sind einerseits verhaltensorientierte und andererseits investive Maßnahmen zur Erschließung ökologischer und ökonomischer Einsparpotenziale zu analysieren.
- Eine Differenzierung nach medienorientierten Handlungsfeldern wie Energie, Wasser/Abwasser, Mobilität, Abfall und Materialien, Gefahr- und Schadstoffe sowie nach prozessorientierten Handlungsfeldern wie Beschaffung, Bewirtschaftung, Bau und Instandhaltung, Flächennutzung ist sinnvoll.
- Ebenfalls ist eine Unterscheidung nach Behörden von Bund, Ländern und Kommunen sowie deren Regie- und Eigenbetrieben vorzunehmen.

Abb. 1-1: Erklärungsansatz zum ökologischen Handeln öffentlicher Institutionen



Quelle: Institut für Verwaltungswissenschaften (eigene Darstellung)

Rahmenbedingungen

Diese Teilaspekte werden wiederum von vielfältigen Rahmenbedingungen politischer, gesetzlicher und institutioneller Art begrenzt oder gefördert. In der folgenden Bestandsaufnahme wird versucht, die wichtigsten dieser Rahmenbedingungen in ihrem Einfluss auf ökonomisches und ökologisches Handeln von Organisationen, Organisationseinheiten und der dort tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter modellhaft zu beschreiben und zu bestimmen. Diese Aspekte sind:

- politische
- organisatorische
- finanzwirtschaftliche
- informelle (Organisationskultur).

Spektrum der Verwaltungsmodernisierung

Unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten werden im Folgenden nach dem erreichten Stand der Verwaltungsmodernisierung drei Organisationstypen unterschieden:

- Verwaltungen, die nach klassischem Haushaltsrecht mit der Kameralistik operieren (im Folgenden auch kurz als kameralistische Verwaltung bezeichnet),
- Verwaltungen, die im Zuge der Verwaltungsmodernisierung die Kameralistik durch die Budgetierung oder Kosten- und Leistungsrechnungen ergänzt haben,
- Verwaltungen, die zahlreiche Elemente der Verwaltungsmodernisierung (vgl. Kapitel 4) z.B. nach dem Neuen Steuerungsmodell eingeführt und vernetzt umgesetzt haben.

Der dritte Organisationstyp nähert sich der Organisation der Eigenbetriebe zunehmend an. Aussagen für diesen Organisationstyp gelten daher prinzipiell auch für Eigenbetriebe.

Es handelt sich hierbei um eine theoretische Einteilung in drei idealisierte Verwaltungstypen, die die Entwicklungen der Verwaltungsmodernisierung in der Praxis modellhaft darstellen sollen. Der erste und dritte Typ sind als Anfangs- und Endpunkt einer Skala zu verstehen; der mittlere Typ als eine Art Zwischenstand. Die meisten öffentlichen Verwaltungen lassen sich anhand der in Kapitel 4 dargestellten Elemente der Verwaltungsmodernisierung auf dieser Skala verorten.

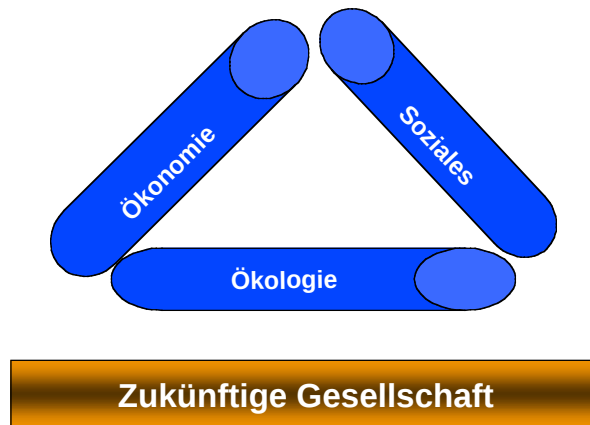
Nachhaltigkeit

Das Projekt ist schließlich einzuordnen in die laufende und intensiver werdende Diskussion um die *Nachhaltigkeit*, besser formuliert als *Zukunftsfähigkeit*. „Nachhaltigkeit“ wird gemeinhin verstanden als umfassende gesellschaftliche, ökonomische und ökologische Zukunftsfähigkeit eines Gemeinwesens, letztlich der gesamten Menschheit. Diese Zukunftsfähigkeit muss in der Gegenwart durch entsprechendes Handeln der heutigen Generation an möglichst vielen Orten gewährleistet werden. *Politik, Wirtschaft, Verbände, Bürger und Verwaltung* sind die Träger der zukunftssichernden Handlungen. Gegenwärtig sind es besonders die Agenda 21-Prozesse, die auf ein solches gemeinsames Handeln ausgerichtet sind. Nachhaltigkeit in diesem Sinne basiert auf den *drei Säulen Ökonomie, Ökologie und Soziales*, wobei kulturelle Aspekte und solche der Partizipation (Bürgerbeteiligung) unter die soziale Dimension subsumiert werden können.

In der Umsetzung der Konzepte zur Nachhaltigkeit gilt es, durch gemeinschaftliches Handeln die drei Aspekte in eine Balance zu bringen. Dem Aspekt der Ökologie kommt in Konzepten und Projekten oft eine dominante Rolle zu. Im Vergleich zu den Aspekten der Ökonomie und des Sozialen ist die Ökologie neuer und wird mit der Agenda 21 erstmals gleichberechtigt institutionalisiert.

Abb. 1-2: Die Säulen der Nachhaltigkeit in der Balance

Die Säulen der Nachhaltigkeit in der Balance



Quelle: eigene Darstellung

1.5 Überblick zum Bericht

Das Vorhaben gliederte sich in drei Arbeitspakete. Das erste Arbeitspaket befasste sich mit der **Bestandsaufnahme** der Anreizstrukturen und praktizierter ökonomischer Anreize für mehr Umweltschutz. Deren Ergebnisse sind in den Kapiteln 2 und 3 sowie 5.1 und 5.2 niedergelegt. Darüber hinaus gibt es einen Anhang zur detaillierten Darstellung ausgewählter Praxisbeispiele.

Das zweite Arbeitspaket war eine **Studie der möglichen Strategien** zur Einführung bzw. Nutzung ökonomischer Anreize für mehr Umweltschutz innerhalb einer Verwaltung sowie zur Verbreitung der Ergebnisse im Bereich der öffentlichen Hand in Deutschland. Kapitel 4, 5.3, 6 und 7 geben die Resultate der Strategiestudie wieder.

Das dritte Arbeitspaket war die Erstellung einer **Motivationsbroschüre**. Das Ergebnis ist die Broschüre „Umweltschutz lohnt sich für öffentliche Verwaltungen“, die separat von diesem Bericht publiziert wird.

Unsere **Bestandsaufnahme** zu den ökonomischen Anreizen für den Umweltschutz im Bereich der öffentlichen Verwaltung verfolgte **zwei parallele Ansätze**.

Zum einen wurden die **Anreizstrukturen** (d.h. Anreize, aber auch Hemmnisse) **theoretisch analysiert**, wobei selbstverständlich eigene Erfahrungen und Ergebnisse anderer Untersuchungen eingeflossen sind. Kapitel 2 und 3 widmen sich den Ergebnissen dieser theoretischen Analyse. In Kapitel 2 werden zunächst die Strukturen der öffentlichen Verwaltung kurz dargestellt und die drei in Kapitel 1.4 genannten Organisationstypen genauer beschrieben. Es folgt eine Untersuchung der Auswirkungen von politischen Entscheidungen, der organisatorischen Grundlagen, der Zugehörigkeit einer Verwaltung zu einem haushaltsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Organisationstyp und von informellen Strukturen auf die ökonomischen Anreizstrukturen im Allgemeinen und auf ökonomische Anreize zum Umweltschutz im Besonderen.

Im Unterschied zu dieser strukturorientierten Analyse betrachtet Kapitel 3 die ökonomischen Anreize aus der Perspektive konkreter Maßnahmenbereiche und Handlungsfelder zum Umweltschutz. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage nach den Zuständigkeiten für die Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen und insbesondere nach den ökonomischen sowie sonstigen Anreizen und Hemmnissen für die zuständigen Abteilungen und Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter, in ihrer täglichen Arbeit in zunehmendem Maße umweltverträglichere und ressourcenschonendere Möglichkeiten auszuwählen. Dieser Frage wird zunächst anhand von rund 15 Maßnahmenbereichen aus den medienorientierten Handlungsfeldern Energie, Wasser, Mobilität sowie Abfall und Materialien nachgegangen. Auf Basis dieser konkreten Analyse werden in Kapitel 3.2 zunächst die Anreize und Hemmnisse für die Zuständigen zusammengefasst. Daraus wiederum werden Schlussfolgerungen zu den Hemmnissen abgeleitet, die mittels gezielter ökonomischer Anreize oder sonstiger Instrumente adressiert werden sollten.

Kapitel 4 schließt die theoretische Analyse durch eine Untersuchung der prinzipiellen Möglichkeiten zur Nutzung der Elemente der Verwaltungsmodernisierung für umweltorientierte Anreizwirkungen ab. Es ist damit sowohl Basis für die Analyse praktischer Beispiele für ökonomische Umweltschutzanreize als auch bereits Teil der Strategiestudie.

Der zweite Teil der Bestandsaufnahme war die **Recherche, Aufarbeitung und Analyse von guten Beispielen** aus der Praxis der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. In diesen Beispielen sollten ökonomische Anreize für den Umweltschutz für die

Verwaltung als Ganzes, für Organisationseinheiten oder für Einzelne gezielt genutzt oder speziell gesetzt werden. Diese empirische Analyse ist Gegenstand von Kapitel 5.

Bei der Analyse werden einerseits Beispiele untersucht, die in der Praxis durch gezielte (ökonomische) Anreizmodelle *die Hemmnisse überwinden*, die für die Umsetzung der in Kapitel 3.1 beschriebenen Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz festgestellt wurden. Andererseits war die Frage, ob und wie in der Praxis die *Verknüpfung der Verwaltungsmodernisierung und des Umweltschutzes* existiert, wie sie in Kap. 4 theoretisch hergeleitet wurde.

In Kapitel 5 werden daher zunächst die Untersuchungsziele und die Kriterien der Auswahl guter Beispiele beschrieben sowie die ausgewählten Beispiele in der Übersicht präsentiert. Danach erfolgt die Analyse, bei der bestimmte ökonomische Anreizmodelle identifiziert und die Beispiele diesen Anreizmodellen zugeordnet werden.

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse zur Wirkung einzelner Anreizmodelle schließt das Kapitel ab. Hierbei werden sowohl die mit den identifizierten Anreizmodellen bereits adressierten Handlungsfelder und Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz sowie Verwaltungsebenen dargestellt als auch für welche Handlungsfelder, Maßnahmenbereiche und Verwaltungsebenen die Modelle anwendbar sein könnten. Dies ist bereits Teil der Strategiestudie.

Kapitel 6 zeigt Wege zur Einführung bzw. Nutzung ökonomischer Anreize für mehr Umweltschutz innerhalb einer Verwaltung auf. Dazu gehören auch Methoden zur Partizipation sowie eine kurze Diskussion der Einbindung ökonomischer Anreize in ein Gesamtpaket von Instrumenten zum Umweltschutz.

In Kapitel 7 stellen wir einerseits Ideen zur Verbreitung der im Projekt entwickelten Ideen und Vorschläge vor. Andererseits enthält das Kapitel Vorschläge, wie die breite Umsetzung der Vorschläge in möglichst vielen Verwaltungen institutionell unterstützt werden könnte.

Für die Strategiestudie sowie die Bearbeitung der Motivationsbroschüre waren die Hinweise äußerst wertvoll, die wir von Praktikern aus der öffentlichen Verwaltung bei einem Workshop zum Projekt erhielten, der am 3. Juni 2002 im Dienstsitz Berlin des

Bundesumweltministeriums stattfand. Wir möchten an dieser Stelle den Teilnehmern des Workshops herzlich danken! An dem Workshop teilgenommen haben:

Gotelind Alber, Klima-Bündnis der europäischen Städte mit den indigenen Völkern der Regenwälder / Alianza del Clima e.V.

Dr. Annett Fischer, Berliner Energieagentur

Dirk Günther, ICLEI – Europasekretariat

Dr. Andreas Herforth, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW

Dr. Volker Kienzlen, Stadt Stuttgart, Amt für Umweltschutz

Silke Mählenhoff, Kreisverwaltung Ostholstein, Amt für Planung und nachhaltige Entwicklung

Klaus Ruschke, Bundesministerium des Innern

Johann Steuer, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Ulrich Weyhofen, Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW

sowie von seiten des Auftraggebers:

Dr. Stefan Bauernfeind, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Stefan Besser, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Dr. Andreas Burger, Umweltbundesamt

Waltraud Dittmann, Umweltbundesamt

Peter Franz, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

2 Darstellung der aktuellen Situation öffentlicher Verwaltungen sowie Analyse der umweltrelevanten Auswirkungen

2.1 Hintergründe ökonomischer Anreize in der öffentlichen Verwaltung

2.1.1 Politik

Politische Einflussnahme auf öffentliche Verwaltungen ist Teil des Demokratieprinzips. So werden alle Aufgaben, die die öffentliche Verwaltung zu erledigen hat, ausschließlich politisch bestimmt, und zwar entweder durch Gesetze oder durch Einzelbeschlüsse seitens des Parlaments. Hier ist zu prüfen, ob und inwieweit aus politischen Beschlüssen ökonomische Anreize für öffentliche Verwaltungen ausgehen könnten. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass es allgemeine gesetzliche Regelungen zu wirtschaftlicher Verhaltensweise öffentlicher Verwaltungen gibt, und zwar in der Bundeshaushaltsordnung, den Landeshaushaltsordnungen sowie den Gemeindeordnungen.

Neben solchen allgemeinen Regelungen könnten auch über die Etatverabschiedungen wirtschaftliche Handlungsweisen der öffentlichen Verwaltung gefördert werden. Ein finanziell enger Rahmen für eine bestimmte Aufgabe könnte dazu anreizen, diese Aufgabe mit entsprechend geringen Mitteln zu erledigen. Im Verwaltungshaushalt würde das bedeuten, dass eine bestimmte Menge an Aufgaben mit einem zur Verfügung stehenden finanziellem Rahmen umzusetzen ist. Im Vermögenshaushalt ist ein Projektbezug gegeben: ein bestimmtes Investitionsobjekt ist in einer bestimmten Art und Qualität mit den zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln zu realisieren.

Neben der wirtschaftlichen Realisierung von Investitionsmaßnahmen sind auch die Folgekosten einer Investition zu beachten. Der Gesetzgeber schreibt deshalb vor, bei Investitionsmaßnahmen von größerer Bedeutung vor Beginn der Investition eine Folgekostenberechnung vorzusehen. Diese enthält eine Auflistung aller sich aufgrund der Investition ergebenden Kosten und Leistungen. Auf diese Weise kann auch abgeschätzt werden, in welchem Umfang die Investitionsmaßnahme künftige Haushalte finanziell beansprucht. Diese finanzielle Belastung der Zukunft muss beim Beschluss über die

Umsetzung einer Investition zur Verfügung stehen und beim Baubeschluss mit beachtet werden. Nur so kann die Wirtschaftlichkeit der Investitionsmaßnahme selbst einschließlich des wirtschaftlichen Betreibens der Maßnahme erkannt werden.

Insgesamt kann die Politik das Handeln der Verwaltung sicherlich auch dadurch beeinflussen, dass immer wieder der Nachweis wirtschaftlichen Handelns verlangt wird. Auf diese Weise dürfte die Verwaltung dazu angeregt werden, von vornherein um wirtschaftliches Handeln bemüht zu sein. Auf lange Sicht kann sogar erwartet werden, dass die wirtschaftliche Handlungsweise für die Verwaltung zur Selbstverständlichkeit wird.

2.1.2 Organisatorische Grundlagen

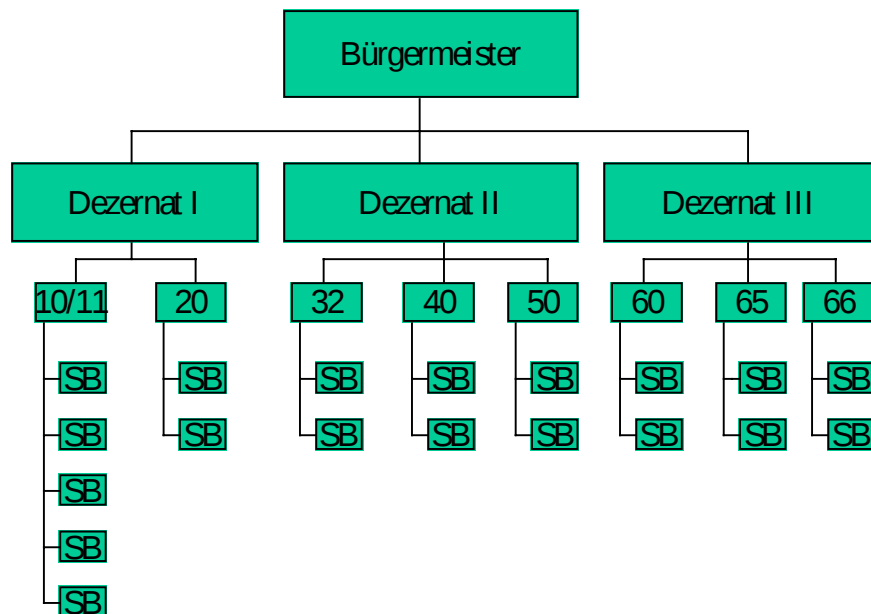
Öffentliche Verwaltungen sind hierarchische Systeme, die durch Regelungen zur Aufbau- und Ablauforganisation gesteuert werden. Die Aufbauorganisation legt die Gliederung der Gesamtverwaltung in verschiedene Organisationseinheiten unterschiedlicher Ebenen fest. Die Ablauforganisation regelt das Zusammenwirken und die Arbeitsweise zwischen und innerhalb dieser Organisationseinheiten.

Die typische Form der Aufbauorganisation öffentlicher Verwaltungen ist die sogenannte Ein-Linien-Organisation.

Die Ein-Linien-Organisation ist dadurch gekennzeichnet, dass jede Organisationseinheit lediglich durch eine einzige Verbindung, durch **eine Linie**, mit einer anderen über- oder unterstellten Organisationseinheit verbunden ist. Eine solche Organisationseinheit kann die kleinste Einheit, die **Stelle** sein, aber auch eine größere wie eine **Abteilung**, ein **Amt** oder ein **Dezernat**. Es entstehen Hierarchiestufen, d.h. Unter- und Überstellungen. Sie sind ein typisches Merkmal der Hierarchiebeziehung in der öffentlichen Verwaltung, in der grundsätzlich jede Untergebene, jeder Untergebene nur eine direkte Vorgesetzte, einen direkten Vorgesetzten hat. Daraus leitet sich auch der Begriff „Ein-Linien-Organisation“ ab.

Die Ein-Linien-Organisation kann durch folgendes Organisationsdiagramm (Organigramm) dargestellt werden:

Abb. 2-1: Die klassische Ein-Linien-Organisation der öffentlichen Verwaltung

Ein-Linien-Organisation

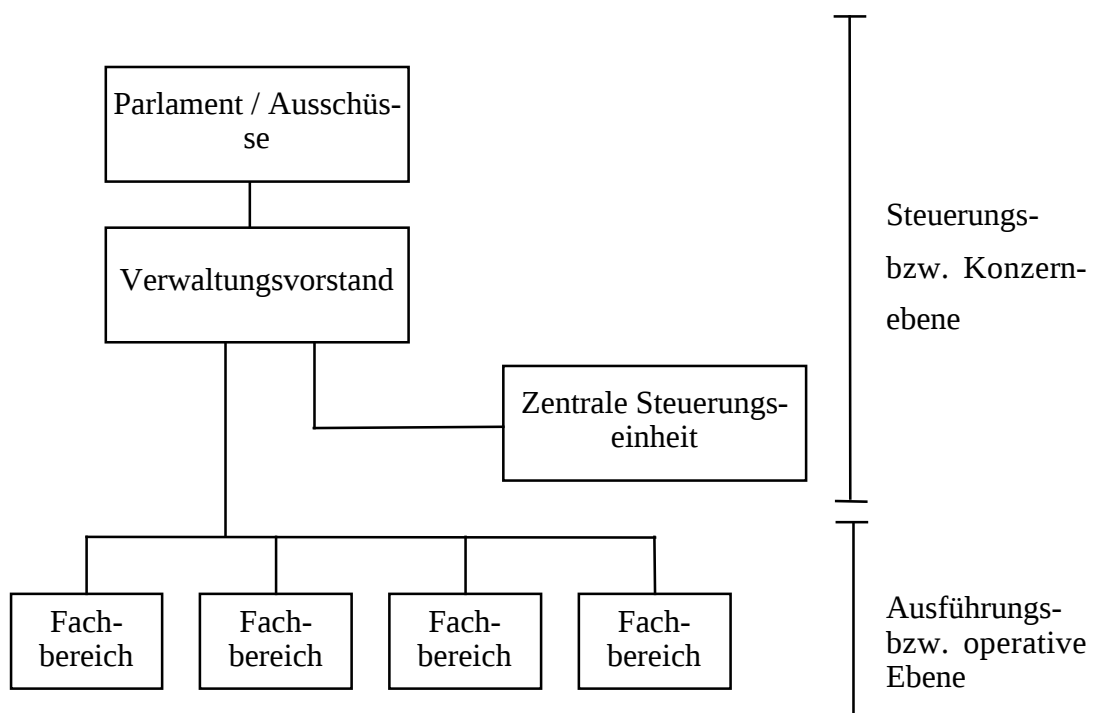
Aus diesen formellen Strukturen ergeben sich Zuständigkeiten, die im hierarchischem System öffentlicher Verwaltungen eindeutig einzelnen Organisationseinheiten zugeordnet sind. Falls Aufgaben nur gemeinsam durch unterschiedliche Organisationseinheiten erfüllt werden können, wird versucht, dennoch eindeutige Kompetenzregelungen für die jeweiligen Einheiten vorzusehen. Die Zusammenfügung von Handlungen aus den verschiedenen Kompetenzen führt dann zu dem gewünschten Ergebnis.

Neben der klassischen hierarchischen Ein-Linien-Organisation hat sich in den letzten Jahren in etlichen Kommunalverwaltungen eine Änderung durchgesetzt: im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells wurde eine konzernähnliche Aufbauorganisation entwickelt und eingeführt, die den einzelnen Organisationseinheiten, i.d.R. den Fachbereichen, eine größere Selbständigkeit einräumt. Der grundlegende Unterschied besteht darin, dass die gesamte Verwaltung in zwei Ebenen geteilt wird, in die Steuerungsebene – bestehend aus Verwaltungsvorstand und Steuerungsunterstützungseinheiten – sowie in die Ausführungsebene – bestehend aus den Fachbereichen. Diese wiederum können

ihrerseits durchaus noch weiter untergliedert sein, z.B. in Ämter oder in Produktgruppen- oder Produktbereiche.

Das folgende Organigramm kennzeichnet die neue Organisationsstruktur innerhalb des Neuen Steuerungsmodells:

Abb. 2-2: Die Verwaltungsorganisation des Neuen Steuerungsmodells



Neben diesen beiden Formen der Aufbauorganisation einer Kernverwaltung soll noch auf Ergänzungen eingegangen werden, die auch eine rechtliche Änderung beinhalten: gemeint sind die Rechtsformen der Eigen- bzw. Landesbetriebe. Beides sind rechtlich unselbständige Einheiten, denen allerdings organisatorische und wirtschaftliche (Teil-) Selbständigkeit zuerkannt werden kann. Wie ein Eigen- oder Landesbetrieb seine Aufbau- und Ablauforganisation gestaltet, bleibt ihm selbst überlassen. Ebenso ist er entscheidungskompetent über die Art der Geschäftsführung. Haushaltsrechtliche Selbständigkeit obliegt ihm innerhalb der vorgegebenen Rahmens, nämlich einer maximalen

Zuschussgewährung bzw. Abführungspflicht. Hinsichtlich des Aufgabenspektrum eines Eigen- oder Landesbetriebs ist die grundsätzliche Aufgabe fixiert. Bezogen auf Einzelaspekte, z.B. bestimmte Investitionsmaßnahmen, kann die jeweilige Kommunal- oder Landesverwaltung bzw. die jeweilige politische Vertretung durchaus Einfluss nehmen.

2.1.3 Darstellung typisierter Verwaltungen mit unterschiedlichen haushaltsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Kompetenzen

2.1.3.1 Die Verwaltung mit kameralistischer Rechnungslegung nach klassischem Haushaltsrecht

Die Kameralistik ist das traditionelle Rechnungslegungssystem öffentlicher Verwaltungen in Deutschland. Sie ist gekennzeichnet durch eine eindeutige Kompetenzaufteilung zwischen der Kämmerei bzw. den Finanzministerien einerseits und den Fachämtern bzw. Fachministerien andererseits. Kämmerei bzw. Finanzministerium sind zuständig für die Verteilung der Ressource Finanzen. Im Rahmen der Haushaltsplanberatungen innerhalb öffentlicher Verwaltungen sind sie dabei letzte Entscheidungsinstanz über den zur Verfügung gestellten Umfang an Finanzmitteln. Darüber hinaus wird die Verteilung dieser jeweiligen Finanzmasse noch weiter dadurch gesteuert, dass exakt festgelegt wird, wie viel Geld in welchen Teilbereichen des Haushaltsplans – in Unterabschnitten bei der Kommunalverwaltung und in Kapiteln bei der Staatlichen Verwaltung (Bund und Länder) – zur Verfügung gestellt wird.

Innerhalb der jeweiligen Unterabschnitte bzw. Kapitel erfolgt eine weitere Festlegung dadurch, dass die Gelder einzelnen Haushaltsstellen zugeordnet werden. Haushaltsstellen sind überwiegend nach dem Kriterium betrieblicher Produktionsfaktoren gebildet, z.B. Personalausgaben oder Materialausgaben. Im kommunalen Haushaltsplan ist außerdem zu beachten, dass eine Trennung in den Verwaltungshaushalt und den Vermögenshaushalt vorgenommen wird. Der Verwaltungshaushalt enthält die konsumtiven Ausgaben, die typischen Verbrauchsausgaben; der Vermögenshaushalt nimmt die Ausgaben aufgrund von Vermögensveränderungen auf.

Die Aufstellung des Haushaltsplans bedarf ebenfalls der Beobachtung. Im traditionellen Verfahren wurde in den verwaltungsinternen Haushaltsplanberatungen zwischen den Fachverwaltungen und der Kämmerei vielfach um die Höhe einzelner Ansätze bei wichtigen Haushaltsstellen gestritten. Die letzte Entscheidungskompetenz lag bei der Kämmerei, die den Haushaltsplan aufzustellen hat. Falls sich Fachverwaltungen in solchen internen Beratungen nicht durchsetzen konnten, war es nicht ungewöhnlich, solche Anliegen über die Politik dennoch in den Etat einzuschleusen. Im Rahmen der Etatberatungen wurden entsprechende Mehransätze oder Sonderwünsche von Seiten der Fachpolitik eingebracht. Wenn auch der Rat bzw. Kreistag diese Wünsche übernahm, war es dann die Aufgabe der Kämmerei, die Finanzierung sicherzustellen. Das Ergebnis war ein über den Etatentwurf der Kämmerei hinaus aufgeblähter Haushalt.

Die oben beschriebene detaillierte Fixierung der Zuordnung finanzieller Mittel auf Organisationseinheiten sowie auf haushaltsrechtliche Zuordnungen in Form von Unterabschnitten bzw. Kapiteln und Haushaltsstellen hat nicht nur Bedeutung für die Haushaltsplanaufstellung. Auch für die Durchführung des Haushaltsplanes gilt diese Bindung. Die in einer Haushaltsstelle innerhalb eines Unterabschnitts bzw. Kapitels zur Verfügung gestellten Finanzmittel stellen eine Höchstgrenze dar. Bis zu diesem ausgewiesenen Betrag dürfen Finanzmittel im Laufe eines Jahres maximal ausgegeben werden. Falls der jeweils ausgewiesene Betrag je Haushaltsstelle nicht ausreicht, ist die bewirtschaftende Instanz nicht berechtigt, eigenständig eine höhere Summe zu verausgaben, selbst dann nicht, wenn sie bereit ist, diese Summe an anderer Stelle in einer anderen Haushaltsstelle einzusparen. Ausschließlich Kämmerei bzw. Finanzministerium kann auf Antrag der Facheinheit einer überplanmäßigen Mittelbereitstellung zustimmen. In der Regel erfolgt diese Bereitstellung aber nur, wenn die beantragende Organisationseinheit die benötigten Mittel an anderer Stelle zur Verfügung stellt. Die Kämmerei bzw. das Finanzministerium stimmt dann der Mittelumschichtung zu.

Falls die in einer Haushaltsstelle bereitgestellten finanziellen Mittel innerhalb eines Jahres nicht verausgabt werden, verfallen diese Mittel. Sie gehen zurück in die Verfügungsgewalt von Kämmerei bzw. Finanzministerium. Auf Antrag der bewirtschaftenden Organisationseinheit kann die Kämmerei bzw. das Finanzministerium einer Übertragung der Mittel auf das folgende Haushaltsjahr zustimmen. In diesem Fall können sie

im Folgejahr für den vorgesehenen Zweck verwandt werden. Eine derartige Mittelübertragung ist im traditionellen Haushaltsrecht grundsätzlich nur für Mittel des Vermögenshaushaltes zulässig. Im Verwaltungshaushalt ist eine Mittelübertragung nur zulässig, wenn dadurch eine sparsame Bewirtschaftung der Mittel gefördert wird.

Neben diesen Inflexibilitäten des Haushaltsrechts ist als weiteres Kennzeichen herauszustellen, dass die in diesem Rechnungssystem zu buchenden Daten Einnahmen und Ausgaben sind. Es handelt sich damit um finanzwirksame Größen, um Geldmittelzufluss bzw. Geldmittelabfluss. Auf diese Weise kann eines der Hauptziele der Kameralistik, nämlich die Ausgeglichenheit des Haushalts zu sichern, wirksam verfolgt werden. Mit Hilfe zusätzlicher Maßnahmen in der Kasse kann darüber hinaus die Sicherung der jederzeitigen Zahlungsfähigkeit, der Liquidität, gewährleistet werden.

Ohne die Ziele des Haushaltsausgleichs und der Liquiditätssicherung infrage zu stellen, muss dennoch darauf verwiesen werden, dass mit Hilfe von Einnahmen und Ausgaben eine Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und damit das Ziel wirtschaftlichen Handelns nicht erreicht werden kann. Wirtschaftlichkeit ist definiert durch die Gegenüberstellung von bewertetem Output zu bewertetem Input. Im Haushaltsrecht ist die Größe „Output“ überhaupt nicht vorgesehen. Es gibt an keiner Stelle einen Hinweis auf das anzustrebende Ergebnis, auf das zu verfolgende Ziel. Es werden keine mengenmäßigen Größen genannt, auch Qualitätsinformationen fehlen. Mit der Angabe von Ausgaben sind zwar Input-Größen angesprochen, aber in diesem System wird ausschließlich der Input berücksichtigt, der im jeweiligen Haushaltsjahr anfällt und gleichzeitig Ausgaben-Charakter hat. Soweit also beispielsweise Personalausgaben zur Erstellung eines Ergebnisses anfallen, taucht der damit verbundene Input in diesem Rechnungslegungssystem auf. Der Input aufgrund der Nutzung langlebiger Vermögensgegenstände aber wird in diesem System nicht dokumentiert: Ausgaben fallen nur beim Kauf von Vermögensgegenständen an, die Bewertung der Nutzung, die die Betriebswirtschaftslehre in Form von Abschreibungen vornimmt, kommt in der Kameralistik nicht vor. Auch darin liegt eine Unvollständigkeit im Hinblick auf den Nachweis wirtschaftlichen Handelns. Neben der Trennung von Vermögens- und Verwaltungshaushalt liegt hierin ein weiterer Grund, warum die Finanzierung rentabler Investitionen (z.B. zum Umweltschutz) aus den eingesparten laufenden Verbrauchskosten der kameralistischen Verwaltung wesens-

fremd ist: die eingesparten laufenden Kosten können nicht mit den Kosten für Zins und Tilgung (bzw. den Abschreibungen) der Investition verglichen werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

Die Kameralistik gewährt verwaltungsintern der Kämmerei bzw. dem Finanzministerium die Letztentscheidung über den Umfang bereitzustellender Mittel.

Sie zwingt zu einer sehr kleinteiligen Zuordnung finanzieller Mittel.

Eine Verlagerung von Haushaltsmitteln von einer zu einer anderen Haushaltsstelle liegt nicht in der Entscheidungskompetenz der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheit.

Eine Verlagerung von Haushaltsmitteln ins Folgejahr liegt nicht in der Entscheidungskompetenz der mittelbewirtschaftenden Organisationseinheit.

In der Kameralistik werden mit der Buchung von Einnahmen und Ausgaben nur Finanzmittelveränderungen gebucht; eine Erfassung des Ressourcenverbrauchs erfolgt nicht.

Das mit einem Mitteleinsatz angestrebte Ergebnis, eine mengen- und qualitätsmäßige Zielsetzung, findet im kameralistischen System keinen Niederschlag.

Mit Hilfe der Daten der Kameralistik ist eine Wirtschaftlichkeitskontrolle öffentlichen Handelns nicht möglich.

Die Finanzierung rentabler Investitionen (z.B. für den Umweltschutz) aus eingesparten laufenden Ausgaben liegt nicht in der Entscheidungskompetenz der mittelbewirtschaftenden Stelle.

2.1.3.2 Ergänzungen der Kameralistik durch Einführung von Budgetierung und Kosten- und Leistungsrechnung

Die oben genannten Nachteile der reinen Kameralistik haben in vielen Verwaltungen dazu geführt, mit Hilfe zusätzlicher Regelungen Abhilfe zu schaffen, und zwar durch den Einsatz von Budgetierungsverfahren und durch die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung.

Budgetierung einzuführen bedarf allerdings zuvor der rechtlichen Möglichkeit, dieses Instrument auch nutzen zu dürfen. In den Gemeindehaushaltsverordnungen etlicher Bundesländer ist die Nutzungsmöglichkeit dieses Instrumentes inzwischen gesichert. Das bedeutet allerdings nicht, dass die kommunalen Verwaltungen von diesem Instrumentarium Gebrauch machen müssen; es wird lediglich ein Angebot gemacht. Jede Kommune muss selbst entscheiden, ob und inwieweit Budgetierungsregelungen Anwendung finden sollen.

In den Landeshaushalten und im Bundeshaushalt sind Budgetierungen grundsätzlich nicht vorgesehen. Es gibt keine rechtliche Grundlage. Ausnahmen sind lediglich in Form von Pilotprojekten, z.B. im Hochschulbereich, zu finden. Abzugrenzen sind hier von die Landesbetriebe: sie können für ihren jeweiligen Betrieb sämtliche Regelungen anwenden, wie sie in der Budgetierung zu finden sind. Die Regelungskompetenz obliegt dem Landesbetrieb.

Mit der Einführung der Budgetierung ist in der Regel schon ein neues Verfahren zur Haushaltsplanaufstellung verbunden. Sie vollzieht sich in zwei Schritten: in einer ersten Phase wird anhand von Eckdaten (Steuereinnahmen, erwartete Zuweisungen und Zuschüsse etc., vertretbare Kreditaufnahmen) ermittelt, wie groß der Gesamtumfang des Haushalts sein darf. Der gesamte Verwaltungshaushalt wird dann im Verwaltungsvorstand beraten und aufgeteilt auf die Dezernate oder Fachbereiche. Eine andere Möglichkeit der Aufteilung ist die auf Einzelpläne – eine haushaltsrechtliche Zusammenfassung von zusammengehörenden Unterabschnitten – oder auf Produktgruppen oder Produktbereiche, wenn eine solche Zuordnung bereits entwickelt wurde und sich im Haushaltsplan wieder finden soll. Diese erste grobe Aufteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel (Einnahmen und Ausgaben) wird dem Rat bzw. Kreistag zur Verabschie-

dung vorgelegt. Mit der Beschlussfassung bindet sich die Politik selbst; sie verpflichtet sich, diese auf die groben Bereiche verteilten Finanzmittel auch im Rahmen der sich anschließenden detaillierten Etatberatung nicht zu überschreiten.

In einem zweiten Schritt folgt die Detailerarbeitung des Haushaltsplanentwurfs: die den Dezernaten, Fachbereichen, Einzelplänen oder Produktbereichen zugeordneten Finanzmittel werden von den diesem Bereich zugehörigen Organisationseinheiten (Fachbereichen, Ämtern) gemeinsam mit dem Beigeordneten / Fachbereichsleiter auf die einzelnen Unterabschnitte und Haushaltsstellen verteilt. Das Ergebnis wird der Kämmerei zugeleitet. Sie nimmt es in ihren Haushaltsplanentwurf auf.

Die Beratungen des Haushalts in den Fachausschüssen und im Rat dürfen aufgrund der Selbstbindung nicht zu einer Überschreitung des Gesamtbudgets führen: Veränderungen in Form von zusätzlichen Mittelbereitstellungen im Rahmen dieser Beratungen können somit nur erfolgen, wenn gleichzeitig vorgeschlagen wird, an welcher Stelle Einsparungen in gleicher Höhe vorgenommen werden sollen. Auf diese Weise ist der Gesamtrahmen sichergestellt.

Die eigentlichen Vorteile der Budgetierung kommen erst bei der Umsetzung des Haushaltes zum Tragen. Es werden sogenannte Budgets gebildet, d.h. große Bereiche, die eine Vielzahl von Haushaltsstellen und Unterabschnitten umfassen, innerhalb derer eine große Flexibilität gewährt wird. Diese Flexibilität besteht zum einen darin, dass die bewirtschaftende Organisationseinheit ohne Zustimmung der Kämmerei Finanzmittel von einer Haushaltsstelle auf eine andere verschieben darf. Damit wird eine Ausgabenüberschreitung bei einer Haushaltsstelle problemlos, wenn ein Deckungsvorschlag aus dem eigenen Budget gemacht werden kann. Der zweite Flexibilitätsaspekt führt zu einer Lockerung des strengen Jährlichkeitsprinzips: die bewirtschaftende Stelle kann eigenständig ohne Zustimmung der Kämmerei entscheiden, ob und in welchem Umfang Haushaltsmittel in das Folgejahr übertragen werden, falls sie für den vorgesehenen Zweck im laufenden Jahr nicht verausgabt werden können.

Ein weiteres Element der Budgetierung ist die neue Verfahrensweise bei Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben. Während im traditionellen System die Mehreinnahmen und die nicht benötigten Ausgaben ausschließlich zur Verfügungsmasse der Kämmerei ge-

hörten, sehen die Regelungen innerhalb der Budgetierung vor, dass einer großer Teil dieser frei gewordenen Mittel – meistens 50 % bis 70 % - den bewirtschaftenden Organisationseinheiten erhalten bleiben. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass diese Mehreinnahmen und Minderausgaben „managementbedingt“ waren, d.h. aufgrund von Aktivitäten dieser Organisationseinheit entstanden sind. Falls diese Feststellung nicht eindeutig getroffen werden kann, wird vielfach im Zweifel diese Voraussetzung als gegeben unterstellt. Ausdrücklich ist darauf hinzuweisen, dass die genannten Mehreinnahmen nicht nur durch einfach erhöhte Fallzahlen aufgrund von beispielsweise Marketingaktivitäten erzielt werden können, sondern auch Mehreinnahmen aus besonderen Aktivitäten, die möglicherweise gar nicht im Haushalt vorgesehen waren, gewonnen werden können, z.B. aus dem Verkauf von nicht unbedingt mehr benötigten Büroausstattungen. Unklar sind die kurz- und langfristigen Konsequenzen: hat die Erzielung von Mehreinnahmen und/oder Minderausgaben Einfluss auf die Höhe der im Folgejahr bzw. in den Folgejahren zur Verfügung gestellten Finanzmasse? Die Frage kann aufgrund praktischer Erfahrungen noch nicht abschließend beantwortet werden. Aus theoretischer Überlegung ist festzuhalten, dass eine Zuschusskürzung aufgrund der Erzielung von managementbedingten Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben demotivierenden Charakter hat: die Konsequenz dürfte tendenziell eine Rückkehr zum „Dezemberfieber“ sein. Andererseits darf solchen Organisationseinheiten, denen ausgehend von den Daten der Vergangenheit offensichtlich zuviel Mittel zur Verfügung gestellt wurden, dieser Mittelansatz nicht langfristig gewährt bleiben: das aus früheren Zeiten herrührende unwirtschaftliche Verhalten würde beibehalten und belohnt. Da es unmöglich ist, theoretisch einen „optimalen“ Mittelansatz zu berechnen, wird man versuchen müssen, sich einem solchen aus mittel- und langfristiger Praxiserfahrung zu nähern.

Budgetierungen umfassen regelmäßig nur die Ansätze des Verwaltungshaushaltes: eingesparte konsumtive Mittel können somit nur für andere konsumtive Mittel verwandt werden. Etliche Verwaltungen weiten allerdings die vom Budget erfassten Ansätze aus: auch die Mittel für Büro- und Geschäftsausstattungen werden hinzu genommen. Diese Ausweitung wurde vor allem deshalb erlaubt, weil damit ein höherer Anreizfaktor verbunden ist: eingesparte Mittel können zur Verbesserung der Büro- und Geschäftsausstattung und damit zugunsten des Personals verwandt werden. Gleichzeitig können bei einem Einsatz verbrauchsärmerer Büro- und Geschäftsausstattungen Einsparungen bei

den im Verwaltungshaushalt ausgewiesenen Betriebs- und Unterhaltungsausgaben erzielt werden.

Da die Trennung in Vermögens- und Verwaltungshaushalt auch mit Budgetierung erhalten bleibt, bleibt damit zumindest teilweise auch die Schwierigkeit der Finanzierung rentabler Investitionen (z.B. zum Umweltschutz) aus den eingesparten laufenden Verbrauchskosten. Allerdings können im Rahmen der Budgetierung kleinere Investitionen, die z.B. im Rahmen der Bauunterhaltung oder der Beschaffung von Bürogeräten aus dem budgetierten Verwaltungshaushalt bestritten werden, durchaus mit eingesparten laufenden Verbrauchskosten verrechnet werden.

Die bisher beschriebenen Budgetierungsregelungen finden nach wie vor im einnahme- und ausgabeorientierten Haushaltsplan statt. Die bereits in der Kameralistik geäußerte Kritik, dass damit keine exakte Wirtschaftlichkeitskontrolle möglich ist, gilt also nach wie vor. Dieses Manko kann erst mit der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung behoben werden. Mit der Erfassung von Kosten kann der gesamte Ressourcenverbrauch bewertet werden. Damit unterliegt auch der Verbrauch langlebiger Vermögensgegenstände einer Bewertung. Er geht in die Gesamtkosten ein, wird aber auch als eigenständige Kostenart erfasst.

Die Kostenrechnung besteht aus den drei Teilen Kostenartenrechnung, Kostenstellenrechnung und Kostenträgerrechnung. In der Kostenartenrechnung werden die Kosten vollständig erfasst und der jeweiligen Kostenart in der jeweiligen Höhe zugeordnet. Diese Kostenarten werden in der Kostenstellenrechnung verschiedenen Betriebsteilen, den Kostenstellen als Orte der Kostenentstehung, zugeordnet. Damit kann erkannt werden, in welchem Umfang welche Betriebsteile einen Beitrag zur Produktion leisten. In der Kostenträgerrechnung werden die Kosten den Produkten, evtl. auch Teilprodukten zugeordnet. Die Möglichkeit zur Wirtschaftlichkeitskontrolle bezieht sich damit sowohl auf die Produktion selbst (vor allem innerhalb der Kostenstellenrechnung) als auch auf die Produktkosten (innerhalb der Kostenträgerrechnung). Die Detaillierung in der Kostenstellenrechnung erlaubt mit Hilfe von Zeit-, Betriebs- und Plan-Ist-Vergleichen die Überprüfung, ob und in welchen Produktionsteilen Unwirtschaftlichkeiten auftreten. Die Ermittlung der Produktkosten erlaubt eine Wirtschaftlichkeitskon-

trolle über diese Produktkosten vor allem durch Vergleich mit Marktpreisen – soweit solche existieren – und mit Betriebsvergleichen im Rahmen des interkommunalen Vergleichs; es entsteht ein „als-ob-Wettbewerb“.

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

Die Budgetierung ermöglicht eine Flexibilität zwischen Haushaltsstellen und Unterabschnitten.

Die Budgetierung ermöglicht eine Flexibilität zwischen Haushaltsjahren.

Die Budgetierung belässt managementbedingte Mehreinnahmen und Minderausgaben zu einem erheblichen Teil zur weiteren Verwendung im Budget.

Die Verwendung managementbedingter Mehreinnahmen und Minderausgaben kann ausgeweitet werden auf den Kauf von Büro- und Geschäftsausstattungen oder andere Anschaffungen. Diese Verwendung zugunsten des betroffenen Personals führt zu einer zusätzlichen Motivation. Die Verwendung verbrauchsärmerer Büro- und Geschäftsausstattungen führt außerdem zu einem geringeren Bedarf an Betriebs- und Unterhaltungsausgaben.

Die Erzielung von Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben darf nur dann Auswirkungen auf die Ansätze von Folgejahren haben, wenn erkannt worden ist, dass die bisherigen Ansätze ungerechtfertigt waren und deshalb zu der Erzielung von Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben führen konnten.

Mehreinnahmen können auch aus besonderen Aktivitäten wie Vermögensverkäufen herrühren.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ermöglicht die Feststellung und Kontrolle der Wirtschaftlichkeit durch Erfassung sämtlicher Kosten einschließlich der Kapitalkosten.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ermöglicht eine Wirtschaftlichkeitskontrolle der Produktion.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ermöglicht eine Wirtschaftlichkeitskontrolle der Produktkosten.

Die Finanzierung rentabler *größerer* Umweltschutz-Investitionen aus eingesparten laufenden Ausgaben liegt auch mit Budgetierung nicht in der Entscheidungskompetenz der mittelbewirtschaftenden Stelle, da sich die Budgetierung nur auf den Verwaltungshaushalt bezieht.

2.1.3.3 Verwaltungen mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung

Eine weitgehende Verwaltungsmodernisierung z.B. nach dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) ist gekennzeichnet durch eine neue Organisation, durch eine neue Steuerung und durch den Einsatz neuer Instrumente, die vor allem helfen, die neue Art der Steuerung umzusetzen.

Außer den bereits angesprochenen Elementen **neue Organisationsstrukturen, Budgetierung sowie der Kosten- und Leistungsrechnung** gehören zum Neuen Steuerungsmodell noch die Elemente **Veränderte Zielsetzungen, Produktbildung und -beschreibung, Zielvereinbarungen, Dezentrale Ergebnisverantwortung und Controlling**.

Der Einsatz des Neuen Steuerungsmodells oder von Teilaspekten bzw. Elementen findet sich auf kommunaler Ebene bisher in erster Linie in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Berlin. Von den rechtlichen Gegebenheiten her ist sicherlich Nordrhein-Westfalen führend, da mit der Einführung des neuen kommunalen Finanzmanagements ab 2005 eine Verpflichtung besteht, wesentliche Teile des Neuen Steuerungsmodells zu übernehmen.

Die bisher gemachten Aussagen zu den Organisationsstrukturen (s. Kap. 2.1.2) und zu den Instrumenten der Budgetierung und der Kosten- und Leistungsrechnung (s. Kap. 2.1.3.2) gelten auch bei einem Einsatz dieser Instrumente im Neuen Steuerungsmodell. Im folgenden soll auf die noch nicht angesprochenen Elemente des Neuen Steuerungsmodells eingegangen werden.

Die **Veränderungen in den Zielsetzungen** gegenüber traditionellen Verwaltungen dokumentieren sich darin, dass nicht nur der Input als Ziel fixiert wird, sondern der entsprechende Output hinzukommt. Es werden also wie bisher finanzielle Mittel und eine bestimmte (Höchst-)Anzahl von Personal zur Verfügung gestellt, hinzu kommt aber die ergebnisbezogene Zielsetzung, indem vereinbart wird, welche Arten von Produkten, welche Mengen dieser Produkte und in welcher Qualität diese Produkte erstellt werden sollen.

Der inputorientierte Teil der Steuerung ist somit nicht neu, er wird allerdings mit bisher nicht gekannten Flexibilitäten versehen.

Der outputorientierte Teil ist ein wesentliches Element des Neuen Steuerungsmodells, er führt dazu, dass **Produkte** gebildet und beschrieben werden müssen. Produkte sind Ergebnisse des Verwaltungshandelns, sie werden in der Regel für den Bürger erbracht, können aber als interne Produkte auch für andere Verwaltungseinheiten erstellt werden.

Produkte zu definieren und zu beschreiben fördert die Bürgerorientierung: die Sicht des „Kunden“ der Verwaltung, des Abnehmers von Verwaltungsleistungen, rückt in den Mittelpunkt der Betrachtung.

Auch die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit bedarf zuvor einer Produktbildung, weil nur unter Berücksichtigung der erbrachten Leistungen, der Menge und Qualität der Produkte, festgestellt werden kann, ob der Ressourceneinsatz wirtschaftlich erfolgt ist oder nicht.

Die Zielvereinbarung bzw. das **Kontraktmanagement** ist das Instrument, mit dem die veränderten Zielsetzungen handhabbar und umsetzbar werden sollen. Der Begriff Kontraktmanagement ist aus dem Neuen Steuerungsmodell, wie es in der holländischen Stadt Tilburg eingeführt wurde, übernommen und weniger als Vertrag im rechtlichen Sinne zu werten, sondern eher als Absprache zwischen den beteiligten Partnern.

Beteiligte im Kontraktmanagement sind zum einen der Rat bzw. die Ratsausschüsse und die Verwaltung und zum anderen unterschiedliche Hierarchieebenen innerhalb der Verwaltung, nämlich Verwaltungsvorstand und Fachbereiche, innerhalb der Fachberei-

che die Fachbereichsleitung und Produktgruppen- oder Produktverantwortliche. Es wird ein von oben nach unten gegliedertes System von Absprachen entwickelt, vom Rat über den Verwaltungsvorstand und weiteren zwischengelagerten Hierarchieebenen bis hinunter auf die Sachbearbeiterebene.

Im Rahmen des Kontraktmanagements werden Zielvereinbarungen getroffen, die beim Kontrakt zwischen Rat und Verwaltungsvorstand in gröberer und aggregierter Form existieren und bei den Kontrakten zwischen den weiteren Hierarchieebenen umso detaillierter werden, je niedriger in der Hierarchie die am Kontrakt Beteiligten anzusiedeln sind.

Die Zielvereinbarungen müssen Input- und Outputgrößen enthalten: sie beinhalten somit Finanz- und Leistungsziele. Die Finanzziele finden sich in den zur Verfügung gestellten Finanzmitteln – häufig ergänzt um die verfügbare Stellenanzahl. Leistungsziele enthalten produkt- oder produktgruppenbezogene Mengen und möglichst auch Qualitätsangaben. Oft werden die Leistungsziele auch in Form von Kennziffern fixiert. Der Zusammenhang und die gegenseitige Abhängigkeit der beiden Ziele muss dabei beachtet werden: mit der Fixierung eines Finanzzieles, also einer maximal zur Verfügung stehenden Geldmenge, ist auch der Umfang der zu erstellenden Produktmenge in etwa vorgegeben. Umgekehrt kann eine fixierte Anzahl an Produkten nur erstellt werden, wenn genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.

Das Erreichen der in den Kontrakten vereinbarten Ziele setzt eine gewisse Selbständigkeit der Durchführungsebene voraus. Sie erhält eine **dezentrale Ergebnisverantwortung**. Eine solche Ergebnisverantwortung kann nur übernommen werden, wenn nicht nur die Fachkompetenz vorhanden ist, sondern auch eine Ressourcenkompetenz gegeben ist. Die in der klassischen Verwaltung bestehende Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung muss zumindest in Teilen aufgehoben werden. Das geschieht im Neuen Steuerungsmodell dadurch, dass den Facheinheiten neben der fachlichen Kompetenz auch die Entscheidungskompetenz übertragen wird, die zur Verfügung gestellten Ressourcen selbständig einzusetzen. Diese Selbständigkeit wird umgesetzt, indem die Facheinheit die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel eigenständig auch in anderer Weise verteilen kann, als es im Haushaltsplan vorgesehen ist. Die dort bei einer

Haushaltsstelle vorgesehenen Beträge können also im Laufe des Jahres auch einer anderen Haushaltsstelle zugeordnet werden, sie dürfen auch auf das Folgejahr übertragen werden. Die oben beschriebene Inflexibilität der Inputsteuerung wird damit beseitigt. Ebenso gibt es keine „Organisierte Unverantwortlichkeit“ mehr: Da die Facheinheit ... sowohl über die Fachkompetenz als auch innerhalb des gesetzten Finanzrahmens über die Ressourcenkompetenz verfügt, kann und muss sie auch die Gesamtverantwortung übernehmen (Klümper/Zimmermann 2001, 10 ff.).

Die Umsetzung dieser neuen Steuerungslogik bedarf eines produktorientierten Haushaltsplans. Dieser darf nicht mehr nach Einzelplänen und Unterabschnitten bzw. Kapiteln gegliedert sein, sondern muss neben der organisatorischen Verantwortung (organisatorische Gliederung) die Produkte oder mindestens die Produktgruppen erkennen lassen. Diesen werden die zugehörigen Kosten und – falls vorhanden – Leistungen sowie die zu erbringenden Mengen und Qualitäten zugeordnet. Auf diese Weise werden auch die Ressourcenverbräuche langlebiger Wirtschaftsgüter in Form von Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen im Haushalt ausgewiesen. Sie kommen damit in das Blickfeld der Entscheidungsinstanzen innerhalb und außerhalb der Verwaltungen. Der wirtschaftliche Einsatz von Investitionsgütern kann somit überprüft werden. Auch dieser „Ressourcenverbrauchs-Haushalt“ unterliegt den gleichen Budgetierungsregelungen, wie sie im Kapitel 2.1.3.2 detailliert beschrieben wurden. Zusätzliche Erkenntnisse sind allerdings daraus zu gewinnen, dass in diesem neuen Haushaltsplan auch Mengen- und Qualitätsangaben zu finden sind.

Der neue Haushaltsplan enthält Kosten und Leistungen. Damit wird notwendigerweise das Instrument der Kosten- und Leistungsrechnung gefordert. Zumindest die Erfassung der Kosten- und Leistungsarten auf der Ebene von Produktgruppen bzw. Produkten ist zwingend notwendig, weil diese im Haushaltsplan dokumentiert werden müssen. Ob und inwieweit eine detaillierte Kosten- und Leistungsrechnung mit den Teilbereichen der Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung einzurichten ist, bleibt zunächst einmal den Wünschen bzw. Notwendigkeiten der einzelnen Organisationseinheiten überlassen. Wenn ein Fachbereich aus einer detaillierten Kosten- und Leistungsrechnung Erkenntnisse gewinnen kann, die ihn seine Aufgabe und Zielsetzung besser erfüllen lassen, ist die Einführung sinnvoll. Soweit allerdings nur „Zahlenfriedhöfe“

entstehen und die Daten aus einer Kosten- und Leistungsrechnung nicht für Auswertungen und Entscheidungen benötigt werden, wird man darauf verzichten.

Zielvereinbarungen machen nur Sinn, wenn sie einer Kontrolle unterliegen. Es muss ein Controllingsystem eingeführt werden. **Controlling wird verstanden als funktionsübergreifendes Konzept, das den unternehmerischen Entscheidungs- und Steuerungsprozess durch zielgerichtete Informationserarbeitung und -verarbeitung unterstützt.** Controlling ist zukunftsorientiert, weil es die Planung in Form von Zielsetzungen beeinflusst; es ist gegenwartsorientiert, weil es bei der Umsetzung und dem Versuch der Erreichung der Ziele kurzfristige Rückmeldungen in Form eines Berichtswesens beinhaltet, und es ist vergangenheitsorientiert, indem nach Ablauf eines Jahres im Rahmen des Berichtswesens überprüft wird, inwieweit die Ziele erreicht wurden. Die Zielsetzung erfolgt über das Kontraktmanagement: in den Zielvereinbarungen sind – eingebunden in die Form von Produktbeschreibungen - die geforderten Leistungen quantitativ und qualitativ fixiert und der finanzielle Rahmen festgelegt. Die Berichte, die in der Regel vierteljährlich erfolgen, zeigen die Entwicklung des Handlungsrahmens z.B. in Bezug auf die Produktion und auf Finanzen, Personal und Organisation. Die Vierteljahresberichte dienen in erster Linie dem Aufzeigen von Planabweichungen. Im Rahmen der Abweichungsanalyse wird ermittelt, welche Ursachen für die Planabweichung festgestellt wurden und welche Auswirkungen auf die Zukunft sich daraus ergeben. Gleichzeitig werden aus der Abweichungsanalyse Vorschläge entwickelt, wie die Abweichungen korrigiert oder möglichst klein gehalten werden können. Instrumente des Berichtswesens sind der Soll - Ist - Vergleich, Zeitvergleiche, Betriebsvergleiche sowie die Entwicklung von Kennzahlen. Auf diese Weise wird die Steuerungsebene in die Lage versetzt, kurzfristig Informationen darüber zu erhalten - und ggf. eingreifen zu können -, wie die Ziele erreicht werden und ob die Gefahr besteht, dass wesentliche Abweichungen von den Zielen drohen (Klümper u.a., 129f.).

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

Eine weitgehende Verwaltungsmodernisierung, z.B. das für die Kommunalverwaltung eingeführte Neue Steuerungsmodell, verlangt die ausdrückliche Fixierung des Outputs: Produktart, Produktmenge und Produktqualitäten sind festzulegen und in Zielvereinbarungen zu dokumentieren.

Die dezentrale Ergebnisverantwortung beinhaltet die Flexibilität im Umgang mit den zur Verfügung gestellten Finanzmitteln: Verschiebungen zwischen Haushaltsstellen sind ebenso möglich wie die Übertragung von Mitteln auf das Folgejahr.

Die Verwendung managementbedingter Mehreinnahmen und Minderausgaben kann ausgeweitet werden auf den Kauf von Büro- und Geschäftsausstattungen. Diese Verwendung zugunsten des betroffenen Personal führt zu einer zusätzlichen Motivation. Die Verwendung verbrauchsärmerer Büro- und Geschäftsausstattungen führt außerdem zu einem geringeren Bedarf an Betriebs- und Unterhaltungsausgaben.

Die Erzielung von Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben darf nur dann Auswirkungen auf die Ansätze von Folgejahren haben, wenn erkannt worden ist, dass die bisherigen Ansätze ungerechtfertigt waren und deshalb zu der Erzielung von Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben führen konnten.

Der produktorientierte Haushaltsplan zwingt auch die Entscheidungsebenen Verwaltungsvorstand und Rat, Produktarten, -mengen und -qualitäten bei den Entscheidungen zu berücksichtigen.

Durch die Aufnahme von Kosten und Leistungen in den produktorientierten Haushaltsplan wird auch der Verbrauch langlebiger Wirtschaftsgüter für die Entscheidungsebene dokumentiert:

- der wirtschaftliche Einsatz von Vermögensgegenständen kann auch durch den Verwaltungsvorstand und den Rat überprüft werden,
- die Berücksichtigung von Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen dokumentiert, ob und inwieweit die Gefahr besteht, auf Kosten künftiger Generationen zu leben.

Die Finanzierung rentabler *größerer* Umweltschutzinvestitionen aus eingesparten laufenden Ausgaben liegt jedoch auch mit dem NSM nicht in der Entscheidungskompetenz der mittelbewirtschaftenden Stelle, da sich der Produkthaushalt und die Kosten- und Leistungsrechnung nur auf den Verwaltungshaushalt bezieht.

Mit der Einführung eines Controllingsystems erfolgt eine Institutionalisierung über alle Hierarchieebenen bis zum Rat, die sowohl die Zielsetzung umfasst als auch die Unterstützung der Zielerreichung durch ein unterjähriges Berichtswesen sowie die nachträgliche Kontrolle mit einer Abweichungsanalyse.

2.1.4 Informelle Strukturen

Organisatorisches Handeln - und das meint das Verhalten von Organisationsmitgliedern, das Handeln organisatorischer Subsysteme sowie die Handlungsergebnisse dieser Systeme und der Organisation als Ganzes in Innen- und Außenwirkung – wird selbstverständlich von den in den vorherigen Abschnitten dargestellten Rahmenbedingungen rechtlicher, politischer, finanzieller und organisatorischer Art beeinflusst. Dennoch lehrt die Alltagserfahrung, dass selbst bei identischen Rahmenbedingungen, wie sie für viele Bereiche der öffentlichen Verwaltung gelten, dieses Handeln in verschiedenen Organisationen völlig unterschiedlich ausfallen kann. Jüngste Beispiele im öffentlichen Bereich sind der unterschiedliche Stand der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in den kommunalen Verwaltungen sowie die sehr divergierenden Auslegungen der zugehörigen Modellelemente.

Dieser Umstand ist der Organisationslehre seit der Human-Relations-Bewegung, basierend auf der Hawthorne-Studie von E. Mayo und seinen Mitarbeitern in den dreißiger Jahren, wohlbekannt. Sie gilt als Zeitpunkt der Entdeckung des menschlichen Faktors in der Produktion von Unternehmen und als Start umfangreicher Untersuchungen zu den informellen Strukturen in Leistungsorganisationen aller Art. Ergebnisse dieser Studien waren:

1. Die Leistung von Arbeitern (und damit auch das Niveau der Leistungsfähigkeit von Organisationen) wird nicht durch ihre physische, sondern durch ihre soziale Kapazität bestimmt.
2. Nichtmonetäre Anreize spielen eine wesentliche Rolle bei der Bestimmung der Motivation und Zufriedenheit der Arbeiter.
3. Der höchste Grad der Spezialisierung stellt keineswegs die wirkungsvollste Form der Arbeitsteilung dar.

4. Arbeiter reagieren gegenüber der Geschäftsleitung und ihren Normen und Belohnungen nicht als Individuen, sondern als Mitglieder einer Gruppe.

Organisationsziele werden nicht nur extern gesetzt, sondern auch intern von den Organisationsmitgliedern definiert und verfolgt; Rahmenbedingungen aller Art sind selten völlig handlungsdeterminierend und lassen vielerlei Verhaltensspielräume zu; teilweise verlangen Effektivität, Effizienz und Innovationen die Verletzung gültiger Regeln in Form einer „brauchbaren Illegalität“ (N. Luhmann). Letztlich werden also das organisatorische Handeln und seine Ergebnisse nicht nur durch die Physis der in den Organisationen tätigen Menschen bestimmt, sondern auch von ihren Wertvorstellungen, Einstellungen, Interessen und Bedürfnissen. Die formale Organisation spiegelt nur einen Teil der organisatorischen Realität wider, sie wird ergänzt und gestützt, aber auch behindert und sabotiert durch informelle Strukturen. Nach Einschätzung der Organisationswissenschaft macht der unsichtbare, informelle Teil wie bei einem Eisberg 9/10 der Organisationsrealität aus; der sichtbare, formelle Teil aber nur zehn Prozent. Formeller und informeller Teil können eine harmonische, eine konkurrierende oder eine neutrale Beziehung zueinander haben.

Eine Strategie, die Umweltschutzhandeln in öffentlichen Verwaltungen auf Grund ökonomischer Anreize realitätswirksam umsetzen will, muss sich dieser Zusammenhänge bewusst sein, will sie nicht scheitern. Sie muss Aussagen darüber enthalten, wie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter öffentlicher Verwaltungen auf finanzielle Anreize reagieren, auch wenn sie persönlich keinen oder nur einen geringen Vorteil davon haben, und wie sie mit (oder auch ohne!) solche Anreize zu umweltschonendem Verhalten motiviert werden können. Um solche Zusammenhänge zu verdeutlichen, kann die Untersuchung und Berücksichtigung informeller Strukturen in Verwaltungsorganisationen hilfreich sein.

Grundlage einer solchen Analyse ist, dass Menschen in ihrer Arbeitswelt nicht nur den Zweck des Geldverdienens und die Erfüllung von Aufgaben, Anweisungen, Plänen usw. sehen, sondern sie auch als einen Teil ihrer persönlichen Lebenswelt mit persönlichen und sozialen Bedürfnissen begreifen und ausfüllen. Somit handeln die Mitglieder einer Organisation nicht nur rational im Sinne der Organisationsziele, sondern auch gewohnheitsmäßig, emotional, spontan und teilweise irrational. Das individuelle „Ausleben“

von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Organisationen hat aber nicht nur individuelle Konsequenzen, es dürstet den Einzelnen als soziales Wesen auch nach Austausch, nach Kommunikation und Interaktion mit anderen Organisationsmitgliedern; es bilden sich unabhängig von den formalen Strukturen das Organigramms informale Gruppen; es gibt in ihnen Kämpfe um Status, Einfluss und Macht; es bilden sich organisationsunabhängig mehr oder weniger verpflichtende Verhaltensnormen heraus; neue Organisationsmitglieder werden entsprechend sozialisiert; es kommt zu Freundschaften und Feindschaften, zu Harmonie und Konflikten, zur Hilfsbereitschaft und Mobbing; und all dies hat einen entscheidenden Einfluss auf das Betriebsklima, das wiederum die Organisationsineffektivität entscheidend beeinflusst. Im Einzelnen:

- *Individuen* entwickeln in Organisationen als Ergebnis interner Sozialisationsprozesse ein Norm- und Verhaltensmuster, das die Erreichung der Organisationsziele unterstützen, aber auch behindern kann. Unabhängig von Gruppenzwängen ist die Arbeitswelt aber auch eine Bühne für die Darstellung und Inszenierung des Ichs anhand des Aussehens (Kleidung, Frisur, Schmuck usw.), anhand des privat gestalteten Arbeitsplatzes, der Ausgestaltung der Berufsrolle und des Arbeitsverhaltens (Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit, Hilfsbereitschaft usw.). Ausschlaggebend für diese Gestaltungen sind individuelle Werte, Normen, Einstellungen, Bedürfnisse und Interessen.
- Auch die *Interaktion* der Organisationsmitglieder untereinander folgt sowohl organisationskulturellen Gepflogenheiten als auch persönlichen Bedürfnissen. In der Kommunikation miteinander wollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht nur Informationen von dienstlichem Interesse weitergeben, sondern auch private Dinge vermitteln. Sie wollen sich Anderen gegenüber ausdrücken, interessant machen, Gefühle erwecken, überzeugen, Sympathie wecken, Anerkennung erfahren usw. Als Mittel hierzu dienen außer dem persönlichen Gespräch auch das Verbreiten von Gerüchten über Klatsch und Tratsch, das Erzählen von Witzen, die Diskussion über aktuelle politische Ereignisse und vieles andere mehr.
- Unabhängig von der formalen Zugehörigkeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu Ämtern, Abteilungen, Dezernaten, Referaten usw. bilden sich auf

Grund der informellen Interaktionen mit der Zeit *informelle Gruppierungen*. Sie basieren auf intensiveren zwischenmenschlichen Beziehungen als zum Rest der Organisationsmitglieder und besitzen intern eine geringere soziale Distanz zu diesen. Die informellen Gruppen sind zeitlich relativ stabil, zeigen ein hohes Maß an Gruppenkohäsion, intensivere soziale Kontakte und ein ausgeprägtes Wir-Gefühl. Sie entstehen auf Grund gemeinsamer Erfahrungen (gemeinsame Ausbildung, Projektarbeit), gemeinsamer Merkmale (Interessen, Hobbys, Anschauungen) sowie gegenseitiger Sympathie. Sie zeichnen sich aus durch gegenseitiges Duzen, gemeinsame Unternehmungen, aber auch durch Cliquenwirtschaft. In öffentlichen Verwaltungen sind solche informellen Gruppierungen im Sinne einer „kameradschaftlichen Bürokratie“ sehr ausgeprägt. Sie werden gefördert bei eher routinisierter, langweiliger Arbeit, durch zeitliche Freiräume während der Arbeitszeit, durch lange Zusammenarbeit, durch berufliche Bedrohungen von außen oder von oben. Die Mitgliedschaft in einer solchen Gruppe vermittelt Zugehörigkeit, Geborgenheit, Anerkennung und häufige soziale Kontakte, aber auch Gruppendruck und normative Steuerung. Informelle Gruppen und Beziehungen werden oftmals zum eigenen Vorteil im beruflichen Fortkommen über Ämterpatronage und Seilschaften genutzt.

- Soziale Gruppen besitzen jeweils eigene Kommunikations-, Rollen-, Status- und Machtstrukturen. Mit Hilfe der organisationsspezifischen *Mikropolitik* versuchen einzelne Organisationsmitglieder Vorteile, Einfluss und Macht unabhängig von der formalen Hierarchie zu gewinnen. Es definieren sich informelle *Führer*, die andere Gruppenmitglieder beeinflussen und steuern können. Sie können die formale Hierarchie unterstützen, aber auch dysfunktional untergraben. Im optimalen Fall sind formeller Vorgesetzter und informeller Führer ein und dieselbe Person.
- Wichtiger Bestandteil informeller Strukturen ist ein gemeinsamer *Anekdotenschatz*. Er basiert auf gemeinsamen ungewöhnlichen Erlebnissen, grenzüberschreitenden Vorkommnissen, Gerüchten über tatsächliche oder vermutete Beziehungen und ähnliches. Diese Erinnerungen werden in sprachlicher Form wiederholt und tradiert. Sie dienen dem inneren Konsens und der Harmonie einer informellen Gruppen.

- Informelle Strukturen beeinflussen zentral das *Betriebsklima* einer Organisation bzw. in organisatorischen Subsystemen.

Ein schlechtes Betriebsklima äußert sich:

in den <i>Arbeitsbeziehungen</i> durch:	in den <i>Sozialbeziehungen</i> durch:
• Informationsblockaden • bewußte Informationsverzerrungen • Streitereien über Zuständigkeiten • Inkompetenzen • Oberflächlichkeit • Horten von Wissen	• Antipathie • Streit, Konflikte • Neid • Spott, Hänselei • Cliquenbildung • Feindschaft

- Informelle Strukturen prägen über die Sozialisation der Neuen in einer Organisation, über die Interaktionsintensität und über Gruppenkohärenz *Norm- und Wertvorstellungen* der Organisationsmitglieder. Leitbilder, Betriebsziele und vorgegebene Corporate Identity sind der Versuch, auf formalen Wege solche Normen verpflichtend zu machen. Die Folgenlosigkeit der Leitbilder in öffentlichen Verwaltungen lässt aber bereits erkennen, dass informelle Normen mächtiger, wirkungsvoller und richtungsweisender für das Verhalten der MitarbeiterInnen sind. Widersetzen sich Organisationsmitglieder nachhaltig den informellen Normen, müssen sie mit Sanktionen rechnen, die im Verlust der Mitgliedschaft in der informellen Gruppen, in Ausgrenzung, in Abschottung von den informellen Kommunikationskanälen bestehen und bis zum Mobbing gehen können.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es für eine Untersuchung, inwiefern über ökonomische Anreize das umweltschützende Handeln öffentlicher Verwaltungen gefördert werden kann, wichtig ist, informelle Strukturen zu berücksichtigen und bei den Umsetzungsmaßnahmen zu nutzen.

2.2 Auswirkungen auf das ökonomische Handeln

2.2.1 Auswirkungen durch politische Entscheidungen

Die Möglichkeiten der Einwirkung der Politik auf das Handeln öffentlicher Verwaltungen wurden im Abschnitt 2.1.1 angesprochen. Hinsichtlich der tatsächlichen Wirkungen auf das Handeln der Verwaltungen ist dabei zu unterscheiden, ob es sich um allgemeine Regelungen oder um Konkretisierungen im Haushalt handelt.

Allgemeine Regelungen wie die Aufforderung zu wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung (s. z.B. § 75 GO NW) haben nahezu keine Wirkung, da kein Instrumentarium angegeben ist, welches die Überprüfung eines solchen Handelns zulässt. Es muss also konstatiert werden, dass gesetzliche Regelungen, die zur Wirtschaftlichkeit verpflichten, nahezu wirkungslos sind.

Mit Hilfe von Etatverabschiedungen könnte die Politik eher zu wirtschaftlichem Handeln anregen. Im Verwaltungshaushalt wirkt ein enger finanzieller Rahmen allerdings nur dann, wenn gleichzeitig mit den zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln der Umfang der zu erledigenden Aufgaben in Menge und Qualität festgelegt wird. Ein traditioneller Haushalt hilft also nicht weiter, da in diesem keine Leistungsgrößen (Menge und Qualität) fixiert sind. Nur ein produktorientierter Haushalt im Rahmen des neuen Steuerungsmodells führt zu dem gewünschten Ergebnis, dass politische Entscheidungen Auswirkungen auf das ökonomische Handeln von Verwaltungen nach sich ziehen (vgl. Kapitel 2.1.3.3).

Direkter und auch ohne besondere Anforderungen an den Haushaltsplan wirken politische Entscheidungen bei Maßnahmen des Vermögenshaushalts. Mit der zur Verfügungstellung von finanziellen Mitteln in einer bestimmten Größenordnung und einer exakten Beschreibung der Investition hinsichtlich Beschaffenheit und Qualität kann wirtschaftliches Handeln direkt verlangt werden. Ein auch in der Vergangenheit sehr häufig aufgetauchtes Problem könnte darin gesehen werden, dass während der Umsetzung von Vermögensmaßnahmen festgestellt wird, dass die Ansätze nicht ausreichen. Die Ursachen dafür können unterschiedlichster Natur sein, z.B. nicht vorhersehbare Verteuerungen, Änderungen gegenüber der Ursprungsplanung, zeitliche Verzögerungen oder auch Planungsfehler. All diesem kann am ehesten durch ein ausgefeiltes Investi-

onscontrolling entgegengewirkt werden. Auch dazu kann die Politik mitwirken, indem sie die Verwaltung auffordert, ein solches Investitionscontrolling aufzubauen und einzusetzen.

Die Ergänzung von Investitionsbeschlüssen um Folgekostenberechnungen ist ein weiterer Aspekt, mit dem die Politik wirtschaftliches Handeln einfordern kann. Solche Folgekostenberechnungen erlauben der Politik zunächst einmal eine ganzheitliche Betrachtung von Investitionen, indem beim Beschluss über die Umsetzung von Investitionsmaßnahmen nicht nur die Investitionssumme, sondern auch die daraus resultierenden zusätzlichen finanziellen Belastungen der Zukunft einbezogen werden. Darüber hinaus können die Folgekostenberechnungen als Maßstab für die Verwaltung verwandt werden: die nach Fertigstellung der Investition tatsächlich anfallenden zusätzlichen Kosten können mit den beim Investitionsbeschluss vorgelegten Berechnungen verglichen werden. Abweichungen sind zu erläutern und zu begründen. Die Verwaltung wird bemüht sein, die vorgelegten Folgekostenberechnungen auch in der Praxis einzuhalten.

Je konsequenter solche in die Zukunft weisenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei allen Investitionsmaßnahmen verlangt werden – und nicht nur wie gesetzlich gefordert bei den bedeutenden – und je intensiver im Verwaltungshaushalt den finanziellen Größen auch der Umfang und die Qualität der zu erstellenden Produkte hinzugefügt wird, umso eher und umfassender wirkt die Politik auf das wirtschaftliche Handeln öffentlicher Verwaltungen ein. Langfristig werden wirtschaftliches Denken und Wirtschaftlichkeitsüberprüfungen zur Selbstverständlichkeit öffentlicher Verwaltungen.

Nach dem Neuen Steuerungsmodell (NSM) soll sich das politische Verhältnis zwischen Parlament und Verwaltung in der Weise ändern, dass Parlament und Ausschüsse sich auf wesentliche, strategische, langfristige, übergeordnete Zielsetzung konzentrieren, während der Verwaltung Handlungsspielräume bei der operativen Durchführung gewährt werden. Diese Abstimmung soll durch das *Kontraktmanagement* erfolgen.

Zielvereinbarungen zwischen Parlament oder Ausschüssen und der Verwaltungsspitze sind politische Aushandlungsprozesse. Sie können sich z.B. beziehen auf:

- eine Ausgabenhöhe, bis zu der die Verwaltung selbstständig handeln kann,

- eine Grenze bei den Besoldungs- bzw. Vergütungsstufen, bis zu der die Verwaltung bei Stellenbesetzungen eigenständig entscheidet,
- Selbständigkeit bei der Vergabe von Grundstücken bis zu einer bestimmten Größe bzw. bis zu einem bestimmten Preis,
- Befugnisse zu schnellen Entscheidungen in der Wirtschafts- und Kulturförderung,
- Eigenständigkeit bei der Durchführung sozialpolitischer Programme.

Häufig wehren sich Städte- und Gemeinderäte gegen den Verzicht auf das Recht des Eingriffs in Einzelfallentscheidungen oder -maßnahmen. Genau dies fordert aber die Zielvereinbarung in modernisierten Verwaltungen. Parlament und Ausschüsse sollen sich auf Grundsatzentscheidungen beschränken, sie setzen strategische Ziele für Politik und Verwaltung, sie erteilen umfassende Leistungsaufträge gegen die Bereitstellung von Haushaltsmitteln, und sie kontrollieren die Ergebnisse des Verwaltungshandelns. Kurz gesagt, bestimmen sie das WAS des Verwaltungshandelns; das WIE aber, d.h. wie die vorgegebenen Ziele erreicht werden, ist eine eigenständige Entscheidung der Verwaltung selbst. Durch ein solches System hat das Parlament mehr Zeit, sich auf grundsätzliche Diskussionen zu konzentrieren, sich mit langfristigen Perspektiven einer Stadt- oder Gemeindeentwicklung zu befassen und die Effekte des Verwaltungshandelns genauer zu analysieren.

2.2.2 Wirkungen organisatorischer Grundlagen

Traditionelle Verwaltungen in der klassischen Ein-Linien-Organisation unterliegen selbstverständlich dem grundsätzlich geltenden Gebot wirtschaftlichen Handelns. Innerhalb einer hierarchischen Linie kann von einem gleichgelagerten Interesse ausgegangen werden. Der Wille zu wirtschaftlichem Handeln auf der Ebene eines Dezernates bei einer Kommune, einer Abteilung bei einer Landesregierung oder der Bundesregierung wird auch die Einhaltung dieses Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes bei den nachfolgenden Organisationseinheiten nach sich ziehen. Beachtung verdienen aber die Kriterien, nach denen die jeweiligen obersten Ebenen der Ein-Linien-Organisation öffentlicher Verwaltungen gebildet worden sind: es ist eine Trennung in Ressourcen- und Fachverantwortungen festzustellen. Beim Bund und den Ländern liegt die Verantwortung über die

Ressource „Finanzen“ – und damit zumindest auch über den Umfang des möglichen Personals und der Sachmittel – beim Finanzministerium. In Kommunalverwaltungen ist für diese Ressource die Kämmerei zuständig, für die Ressource „Personal“ und „Sachmittel“ das Dezernat für Organisation und Personal und auf niedrigerer Ebene das Haupt- bzw. das Personalamt.

Diese Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung führt zu einer systemimmanenten Unwirtschaftlichkeit: die Ressourcenverwaltungseinheiten haben das Interesse, möglichst wenig von der von ihnen zu verantwortenden Ressource zur Verfügung zustellen – unabhängig davon, ob dieser Ressourcenumfang für die gestellte Aufgabe ausreicht. Die Facheinheiten beanspruchen einen möglichst großen Umfang der jeweiligen Ressource, weil ihnen damit das Erreichen der gestellten Aufgabe umso leichter wird. Im Zweifel beanspruchen sie mehr Ressourcen als zu einer wirtschaftlichen Leistungserstellung notwendig. Bei Nicht-Erreichen der gestellten Aufgabe fühlt sich keine der beiden Seiten verantwortlich: die Schuld wird immer der Gegenseite zugeschoben; die Fachverwaltung behauptet, dass die gestellte Aufgabe mit den zur Verfügung gestellten Mitteln überhaupt nicht erfüllt werden konnte; die die Ressourcen verantwortende Einheit behauptet, dass die Facheinheit aufgrund des unwirtschaftlichen Einsatzes dieser Ressourcen die Aufgabe nicht erfüllt hat. Es findet sich das Phänomen der „organisierten Unverantwortlichkeit“ (vgl. Banner 1991, 6).

Diese systemimmanente Unwirtschaftlichkeit bei der Trennung der Fach- und Ressourcenverantwortlichkeit hat zur Entwicklung und Einführung der Verwaltungsmodernisierung geführt. Den Facheinheiten wird ein Budget zur Verfügung gestellt, mit dem sie die gestellte Aufgabe im Rahmen der Zielvereinbarung erfüllen muss. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass zwischen der Zielvereinbarung, die den Leistungsumfang und die Leistungsqualität beinhaltet, und dem Umfang der zur Verfügung gestellten Finanzmittel ein enger Zusammenhang besteht: eine Veränderung der Finanzen zieht eine Veränderung des Leistungsumfangs bzw. der Qualität nach sich. Es bleibt das Problem, dass nicht berechenbar ist, wie hoch der finanzielle Mitteleinsatz für eine Leistungseinheit bei einer bestimmten Qualität optimal sein muss. Hier kann lediglich über mittel- und langfristige Zeiträume und mit Hilfe von Benchmarkingprozessen eine Näherung an ein Optimum erwartet werden.

Für Bundes-, Landes- und Eigenbetriebe gilt grundsätzlich das Gleiche wie bei der modernisierten Verwaltung: auch hier muss der finanzielle Rahmen der gestellten Aufgabe entsprechen.

2.2.3 Auswirkungen aus den unterschiedlichen haushaltsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Kompetenzen in typisierten Verwaltungen

Generell besteht in öffentlichen Verwaltungen das Gebot wirtschaftlichen Handelns. Im folgenden Abschnitt soll die Frage analysiert werden: Welche Anreize bieten die typisierten Verwaltungen, dieses Gebot auch tatsächlich einzuhalten?

2.2.3.1 Die Verwaltung mit kameralistischer Rechnungslegung nach klassischem Haushaltsrecht

Bei der Haushaltsplanaufstellung in traditionellen Verwaltungen mit kameralistischem Rechnungssystem kann die Kämmerei die letzte Entscheidung über den Umfang der zur Verfügung zu stellenden Finanzmittel treffen. Daher besteht die permanente Gefahr, dass während der verwaltungsinternen Haushaltsplanberatungen die von den Ämtern beantragten Mittel gekürzt werden. Um dieser Gefahr zu begegnen und den nach Meinung der beantragenden Ämter tatsächlich benötigten Mittelbedarf zu erhalten, werden die Beantragungen höher angesetzt als unbedingt nötig, um nach einer möglicherweise drohenden Mittelkürzung durch die Kämmerei immer noch genügend Finanzen zur Verfügung zu haben. Es wird also versucht, die Mittelkürzung der Kämmerei durch entsprechend höhere Beantragung vorwegzunehmen. Falls die Kämmerei aber nicht kürzt, bleiben den Ämtern finanzielle Mittel in einem nicht benötigten Umfang. Ausgegeben werden diese Mittel aber dennoch, um nicht bei der nächsten Mittelbeantragung in einem umso größeren Umfang eine Mittelkürzung erfahren zu müssen.

Es liegt also eine doppelte systemimmanente Unwirtschaftlichkeit vor: die Mittelkürzung der Kämmerei führt nicht zu einem wirtschaftlicherem Umgang mit dem Geld, da die Kürzung bereits vorweggenommen war. Im Falle einer Nicht-Kürzung werden Finanzmittel „verschleudert“.

Dieser zuletzt genannte Fall gilt generell: falls zum Ende des Jahres finanzielle Mittel nicht benötigt werden, weil z.B. die Fallzahl nicht so hoch wie erwartet war oder weil der Mittelabfluss durch Einflüsse von außen nicht so zeitig wie erwartet erfolgen konnte oder weil aufgrund einer wirtschaftlicheren Handlungsweise der mittelbewirtschaftenden Stelle Finanzmittel eingespart wurden, es führt immer zur gleichen Konsequenz: die nicht benötigten Mittel fallen aus der Verfügungsgewalt der bewirtschaftenden Stelle heraus und gehen zurück an die Kämmerei. Diese leitet daraus häufig noch die Konsequenz ab, dass auch in Zukunft diese Mittel nicht benötigt werden, sodass eine Herabstufung auf dieses finanzielle Niveau auch in den Folgejahren durchgesetzt werden kann.

Es ist somit für die mittelbewirtschaftenden Ämter rational, nicht unbedingt benötigte Gelder dennoch zu verausgaben, um künftige Mittelkürzungen zu vermeiden. Diese Rationalität gilt nicht nur für die gesamte mittelbewirtschaftende Organisationseinheit, sondern auch für jedes Mitglied dieser Einheit, also auch für die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie laufen Gefahr, aufgrund verringerter Mittel im Folgejahr ihre Aufgabe nicht vollständig erfüllen zu können oder eine Erfüllung nur aufgrund eines zusätzlichen Arbeitseinsatzes gewährleisten zu können, z. B. durch Beantragung und umfangreiche Begründung überplanmäßiger Finanzmittel. Wirtschaftliches Handeln wird nicht belohnt, sondern bestraft.

Auch die kleinteilige Bindung der Finanzen auf die einzelnen Haushaltsstellen führt zu Unwirtschaftlichkeiten: weil eine Verlagerung von einer Haushaltsstelle auf eine andere während des Haushaltsjahres nur mit Zustimmung der Kämmerei erfolgen kann – das erfordert Zeit und birgt die Gefahr der Nicht-Zustimmung in sich –, wird man versuchen, die Finanzmittel pro Haushaltsstelle so hoch zu setzen, dass künftige Umschichtungen unnötig werden. Es herrscht somit eine Tendenz zu überhöhten Mittelbereitstellungen bei den beantragenden Stellen vor.

Da das kameralistische Rechnungssystem nur die Erfassung und Verbuchung von Einnahmen und Ausgaben kennt, gibt es in diesem System keine Möglichkeit, den wirtschaftlichen Einsatz langlebiger Vermögensgegenstände zu überprüfen. Gleichzeitig kann die Generationengerechtigkeit oder –ungerechtigkeit nicht erkannt werden.

Die Entscheidungsinstanzen Verwaltungsvorstand und Rat erhalten im kameralistischen System keine Informationen über Produktarten, Produktmengen und –qualitäten. Die Feststellung wirtschaftlichen Handelns bedarf aber der Ermittlung des Ergebnisses aufgrund des Ressourceneinsatzes. Eine Wirtschaftlichkeitskontrolle ist nicht möglich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

Das kameralistische Rechnungssystem enthält systemimmanente Unwirtschaftlichkeiten,

- weil Mittelkürzungen während der Haushaltsplanaufstellung bereits in der Mittelbeantragung vorweggenommen werden,
- weil am Jahresende nicht benötigte Mittel dennoch ausgegeben werden, da sie ansonsten den Ämtern weggenommen werden und
- weil sie den Umfang der Mittelbereitstellung im Folgejahr beeinträchtigen,
- weil der Ressourcenverbrauch langlebiger Wirtschaftsgüter allein mit Einnahmen und Ausgaben nicht erfasst werden kann: der wirtschaftliche Einsatz von Vermögensgegenständen kann nicht erkannt werden,
- weil aufgrund der fehlenden Informationen über Produktarten, Produktmengen und –qualitäten eine Wirtschaftlichkeitskontrolle öffentlichen Handelns unmöglich ist.

Systemimmanente ökonomische Anreize zu wirtschaftlichem Handeln für Einzelne, Organisationseinheiten und die Verwaltung insgesamt liegen in der Kameralistik nicht vor.

Der grundlegende Mangel der Kameralistik ist, dass sie keine Kosten, sondern nur Ausgaben erfasst.

2.2.3.2 Ergänzungen der Kameralistik durch Einführung von Budgetierung und Kosten- und Leistungsrechnung

In der traditionellen Kameralistik wird der Haushaltsplan so erstellt, dass die einzelnen mittelbewirtschaftenden Organisationseinheiten ihre Anmeldungen der Kämmerei mitteilen, sodass der erste Haushaltsplanentwurf eine Aufsummierung aller Anmeldungen ist. Angesichts der Tendenz, aufgrund der Gefahr von Mittelkürzungen während der verwaltungsinternen Haushaltsplanberatungen eher zuviel Mittel zu beantragen, kann festgestellt werden, dass dieser Verfahrensweise durchaus ein Aspekt an Unwirtschaftlichkeit attestiert werden muss. Das Verfahren der Haushaltsplanaufstellung bei der **Budgetierung** führt zu wirtschaftlicherem Mitteleinsatz, weil ein Gesamtbudget zuvor ohne Mitwirkung der einzelnen bewirtschaftenden Instanzen zur Verfügung gestellt wird. Daher gibt es keinen Anreiz mehr, zu hohe Mittel bei den einzelnen Haushaltsstellen zu beantragen. Statt dessen gilt es, die innerhalb des Budgets zur Verfügung stehenden Finanzmittel auf die verschiedenen Organisationseinheiten zu verteilen.

Vor allem bei einer erstmaligen Aufstellung von Budgets taucht das Problem der Ermittlung des „richtigen“ Umfangs der jeweiligen Gesamtbudgets auf. In der Praxis ist man davon ausgegangen, den Umfang der bisherigen Mittelbereitstellung als Basis für den Umfang eines Gesamtbudgets heranzuziehen. Diese Verfahrensweise hat zur Folge, dass die Organisationseinheiten, die bisher recht wirtschaftlich mit dem Geld umgegangen sind, ein im Vergleich geringeres Budget erhalten als die Bereiche, die bisher eher über zuviel finanzielle Mittel verfügen konnten. Früheres wirtschaftliches Verhalten wird bestraft, früheres unwirtschaftliches Verhalten wird tendenziell belohnt. Erst über mittel- bis langfristige Zeiträume kann aufgrund von Erfahrungen und mit Hilfe von Benchmarkingprozessen eine Annäherung an einen angemessenen und wirtschaftlichen Budgetumfang erwartet werden.

Die Budgetierung erhöht die Flexibilität der bewirtschaftenden Stelle, indem die Verlagerung finanzieller Mittel von einer Haushaltsstelle zu einer anderen ohne Zustimmung des Kämmers erfolgen kann. Damit entfällt die Tendenz zu einer überhöhten Mittelbeantragung pro Haushaltsstelle, weil Verlagerungen eventuell untersagt werden könnten und diese auch im Zustimmungsfall zumindest Zeit beanspruchen.

Auch die Verlagerung von Finanzmitteln ins Folgejahr kann eigenständig vorgenommen werden. Das bedeutet, dass finanzielle Mittel, die im laufenden Jahr für den vorgesehenen Zweck nicht verausgabt werden konnten, nicht an den Kämmerer zurückgehen. Sie müssen daher nicht wie im kameralistischen System vom Kämmerer übertragen oder erneut bereitgestellt werden – unter Umständen sogar mit der Gefahr der Ablehnung. Die eigenständige Mittelübertragung sichert somit den ursprünglichen Zweck und führt zu zusätzlicher zeitlicher Flexibilität.

Budgetierungsregelungen sehen vor, managementbedingte Mehreinnahmen und Minderausgaben zu einem erheblichen Teil den mittelbewirtschaftenden Stellen zu belassen. Eigenständige Initiativen zu wirtschaftlichem Handeln werden dadurch belohnt, dass die daraus entstehenden Vorteile – in der Regel zu 50 % bis 70 % - bei den Ämtern verbleiben. Die Verwendung dieser frei gewordenen Mittel obliegt ausschließlich den Ämtern. So können z.B. Maßnahmen ergriffen werden, die im Rahmen der Etatberatungen aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht möglich waren. Auch zur Verbesserung der Büroausstattungen sind solche Mittel einsetzbar. Wirtschaftliches Handeln wird somit belohnt.

Diese Belohnung umfasst aber nicht den gesamten Teil der frei gewordenen Mittel, da ein i.d.R. kleinerer Teil an die Kämmerei geht. Das könnte die Gefahr beinhalten, dass frei gewordene Mittel gar nicht als „managementbedingt“ gekennzeichnet werden, sondern statt dessen zu 100 % von den Ämtern verausgabt werden. Diese Gefahr besteht tatsächlich, kann aber dadurch verringert werden, dass eine 100 %-ige Verausgabung nur bei bereits bestehenden Aufgaben und über entsprechende Haushaltsstellen möglich ist. Die Verfügbarkeit für neue Maßnahmen oder neue Büroausstattungen ist nicht gegeben. Insoweit sinkt bei dieser Verausgabung die Flexibilität und die Verwendungsbreite. Auch ist an dieser Stelle anzuführen, weshalb den Ämtern nur ein Teil der frei gewordenen Mittel verbleiben kann: es ist nämlich auch der umgekehrte Fall denkbar. Dann reicht der Umfang der zur Verfügung gestellten Mittel für ein Amt oder einen Fachbereich auch nach sämtlichen Umschichtungen nicht aus: es müssen weitere Mittel zur Verfügung gestellt werden. Diese kann nur die Kämmerei bereitstellen. Dafür muss diese aber über „Reservemittel“ verfügen können. Diese Verfügbarkeit kommt aus einer von vornherein berücksichtigten Deckungsreserve und aus seinem Anteil der manage-

mentbedingten Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben. Es herrscht ein „Geben“ und „Nehmen“ zwischen dem Mittelverwendungsbereich und dem Bereich, der die Mittel zur Verfügung stellt.

Im Rahmen der Budgetierungsregeln gibt es aber nicht nur ein Belohnungssystem, sondern auch ein Sanktionssystem: zusätzlicher Mittelbedarf, der aus Managementfehlern entstanden ist, muss in den Folgejahren aus dem Budget erwirtschaftet werden. Auch diese Regelung fördert wirtschaftliches Handeln, da Unwirtschaftlichkeiten nicht klaglos hingenommen und finanziert, sondern statt dessen sanktioniert werden.

Soweit die Budgetierung ausschließlich Ansätze des Verwaltungshaushalts betrifft, können die ökonomischen Anreize auch nur in diesem Haushaltsteil wirksam werden. In den Fällen, in denen die Budgetierung auf Büro- und Geschäftsausstattungen ausgeweitet wurde, wirken die Anreize entsprechend weiter: sie lösen eine zusätzliche Motivation für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus, da diese die Chance bekommen, aufgrund von wirtschaftlichem Verhalten in Zukunft über eine bessere Büro- und Geschäftsausstattung verfügen zu können. Außerdem besteht die Möglichkeit, durch den Ersatz von alten durch neuere Büro- und Geschäftsausstattungen Betriebs- und Unterhaltungsausgaben einzusparen: es ergibt sich ein weiterer, in die Zukunft wirkender ökonomischer Effekt.

Abschließend ist noch zu untersuchen, welche Konsequenzen aus Mehreinnahmen oder Minderausgaben für die Folgejahre abgeleitet werden und welche Anreizwirkungen von diesen Konsequenzen ausgehen. Falls aus von der Erzielung von Mehreinnahmen oder Minderausgaben geschlossen wird, dass die Einnahmenansätze zu niedrig und die Ausgabenansätze zu hoch gewesen seien und deshalb eine entsprechende Korrektur in der Folgejahren vorgenommen wird, führt eine solche Vorgehensweise bei den budgetbewirtschaftenden Organisationseinheiten zwangsläufig dazu, dass auf die Erzielung von Mehreinnahmen und Minderausgaben verzichtet wird. Der Anreiz zu ökonomischem Handeln wird konterkariert. Also darf diese Konsequenz hinsichtlich des Budgetumfangs der folgenden Jahre nicht gezogen werden. Eine Ausnahme ist allerdings dort vorzunehmen, wo über Jahre hinweg festgestellt werden kann, dass die Erzielung von Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben immer wieder völlig problemlos ist. Hier kann

eher auf einen Budgetumfang geschlossen werden, der als übersetzt bezeichnet werden kann, so dass eine Kürzung angebracht erscheinen kann. Zu diesem Themenkomplex sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es bislang nicht gelungen ist, aus der Praxis erfolgversprechende Verfahren für alle denkbaren Fälle ableiten zu können. Auch gibt es keine theoretischen Berechnungsmodelle, die zu einem „optimalen“ Budgetumfang führen.

Die Einführung einer **Kosten- und Leistungsrechnung** ermöglicht eine detaillierte Wirtschaftlichkeitskontrolle über Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger. Mit der Feststellung der Kostenarten kann zunächst einmal über das kameralistische Rechnungswesen hinaus der Verbrauch langlebiger Wirtschaftsgüter bewertet werden, indem Abschreibungen erfasst und berechnet werden. Eine vollständige Kostenerfassung enthält auch Rückstellungen für künftige Pensionsleistungen. Erst wenn diese beiden Größen erfasst werden, kann auch dokumentiert werden, inwieweit öffentliche Verwaltungen auf Kosten künftiger Generationen leben, wenn nicht auch diese Kosten durch heutige Erträge gedeckt sind. Der zweite Teil der Kosten- und Leistungsrechnung enthält die Zuordnung der Kostenarten zu den Kostenstellen, also zu den Orten der Kostenentstehung. Auf diese Weise werden einzelne Teilbereiche des Betriebes bzw. einer Organisationseinheit mit ihren Kosten erfasst. Damit ist auch eine Wirtschaftlichkeitskontrolle über die Produktion möglich. Die gesamten Produktkosten können mit Hilfe der Kostenträgerrechnung ermittelt werden. Auch darüber wird eine Wirtschaftlichkeitskontrolle möglich, indem Zeitvergleiche in Form von Ist-Ist-Vergleichen und Soll-Ist-Vergleichen oder indem Betriebsvergleiche mit anderen Teilbereichen öffentlicher Verwaltungen oder mit Privatbetrieben angestellt werden, die ähnliche oder gleichartige Produkte erstellen.

Einschränkend ist dabei festzustellen, dass die Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung als Basismaterial zur Wirtschaftlichkeitskontrolle nicht zwingend ist. Es gibt auch keine direkten ökonomischen Anreize dazu. Insoweit liegt es im Belieben der Verwaltung, die Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Da die Kosten- und Leistungsrechnung ein Teil des internen Rechnungswesens ist und das Parlament (und häufig auch der Verwaltungsvorstand) keine Kenntnis darüber erlangt, dürfte auch von diesen Seiten kaum ein Zwang zur Nutzung dieses Instrumentes ausgehen.

Falls allerdings die Gesamtverwaltung oder Teile der Verwaltung, also einzelne Organisationseinheiten, aufgrund der o.g. Erkenntnisse aus Kosten- und Leistungsrechnungen Vorteile erzielen können, tritt auch ein Anreiz zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung ein. Dieser Anreiz wird umso höher, je weiter die gegenseitigen Leistungsbeziehungen zwischen Verwaltungseinheiten intern verrechnet werden und Teil der Budgetierung werden. Dann ist nämlich ein Leistungsanspruchnehmer z.B. der internen Dienstleistung „Druckerei“ daran interessiert, diese Leistung zu einem nicht höheren Preis als einem Marktpreis annehmen zu müssen. Es entsteht ein Druck und ein Anreiz auf die Druckerei zu wirtschaftlichem Handeln. Umgekehrt kann die Druckerei mit Hilfe der Kosten- und Leistungsrechnung nachweisen, dass sie wirtschaftlich handelt und mit dem Markt durchaus konkurrieren kann. Anreize auf Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung bestehen lediglich für Organisationseinheiten, nicht für einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, da die Kosten- und Leistungsrechnung noch kein Instrument zur personenbezogenen Zuordnung von Produkten und damit gleichzeitig zur personenbezogenen Kontrolle ist.

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

Die Ergänzung des traditionellen kameralistischen Rechnungssystems durch den Einsatz der **Budgetierung** führt zu einem **Anreiz zu ökonomischem Handeln**,

- weil der Anreiz zu überhöhten Mittelbeantragungen auf einzelnen Haushaltsstellen fehlt,
- weil Flexibilitäten zwischen Haushaltsstellen und Haushaltsjahren wirtschaftliches Handeln unterstützen,
- weil managementbedingte Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben zum größten Teil in der eigenen Verfügungsgewalt verbleiben und insoweit belohnt werden,
- weil unwirtschaftliches Handeln bestraft wird, indem die dadurch benötigten Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen in der Folgejahre das Budget belasten,

- weil frei gewordene Mittel eventuell auch für die Beschaffung von dem Personal zugute kommender Büro- und Geschäftsausstattung verwandt werden können,
- weil neuere Büro- und Geschäftsausstattungen zu geringeren Betriebs- und Unterhaltungsausgaben in der Zukunft führen können.

Für die Finanzierung rentabler *größerer* (Umweltschutz-)Investitionen aus eingesparten laufenden Ausgaben besteht auch mit Budgetierung kein Anreiz für die mittelbewirtschaftende Stelle, da sich die Budgetierung nur auf den Verwaltungshaushalt bezieht. Dieser Anreiz entsteht aber sehr wohl, sofern die Investitionen aus dem budgetierten Verwaltungshaushalt bestritten werden können.

Die Ergänzung des traditionellen kameralistischen Rechnungssystems durch den Einsatz einer **Kosten- und Leistungsrechnung** kann zu wirtschaftlicherem Handeln führen,

- weil eine detaillierte Wirtschaftlichkeitskontrolle bei den Kostenarten, den Kostenstellen und den Kostenträgern ermöglicht wird,
- weil damit eine Wirtschaftlichkeitskontrolle der Produktion und der Produkte möglich wird,
- weil eine Wirtschaftlichkeitskontrolle bei langlebigen Wirtschaftsgütern (Vermögensgegenständen) möglich wird.
- weil unter Einbezug von Pensionsrückstellungen der Umfang der Generationengerechtigkeit dokumentiert wird.

Ein systemimmanenter Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln für die Verwaltung als Ganzes und für einzelne Organisationseinheiten oder ein Druck dazu von Seiten des Parlamentes ist mit dem Einsatz der **Kosten- und Leistungsrechnung** zunächst nicht verbunden, da sie ein internes Instrument des Rechnungswesens ist und somit dem Parlament nicht automatisch zugeleitet wird. Erst wenn Organisationseinheiten aufgrund der Ergebnisse und Erkenntnisse aus einer Kosten- und Leistungsrechnung Vorteile erwarten können, besteht ein Anreiz zur Einrichtung der Kosten- und Leistungsrechnung.

nung. Diese Vorteile können z.B. im Nachweis des eigenen wirtschaftlichen Handelns liegen.

2.2.3.3 Verwaltungen mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung

Das Neue Steuerungsmodell ist in vielen Kommunalverwaltungen mit allen Komponenten bereits umgesetzt oder befindet sich in der Einführung. Seit Mitte der 90er Jahre werden auch im Bund und in den Ländern einzelne vergleichbare Elemente der Verwaltungsmodernisierung eingeführt. Diese Elemente finden sich vor allem in organisatorischen Maßnahmen, indem z.B. im Bund ganze Organisationseinheiten aufgelöst und deren Aufgaben anderen Einheiten zugeordnet wurden. In den Ländern findet sich vor allem die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, aber auch die Produktbildung und in Pilotbereichen die Budgetierung.

Im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells wird nicht nur der Input, sondern auch der Output in Form von Produktarten, Produktmengen und Produktqualitäten dokumentiert. Damit wird die Möglichkeit von Zielvereinbarungen mit Finanzzielen und Leistungszielen geschaffen. Das Parlament entscheidet nicht nur darüber, wie viel Geld, wie viel Personal und Sachmittel zur Verfügung gestellt werden sollen, es entscheidet zusätzlich darüber, was mit diesem Ressourceneinsatz geschaffen werden soll: welche Produkte in welchen Mengen und Qualitäten. Es kann somit erstmals entschieden werden, ob sich der Ressourceneinsatz überhaupt bzw. in dem vorgesehenen Umfang lohnt. Diese bessere Kontrollmöglichkeit des Parlaments wird von vornherein dazu führen, dass ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz seitens der Verwaltung geplant wird. Dieses Interesse an einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz haben dabei in jedem Fall die Verwaltungsspritze und die mittelbewirtschaftende Organisationseinheit, in den Fällen, in denen ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bzw. Gruppen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zugeordnet werden kann, wird auch auf diese ein entsprechender indirekter Druck ausgeübt.

Die dezentrale Ergebnisverantwortung erfordert einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz durch Vorgabe von Finanz- und Leistungszielen. Unterstützt wird das wirtschaftliche Handeln durch die Flexibilität der Budgetierung: Verschiebungen zwischen Haushalts-

stellen und ins Folgejahr unterliegen der Kompetenz der Fachbereiche bzw. Fachämter. Es gelten die gleichen Budgetierungsregeln wie sie im Vorkapitel beschrieben wurden.

Aufgrund der Vorlage eines produktorientierten Haushaltsplans beschäftigt sich die Entscheidungsinstanz Rat zwangsläufig mit den Finanz- und den Leistungszielen.

Durch die Aufnahme von Kosten und Leistungen in den produktorientierten Haushaltsplan können die Produktion als Prozess und das Produkt als Ergebnis des Prozesses einer Wirtschaftlichkeitskontrolle unterzogen werden. Zu den Kosten gehören auch Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen.

Das Steuern über Finanz- und Leistungsziele in Verbindung mit der dezentralen Ressourcenverantwortung verlangt zwangsläufig nach einem **Controllingsystem**. Dieses sichert nicht nur die Zielsetzung selbst, sondern durch ein unterjähriges Berichtswesen auch die größere Sicherheit des Erreichens dieser Ziele bzw. des rechtzeitigen Gegensteuern sowie die nachträgliche Kontrolle mit einer Ursachenanalyse bei vorliegenden Abweichungen. Das gesamte Controllingsystem unterstützt somit den Wirtschaftlichkeitsgedanken. Das Parlament und die Verwaltungsspitze bedürfen eines Controllingsystems, weil sie nur so in der Lage sind, den Umfang der Zielerreichung unterjährig und nachträglich zu überprüfen. Dabei ist die Unterstützung der betroffenen Organisationseinheiten und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unabdingbar. Diese Mitarbeit wird einerseits von den vorgesetzten Ebenen verlangt, zum anderen besteht auch ein eigenständiges Interesse daran, weil auf diese Weise nachgewiesen wird, dass im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung die Organisationseinheit und die in ihr arbeitenden Personen durchaus in der Lage sind, die gesetzten Ziele eigenständig zu erreichen und gegebenenfalls zu übertreffen. Im letztgenannten Fall treten die bereits angesprochenen Anreize im Rahmen der Budgetierung zutage.

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

Ein erster Anreiz zu ökonomischem Handeln liegt in der Notwendigkeit, einen **produktorientierten Haushaltsplan** aufzustellen. Eine direkte Gegenüberstellung des Inputs, des Ressourceneinsatzes, und des Outputs, des Ergebnisses nach Produktart, -menge und -qualität, muss dokumentiert werden.

Für das Parlament werden wirtschaftliche Entscheidungen erstmals möglich, weil es nicht nur über den Mitteleinsatz, sondern auch über das anzustrebende Leistungsziel entscheidet.

Der Anreiz zu ökonomischer Mittelverwendung durch die Verwaltung wird durch den Einsatz der **Budgetierung** gesichert (vgl. Kap. 2.2.3.2).

Durch die **Aufnahme von Kosten und Leistungen in den produktorientierten Haushaltsplan** wird auch für den Rat die Wirtschaftlichkeitsüberprüfung der Produktion und der Produkte möglich. Für die Verwaltung ist das ein Anreiz zum wirtschaftlichen Handeln.

Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen dokumentieren den Ressourceneinsatz von Vermögensgegenständen. Für die Verwaltung besteht ein Anreiz zur wirtschaftlichen Nutzung des Vermögens, weil der Rat eine Kontrollmöglichkeit erhält.

Die Generationengerechtigkeit des Ressourceneinsatzes wird dokumentiert. Damit ist zumindest ein indirekter Anreiz verbunden, nicht allzu sorglos auf Kosten künftiger Generationen zu leben.

Ein alle Hierarchieebenen umspannendes **Controllingsystem** von der Sachbearbeiter-ebene bis zum Rat sichert die umfassende Beachtung des Wirtschaftlichkeitsziels.

2.2.4 Wirkung informeller Strukturen

Jede Organisation der öffentlichen Verwaltung, jedes ihrer Subsysteme, jeder Bedienstete ist gesetzlich zu *Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit* verpflichtet. Dies betrifft die Mittelanforderung, die Mittelgewährung und die Mittelverausgabung. Ob die Mitarbei-

terinnen und Mitarbeiter öffentlicher Verwaltungen aber tatsächlich entsprechend handeln, hängt ab von

- der Operationalisierbarkeit der Begriffe im praktischen Handlungsvollzug,
- der Nutzenabwägung des Einzelnen: Was sind Vor- und Nachteile der Befolgung der formellen Normen?,
- den Interessen, Einstellungen, Bedürfnissen usw. der handelnden Individuen,
- den formalen Sanktionsmöglichkeiten bei Verletzung dieser Normen.

Wirtschaftlichkeit ist dann gegeben, wenn ein bestimmtes Ziel (Resultat, Ergebnis, Output) mit einem möglichst geringen Einsatz von Mitteln (Ressourcen, Input) bzw. wenn mit einem gegebenen Mitteleinsatz ein maximales Ergebnis erreicht wurde. Im ersten Fall wird vom Minimal-, im zweiten vom Maximalprinzip gesprochen. Sparsamkeit entspricht dem Minimalprinzip, weil der Einsatz finanzieller Mittel bei einem bestimmten Ergebnis möglichst gering gehalten werden soll.

Von Ausnahmen wie bei öffentlichen Ausschreibungen abgesehen, sind die beiden Normen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in der Regel nur schwer zu operationalisieren, weil in weiten Teilen der Verwaltung noch keine Kostenrechnung eingeführt ist und somit die Begriffe sich exakter Messung entziehen. Hinzu kommt, dass Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durchaus inkompatibel sein können. So versucht die öffentliche Verwaltung kurzfristig sehr sparsam zu sein, um den jährlichen Haushalt zu entlasten; langfristig kann sich aber gerade aus diesem Grunde ein hohes Maß an Unwirtschaftlichkeit ergeben (Beispiel: Mieten statt Bauen). Des Weiteren kann Sparsamkeit als Maxime, für eine Sache möglichst wenig Geld auszugeben, auch schädlich in dem Sinne sein, dass ein geringerer Gegenwert, ein submarginaler Nutzen in Kauf genommen wird.

Je weiter sich Verwaltungen allerdings den modernisierten Modellen öffentlicher Verwaltungsorganisationen nähern, desto eher ist das alltägliche Verhalten in Bezug auf die beiden Normen messbar und werden Normverstöße sanktionierbar. Durch öffentliche Kontrollinstitutionen wie Rechnungshöfe, Rechnungsprüfungsämter und den Bund der Steuerzahler werden zwar immer wieder Verletzungen gegen die Grundsätze der Wirt-

schaftlich- und Sparsamkeit aufgedeckt und gerügt, für die Verursacher bleiben die Verstöße in der Regel aber konsequenzenlos.

So werden in erster Linie *persönliche Motive, Interessen usw.*, wie sie im Abschnitt 2.1.4 als Grundlage für informelle Strukturen in einer Verwaltungsorganisation beschrieben sind, für die Befolgung der beiden Grundsätze entscheidend sein, auch dann, wenn Verwaltungen sich fortschreitend modernisieren. So ist der typische Verwaltungsangehörige kein rein rationaler *Homo oeconomicus* im Sinne der Wirtschaftswissenschaften, wohl aber einer, der auf der persönlichen Ebene Vor- und Nachteile abwägt, sich sparsam und wirtschaftlich zu verhalten, eingedenk des Umstands, dass es ggf. durchaus auch von Vorteil sein kann, gegen diese Maximen zu verstoßen. Andererseits kann der Verstoß gegen diese Grundsätze beruflich nachteilig sein, wenn er aufgedeckt wird.

Auch die *Persönlichkeit* des Einzelnen spielt eine entscheidende Rolle für das Ausmaß wirtschaftlichen und sparsamen Verhaltens von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung. So gibt es Menschen, die Sparsamkeit im Sinne von Geiz als Charakterzug verinnerlicht haben und sich sowohl im Privat- als auch im Berufsleben von diesen Wertvorstellungen handlungsorientiert leiten lassen, während andere eher einen leichtfertigen Umgang mit eigenem und fremdem Geld pflegen.

Fragen des Mitteleinsatzes werden in Verwaltungen selten informell kommuniziert, sie sind institutionell ein Kommunikationsinhalt für formelle Gespräche. Unter organisationssoziologischen Gesichtspunkten ist es interessant, der Frage nachzugehen, warum im sozialen Gefüge einer Verwaltung die alltägliche Umsetzung von Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsätzen nicht einfach ist:

- Innerhalb des gesetzlichen und organisatorischen Rahmens haben die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in der Regel große Handlungsspielräume und ein hohes Maß an Selbstständigkeit und Selbstbestimmung. Die Personalführung „auf Distanz“ bzw. der Laissez-faire-Führungsstil sind in der öffentlichen Verwaltung weit verbreitet.
- Der öffentliche Dienst leidet allgemein unter „Sanktionsschwäche“ gegenüber dem Fehlverhalten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Bis es zur Einleitung von dis-

ziplinarischen Maßnahmen kommt, sind bei Verstößen umfangreiche Nachweispflichten zu erfüllen.

- Die meisten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sind auf Grund ihrer Spezialisierung ihren Vorgesetzten in fachlicher Hinsicht überlegen, so dass diese ihrer Aufsichtspflicht diesbezüglich nur unvollkommen nachkommen können.
- Gerade bei ausgabewirksamen Maßnahmen herrscht oft ein schwer durchschaubares Geflecht von Zuständigkeiten und Verantwortung, sodass bei Problemen ein Kollektiv der Unverantwortlichkeit in die Defensive geht. Das NSM versucht, diese Intransparenz durch Kostenrechnung, Bilanzierung und Controlling zu beseitigen.
- Die informellen Gruppenstrukturen schützen den Einzelnen bei Fehlverhalten.

Die Untersuchungen von Korruptionsfällen im öffentlichen Dienst belegen, dass Vorteilsnahme öffentlich Bediensteter seltener Einzelfälle sind, sondern häufiger in einer Verstrickung informeller Gruppierungen und sozialer Beziehungen vorkommt. Dies zeigt - wenn auch für Extremfälle -, dass Gruppennormen über gesetzliche Regelungen dominieren können, und soll ein Hinweis darauf sein, dass Verpflichtungen zu Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit für das Handeln von Organisationen und Organisationsmitgliedern abstrakt und irrelevant bleiben, wenn sie nicht mit Mitteln und Maßnahmen, die aus informellen Strukturen resultieren, gestützt und geformt werden.

Zusammenfassend kann fest gehalten werden:

1. Die Einführung der Kostenrechnung kann wirtschaftliches und sparsames Verhalten unterstützen, weil die Mittelverwendung transparenter wird.
2. Die Einführung der Budgetierung wird ökonomisches Handeln dann stützen, wenn Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter sich stark mit ihrem Beruf identifizieren, eine Corporate Identity mit ihrer Organisation haben oder Vorteile für ihr berufliches Umfeld sehen (z. B. eine bessere Büroausstattung durch managementbedingte Einsparungen).

Die Umsetzung dieser Maßnahmen zu mehr ökonomischem Handeln wird aber durch intervenierende Faktoren gefördert oder behindert:

3. durch die Persönlichkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (im Extremfall Geiz oder Verschwendungssucht),
4. durch das persönliche Nutzenkalkül: Welche Vorteile habe ich, wenn ich mich sparsam verhalte?,
5. durch die etablierten Normen in den informellen Gruppierungen,
6. durch die Möglichkeiten, Sanktionen auszuüben und ihrer tatsächlichen Handhabung.

2.3 Auswirkungen auf generelle Anreize für den Umweltschutz

2.3.1 Politik

Wie im Abschnitt 2.1.1 festgestellt, fällen Bundestag, Landtage, Kreistage, Städte- und Gemeinderäte über die Verabschiedung der Haushalte die Entscheidungen über die zu verausgabenden Mitteln im betreffenden Haushaltsjahr. Die zugehörigen Behörden und Ämter sind hier zwar keineswegs einflusslos, weil sie die Haushaltsvoranschläge kalkulieren, das letzte Entscheidungsrecht über die Höhe der Ausgaben haben aber die Organe der Legislative. Sie bestimmen auf diese Weise auch den Rahmen, innerhalb dessen ökonomische Anreize möglich sind. In einigen Städten gibt es Bestrebungen, die Haushaltsansätze produktbezogen festzulegen und den Kommunalverwaltungen größere Handlungsspielräume bei der Mittelverausgabung einzuräumen.

Zur Beantwortung der Frage, ob die so gegebenen finanziellen Daten und Spielräume einen Einfluss auf das Umweltschutzhandeln der Verwaltungen haben, müssten zwei Unterfragen geklärt werden:

1. Haben Legislativorgane überhaupt einen nennenswerten Einfluss auf ihre Exekutivorgane? Wenn ja:
2. Bewirken umweltorientierte Mehrheiten in den Parlamenten ein verstärktes umweltschonendes Handeln in den Verwaltungen?

Sollten beide Fragen bejaht werden und die Analyse der Auswirkungen monetärer Anreize auf verwaltungsseitiges Umweltschutzhandeln negativ ausfallen, so wäre der Ansatz des hier zu bearbeitenden Projektes verfehlt. Nicht ökonomische Anreize wären bedeutsam für den Umweltschutz in Verwaltungen, sondern politische Willensbildung.

Zur Beantwortung der ersten Frage kennen wir keine empirischen Untersuchungen, die Hilfe geben könnten. Unsere Einschätzung ist aber eher skeptisch. Zwar gibt es über die Verwaltungsspitzen und einige Führungskräfte eine Verzahnung mit den Parteien der Legislativorgane, doch Verwaltungen sind langlebige Institutionen mit einer gewachsenen Organisationskultur, die sich durchaus mit oft erstaunlicher Zähigkeit organisatorischen Veränderungen, und seien sie auch zum Wohle der Umwelt, erfolgreich widersetzen. Obwohl Verwaltungschefs sicherlich auch ihre Organisation prägen, sind sie noch viel häufiger Opfer etablierter Strukturen und versuchen, sich diesen anzupassen und sie für die Organisationsziele und ihre eigenen Ziele zu nutzen. Falls die Verwaltungsspitze im Dissens mit politischen Entscheidungsträgern liegt, kann sie sich auf die sogenannte Organisationshoheit zurückziehen und sich innerorganisatorischen Veränderungen, die politische Gremien anstoßen oder beschließen, verweigern. Wir halten den Einfluss von Legislativorganen auf innerorganisatorische Angelegenheiten einer Verwaltung für gering – und dies gilt auch für Vorhaben des Umweltschutzes. Einen weiteren Beleg für diese These liefert die Einführung des NSM: Von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, ist es allein von den Verwaltungen selbst initiiert worden; die Mitglieder der Räte, Kreistage usw. stehen dieser Entwicklung weitgehend unverständlich, ablehnend oder tolerierend gegenüber, aber nicht die Prozesse im Detail beschleunigend.

Wenn dieser Einfluss marginal ist, ist auch die Behandlung der zweiten Frage, nämlich ob die mehrheitliche Zusammensetzung von Parlamenten von Bedeutung für den Umweltschutz in den zugehörigen Verwaltungen ist, von geringer Relevanz. Heute unterscheiden sich die politischen Parteien nicht mehr so stark in ihrer Affinität zum Umweltschutz wie noch vor zwanzig Jahren – er ist für alle bedeutsam geworden, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung. Eine empirische Untersuchung, inwiefern die unterschiedliche Zusammensetzung von Legislativorganen die Bedeutung des Umweltschutzes in Verwaltungen bestimmt, ist uns nicht bekannt. Aus den genannten Gründen (organisatorische Eigenständigkeit der Behörden und Ämter) schätzen wir sie relativ gering ein. Dem stehen auch nicht die Beispiele einiger Kommunen (Hannover, Heidel-

berg, Frankfurt/M. etc.) entgegen, die in den vergangenen Jahren zumeist unter rot-grünen Mehrheiten eine aktive kommunale Klimaschutzpolitik mit Wirkung auch in die eigene Verwaltung hinein verfolgt haben. Oft wurde hierbei der politische Einfluss über die Wahl des Dezernenten und dessen Wirken, sowie über die Schaffung spezialisierter Verwaltungseinheiten und -stellen für z.B. Umweltmanagement, Energiemanagement, Umweltcontrolling etc. sowie über Finanzierungsmöglichkeiten für investive Maßnahmen zum Klimaschutz gesichert. Erfolgreiches kommunales Energiemanagement gibt es andererseits auch in Kommunen mit langjähriger CDU-Mehrheit, wie Stuttgart, Münster etc.

Da der Einfluss politischer Kräfte auf das Umweltschutzhandeln in Verwaltungsorganisationen für gering erachtet wird, ist die Frage, ob ein solcher Einfluss von ökonomischen Anreizen insbesondere im Zuge in der Verwaltungsmodernisierung ausgehen kann, umso dringlicher.

2.3.2 Organisationsstrukturen

Die in den bisherigen Abschnitten aufgezeigten Organisationsstrukturen lassen keine Auswirkungen auf ökologisches Handeln erkennen, es sei denn, die Anreize zu ökonomischem Handeln enthalten gleichzeitig auch ökologische Zielerreichung. Es wurde auf den Einsatz verbrauchsärmerer Büro- und Geschäftsausstattungen verwiesen. Dabei ist nochmals herauszustellen, dass dieser Einsatz ausschließlich aufgrund des zu erzielenden ökonomischen Vorteils heraus entschieden wird. Die ökologische Vorteilhaftigkeit hat bisher keine Rolle gespielt. Sie war irrelevant, weil das Entscheidungskriterium ausschließlich ökonomischer Natur war.

Die Anreize zu ökonomischem Handeln wurden aus der Sicht von Organisationsstrukturen untersucht, aber auch unter Beachtung finanzwirtschaftlicher und haushaltsrechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten.

Wenn aus einer bestimmten Organisationsstruktur heraus ein Anreiz zu ökologischem Handeln angeregt werden soll, dann kann das nur geschehen, wenn einer oder mehreren Organisationseinheiten ökologische Zielsetzungen als Entscheidungskriterium vorgegeben wird. Das ist in den Fällen gegeben, wenn Organisationseinheiten Umweltschutzaufgaben erhalten. Solche Organisationseinheiten können als Stäbe und damit als Er-

gängerung der Ein-Linien-Organisation eingerichtet werden. In kleineren Kommunalverwaltungen gibt es das in Form von Umweltreferenten. In größeren Verwaltungen werden eigenständige Organisationseinheiten als zusätzliche Linien-Einheiten eingerichtet. Nämlich Umweltämter oder Umweltministerien. Die Ergänzung der Aufbauorganisation unterstützt also den Gedanken des Umweltschutzes. Die Ressortaufgabe Umweltschutz ist allerdings nicht Gegenstand dieses Berichtes.

Die Einrichtung von Umweltorganisationseinheiten an sich führt allerdings noch nicht zwingend zu einer Verstärkung ökologischen Handelns in anderen Ressorts. Entscheidend ist die Kompetenz dieser Einheiten, soweit sie das Handeln anderer Organisationseinheiten beeinflussen. Ein Schulbau oder eine Straßenbrücke kann unter Beachtung ökologischer Aspekte gebaut werden, es kann aber auch darauf verzichtet werden. Im kommunalen Bereich besteht die Einflussnahme einer Umweltschutzorganisationseinheit auf das Handeln anderer Einheiten in der Regel darin, dass immer die Stellungnahme aus Sicht des Umweltschutzes eingeholt werden muss. Wenn diese Stellungnahme von der ausführenden Organisationseinheit nicht beachtet wird, so muss diese Nicht-Beachtung der Entscheidungsinstanz mitgeteilt und begründet werden. Wenn also die Vorstellungen eines kommunalen Umweltamtes bei einem beabsichtigten Schulbau vom Hochbauamt nicht berücksichtigt werden, so muss diese Stellungnahme des Umweltamtes zusammen mit einer ablehnenden Begründung den zuständigen Ratsausschüssen – Schul- und Hochbauausschuss – sowie dem Rat zusammen mit dem Baubeschlussvorschlag zugeleitet werden. Auf diese Weise wird der Umweltschutz bei einer Entscheidung immer mit berücksichtigt, muss allerdings nicht immer umgesetzt werden.

Die direkt und eigenständig einem Umweltamt oder Umweltministerium obliegenden Aufgaben erhalten durch die Einrichtung solcher Ämter bzw. Ministerien naturgemäß einen Anreiz für den Umweltschutz, weil diese Aufgaben im Interesse dieser Organisationseinheiten liegen. Sie erfahren also durch diese Organisationsstruktur eine Unterstützung oder gar erstmalige Beachtung.

Ein Vetorecht von Umweltschutzorganisationseinheiten bei Entscheidungen anderer Organisationseinheiten ist in öffentlichen Verwaltungen nicht bekannt.

2.3.3 Umweltorientierte ökonomische Auswirkungen aufgrund der unterschiedlichen haushaltsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Kompetenzen

Die in den Vorkapiteln aufgezeigten haushaltsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Instrumente, die einen Anreiz zu ökonomischem Handeln nach sich ziehen, sind alle und ausschließlich auf ökonomische Vorteile hin ausgerichtet. Auf welchem Feld diese Vorteile erzielt werden und ob damit auch weitere Ziele gleichzeitig erreicht oder konterkariert werden, ist unerheblich und bezüglich des ökonomischen Anreizes irrelevant. So ist es beispielsweise denkbar, dass es für einen Fachbereich aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen sinnvoll ist, ein Ersatzfahrzeug als Dieselfahrzeug zu beschaffen, obwohl damit der Schadstoffausstoß vergrößert wird. Der Umweltschutzgedanke wird geschwächt. Ein anderer Fall führt zu ökonomischen und ökologischen Vorteilen: eine Heizungsanlage wird erneuert, da die Reparatur der alten Anlage nicht mehr lohnt. Der Energieverbrauch der neuen Anlage ist bei gleicher Leistung wesentlich geringer. Wirtschaftlichkeit und Umweltschutz profitieren beide gleichzeitig.

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

Die aufgezeigten haushaltsrechtlichen und finanzwirtschaftlichen Instrumente wirken **ausschließlich als ökonomische Anreizfaktoren**, sie verfolgen nicht die Zielrichtung eines verstärkten Umweltschutzes.

Die ökonomische Zielsetzung kann sich zur ökologischen Zielsetzung in Zielkonkurrenz, Zielkomplementarität oder Zielneutralität verhalten.

2.3.4 Informelle Strukturen

Im Prinzip gelten hier die gleichen Argumente, wie sie im Kapitel 2.2.4 für die Anreize zum ökonomischen Handeln genannt wurden. Daher werden auch Richtung und Ausmaß eines Handelns für mehr Umweltschutz von informellen Faktoren beeinflusst.

Menschen, die sich auf Grund persönlicher Erfahrung, individueller Wertvorstellungen, verinnerlichter Normen oder ethischen Attitüden dem Umweltschutz verpflichtet fühlen, werden unabhängig von formalen Regelungen umweltbewusst handeln - und das im Privaten wie im Büroalltag. Dieses Verhalten kann aber ver- und bestärkt werden:

- durch Berufung auf ein Leitbild, eine Unternehmensphilosophie, eine Corporate Identity oder ähnliches,
- durch etablierte Normen zum Umweltschutz in ihrer informellen Bezugsgruppe,
- durch Aussicht auf persönliche materielle oder immaterielle Vorteile bei der Befolgung gesetzter Umweltnormen (Anerkennung, Prämien, öffentliche Belobigung),
- durch Profilierungsmöglichkeiten durch entsprechendes Handeln mit der Folge eines höheren internen Status oder besserer Karrierechancen,
- durch Vermeidung von Sanktionsmöglichkeiten bei umweltschädigenden Handlungen.

Umgekehrt werden Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter, denen der Umweltschutzgedanke fremd oder gleichgültig ist, in ihrer Haltung bestärkt,

- wenn weder die Organisationen noch die Organisationseinheiten, denen sie angehören, einem Bezug zum Umweltschutz haben,
- sie einer informellen Gruppe angehören, der die Umwelt genauso egal ist wie ihnen selbst,
- keine Vorteile bei umweltgerechtem Verhalten erreichbar sind,
- keine Sanktionen bei umweltschädigendem Verhalten erfolgen.

Im Kapitel 2.3.3 wurde festgestellt, dass allgemeine ökonomische Anreize z.B. über die Budgetierung nicht zwangsläufig zu umweltschützendem Handeln führen, selbst wenn monetäre Vorteile winken, weil ein Zusammenhang zwischen Einsparungen und ökologischem Handeln eher zufällig ist. Ob diese Kausalität verhaltenswirksam für Verwaltungsorganisationen und die in ihnen tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird, hängt von der Ausgestaltung der Instrumente der Verwaltungsmodernisierung und des Neuen Steuerungsmodells und von dessen Akzeptanz bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ab. Will man in diesem Zusammenhang den Umweltschutzgedanken in Behörden und Ämtern stärken, bedarf es unterstützender Maßnahmen durch sogenannte weiche Faktoren, die informelle Strukturen nutzen. Hierzu zählen:

- Verankerung des Umweltschutzgedankens in Leitbildern öffentlicher Verwaltungen;
- Ausrichtung von Elementen der Verwaltungsmodernisierung bzw. des Neuen Steuerungsmodells am Umweltschutz (siehe Kapitel 4);
- Anreize zum ökologischen Handeln z.B. durch Wettbewerbe, Prämien und Auszeichnungen;
- Verankerung von Umweltschutznormen in Dienstanweisungen und ggf. im dienstlichen Beurteilungswesen;
- Aufklärung über Vor- und Nachteile umweltschützenden bzw. -schädigenden Verhaltens;
- kommunikative Maßnahmen zur Stärkung eines Umweltethos in Verwaltungen; Appelle an die Vorbildfunktion des öffentlichen Dienstes;
- Sanktionen gegenüber umweltschädigendem Verhalten.

3 Maßnahmenbereiche für den Umweltschutz, Zuständigkeiten und Anreizstrukturen in der Verwaltung

3.1 Darstellung und Analyse wichtiger verwaltungsspezifischer Maßnahmenbereiche für den Umweltschutz

In diesem Abschnitt werden wichtige Maßnahmenbereiche der öffentlichen Verwaltung für den internen Umweltschutz dargestellt. Sie sollen einerseits die praktische Basis für die Analyse der jeweils spezifisch wirksamen positiven und negativen *inhärenten* ökonomischen Anreize der Verwaltung je nach dem Stand der Verwaltungsmodernisierung bilden. Andererseits leiten sie die Suche nach bereits *praktizierten* ökonomischen Anreizen im Rahmen der Bestandsaufnahme und dienen dazu, die Anwendbarkeit der ökonomischen Anreize zu veranschaulichen. Sie stellen quantitativ wichtige Maßnahmenbereiche für den Umweltschutz dar, deren Realisierung u.a. durch ökonomische Anreize gefördert werden sollte. Sie erheben jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Die Maßnahmenbereiche werden in Tabelle 3-1 zunächst im Überblick dargestellt. Im Anschluss werden die zu analysierenden Fragestellungen aufgeführt, ehe dann ausgewählte Maßnahmenbereiche analysiert werden.

Für das prozessorientierte Handlungsfeld Bau und Instandhaltung existieren sehr viele relevante Maßnahmenbereiche, die Zuständigkeiten und damit die Anreize sind aber jeweils sehr ähnlich. Aus diesem Grund haben wir auf eine Analyse der Maßnahmenbereiche W1 wassersparende Armaturen, W3 Regen- u. Grauwassernutzung, W4 Verzicht auf Versiegelung sowie G1 Vermeiden von Gefahr- und Schadstoffen verzichtet, denn der zusätzliche Erkenntnisgewinn wäre relativ gering gewesen. Gleiches gilt für die Maßnahmenbereiche A3 abfallarme oder Recyclingprodukte und G2 schadstoffarme oder –freie Produkte, die mit E1 Beschaffung von energieeffizienten Bürogeräten vergleichbar sind. Diese Maßnahmenbereiche sind daher in Tabelle 3-1 kursiv dargestellt.

Tab. 3-1: Ausgewählte Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz in den medienorientierten Handlungsfeldern (Zeilen) und den prozessorientierten Handlungsfeldern (Spalten)

	Beschaffung	Bewirtschaftung	Bau und Instandhaltung
Energie	E1 Beschaffung von energieeffizienten Bürogeräten	E2 verhaltensbedingte Energieeinsparung E3 Energiemanagement	E4 Energieeinsparinvestitionen im Bestand E5 integrale Planung im Neubau
Wasser/Abwasser		W2 verhaltensbedingte Wassereinsparung	W1 wassersparende Armaturen W3 Regen- u. Grauwassernutzung W4 Verzicht auf Oberflächenversiegelung
Mobilität	M1 Car-Sharing M4 Dienstreisemanagement M3b sparsame Fahrzeuge	M3a verbrauchsarmes Fahren M5 Fuhrparkmanagement und optimierte Logistik M2 Umweltverbund im Beschäftigtenverkehr	
Abfall und Materialien	A3 abfallarme oder Recyclingprodukte	A1 Abfall- und Materialmanagement bei der Abfallerzeugung	A2 Abfall- und Materialmanagement beim Bauen
Gefahr- und Schadstoffe	G2 schadstoffarme oder -freie Produkte		G1 Vermeiden von Gefahr- und Schadstoffen

Quelle: Wuppertal Institut 2002

Fragen für die Analyse

Für die Analyse der jeweils spezifisch wirksamen positiven und negativen *inhärenten* ökonomischen Anreize stellen sich zu den hier aufgeführten Maßnahmenbereichen jeweils die folgenden Fragen:

- Wer (d.h. welche Organisationseinheit(en)/ggf. Person) ist zuständig für die
 - Entscheidung
 - Finanzierung
 - Realisierung
 der Maßnahme?
- Wer ist der Nutznießer von Kosteneinsparungen/verbesserter Dienstleistung durch die Maßnahmen etc.? In welchem Umfang gibt es im Prozess der Maßnahmenum-

setzung Dienstleistungen von Organisationseinheiten der Verwaltung für andere Organisationseinheiten?

- Welche Anreize/Vorgaben/Zwänge/Rahmenbedingungen gibt es für die Zuständigen (inkl. "soft facts", Verwaltungskultur, Widersprüche zwischen Anreizen etc.)?
- Fällt der Nutzen an der selben Stelle an wie die Kosten/die Arbeit?
- Wie verändern sich diese Aussagen mit dem Stand der Verwaltungsmodernisierung?
- Wie verändern sich die Anreize bei Auslagerung von Bau, Instandhaltung und Bewirtschaftung in einen Bau- und Liegenschaftsbetrieb?

3.1.1 Handlungsfelder Energie und Wasser/Abwasser

Maßnahmenbereich E1: Beschaffung von energieeffizienten Bürogeräten

Definition

Bei der Beschaffung von Bürogeräten (PC und Monitore, Kopiergeräte, Drucker, Faxgeräte, Telefone) wird energieeffizienten Geräten der Vorzug gegeben. Das bedeutet wirksame Stromsparfunktionen und niedrigen Standby-Verbrauch, niedrigen Verbrauch im aktiven Betriebszustand, LCD-Monitore statt Kathodenstrahlmonitore etc. Orientierung bieten hier die Kriterien des "Blauen Engels", des GEEA-Labels und des "Energy Star". Gerade bei PC und Monitoren sind jedoch die aktuellen Kriterien des "Energy Star" fast schon allgemeiner Standard geworden und bieten daher kaum noch ein Unterscheidungsmerkmal.

Umweltziel/Potenzial

Ziel ist, den Stromverbrauch beim aktiven Betrieb und im Standby-Betrieb zu verringern. In modernen Bürogebäuden werden bis zu 40 % der Gesamtenergie durch Bürogeräte verbraucht. Durch die Umstellung der Beschaffung der Geräte und Nutzung der vorhandenen technischen Möglichkeiten lässt sich grundsätzlich ohne zusätzliche Kos-

ten der Energieverbrauch in diesem Bereich um 60 % senken (Gemeinschaft Energielabel Deutschland).

Wirtschaftlichkeit

Von den technischen Maßnahmen her sind die Mehrkosten für Energiesparfunktionen gering. Dementsprechend sollte bei ansonsten gleicher Qualität verschiedener Angebote das energieeffizientere Gerät nicht unbedingt mehr kosten. Eine Ausnahme bildet derzeit noch der LCD-Monitor, der etwa doppelt so teuer ist wie der herkömmliche Bildschirm. Neben einer Energieeinsparung von rund 70 kWh/Jahr bei typischer Büronutzung bietet er aber noch andere Vorteile.

Zuständigkeiten

Initiative/Auslöser:	Umweltamt oder andere, z.B. Beschaffungsstelle evtl. Wunsch der Nutzer, evtl. Abt. Energiemanagement
Entscheidung:	Bei zentraler Beschaffung Beschaffungsstelle, nur bei umfangreichen Maßnahmen durch die Verwaltungsspitze bei dezentraler Beschaffung jede Behörde
Finanzierung:	Finanzministerium/Kämmerei über Posten im Vermögenshaushalt; bei Budgetierung Posten im Budget der Nutzer-Behörde, soweit auch die Gerätebeschaffung zu den Budgetposten gehört.
Realisierung	Bei zentraler Beschaffung das zuständige Amt bei dezentraler Beschaffung jede Behörde

Nutznieser der Maßnahmen

<i>Zuständigkeit für Realisierung</i>	<i>Nutznieser der Energiekosteneinsparung</i>
Kameralistische Verwaltung, Zuständigkeit bei Beschaffungsamt bzw. -stelle	Gesamthaushalt
Budgetierte Verwaltung, Zuständigkeit bei Nutzer-Behörde, wenn dezentrale Beschaffung; sonst Beschaffungsamt bzw. -stelle auf Veranlassung der Nutzer-Behörde	Nutzer-Behörde

In der Regel sind also die **zuständigen Behörden nicht identisch mit den finanziellen Nutznießern** der Maßnahme, außer bei dezentraler Beschaffung in budgetierten Verwaltungen. Nur in der budgetierten Verwaltung ist die **Nutzer-Behörde der finanzielle Nutznießer** der Maßnahme. Den Nutzen der verbesserten Dienstleistung hat in jedem Fall die Nutzer-Behörde.

Ökonomische Anreizstruktur und andere Motivationen

Ökonomische Anreizstruktur

- Einsparungen für den Gesamthaushalt schaffen einen positiven Anreiz für die Institution insgesamt. Bei Budgetierung wird dieser Anreiz auf die budgetierten Verwaltungseinheiten heruntergebrochen.
- Einen positiven ökonomischen Anreiz für die zuständigen Behörden gibt es nur dann, wenn sie selbst von den Energiekosteneinsparungen profitieren, also bei dezentraler Beschaffung oder bei zentraler Beschaffung als Serviceleistung auf Veranlassung der Nutzer-Behörde in budgetierten Verwaltungen.
- Andererseits kann das Beschaffen energieeffizienter Geräte zuerst zusätzliche Arbeit für die Beschaffer ohne Aufstockung des Personals bedeuten (negativer Anreiz für die Verwaltungseinheit und für Einzelne).

Andere Motivationen können daher wichtiger sein.

- Verwaltungsinterne Richtlinien (über das gesetzlich Notwendige hinaus) fordern effizientere Bürogeräte;
- Leitlinien und eigene Motivation (z.B. zum Klimaschutz).

Hemmnisse

- Bei zentraler Beschaffung von Bürogeräten kann es schwierig sein, seitens eines einzelnen Bestellers Energieeffizienz-Kriterien einzubeziehen.
- Bei dezentraler Beschaffung kann es für den einzelnen Beschaffer schwierig sein, sich a) Kenntnis über die optimalen Energieeffizienz-Kriterien, b) eine ausreichende Marktübersicht über das Angebot nach Preis, Qualität und Energieeffizienz zu ver-

schaffen. Die o.g. Label sind freiwillig, daher kann es schwierig sein, für jeden Anbieter die gewünschten Daten zu erhalten.

Maßnahmenbereiche E2, W2:

Verhaltensbedingte Energie- und Wassereinsparung

Definition

Durch entsprechendes Nutzerverhalten (Licht ausschalten, Stand-by-Betrieb verringern, richtiges Lüften, Hausmeisterschulungen, angepasste Heizungsregelung, Einsatz von Wasserspararmaturen, Wasserleckagen sofort beheben ...) Energie und Wasser einsparen.

Umweltziel/Potenzial

Ca. 5 bis 25 % des Energie- und Wasserverbrauchs lassen sich durch verhaltensbedingte und organisatorische Maßnahmen einsparen.

Wirtschaftlichkeit

Es entstehen in der Regel nur geringe Investitions- und Personalkosten. Die Wirtschaftlichkeit ist in der Regel gegeben.

Zuständigkeiten

a) **Verwaltung** mit oder ohne Budgetierung

Initiative/Auslöser:	Umweltamt, Schulamt oder Bauamt/Energiemanagement-Abteilung; Jeder Mitarbeiter aus jedem Referat kann Initiative auslösen; Externe Auslöser
Entscheidung:	Nutzer-Behörde/Liegenschaft gemeinsam mit Energiemanagement-Abteilung und/oder Umweltamt/ Betrieb für Gebäudemanagement oder Bau- und Liegenschaftsbetrieb; Finanzverwaltung/Verwaltungsspitze, falls in Verwaltung ohne Budgetierung Erfolgsbeteiligung der Nutzer eingeführt werden soll. Bei Budgetierung ggf. Nutzer-Behörde wg. Erfolgsbeteiligung der Nutzer-Liegenschaft
Finanzierung:	Finanzierung nicht erforderlich, Personalkapazitäten müssen eingeplant werden, dürften aber in der Regel marginal sein
Realisierung	Nutzer- Behörde/Liegenschaft mit Unterstützung des Umwelt-Amtes, der Energiemanagement-Abteilung oder Externer

b) Gebäude in **Bau- und Liegenschaftsbetrieb** ausgelagert

Initiative/Auslöser:	Nutzer evtl. Prioritätenliste der Abt. Energiemanagement
Entscheidung:	Bau- und Liegenschaftsbetrieb und Nutzer-Behörden gemeinsam. Finanzverwaltung/Verwaltungsspitze, falls in kameralistischer Verwaltung Erfolgsbeteiligung der Nutzer eingeführt werden soll. Bei Budgetierung ggf. Nutzer-Behörde wg. Erfolgsbeteiligung der Nutzer-Liegenschaft
Finanzierung:	-
Realisierung	Nutzer, begleitende Maßnahmen evtl. v. Bau- und Liegenschaftsbetrieb

Eine **Dienstleistung** ist für verhaltensbedingte Energie- und Wassereinsparungen erforderlich, wenn die eingesparten Kosten aufgeteilt werden sollen und daher ein Nachweis der Energie- und Wasser(kosten)einsparung erbracht werden muss. Dieser muss oft Gradtagszahlbereinigung, Nutzungsänderungen und ggf. Änderungen der Energie- und Wasserpreise berücksichtigen. In der Regel erbringt entweder die Abteilung Energiemanagement oder das Umweltamt diese Dienstleistung für die Nutzer-Behörde und die Finanzverwaltung.

Nutzníeíer der Maßnahmen

<i>Zuständigkeit für Realisierung</i>	<i>Nutzníeíer der Energiekosteneinsparung</i>
Nutzer-Behörde/Liegenschaft, kame- ralistische Verwaltung	Gesamthaushalt, Nutzer-Behörde (je nach Vereinbarung, z.B. fifty-fifty)
Nutzer-Behörde/Liegenschaft, budge- tierte Verwaltung	Nutzer-Behörde/Liegenschaft (je nach Ver- einbarung, z.B. fifty-fifty)

In der Regel sind die **zuständigen Behörden bzw. Dienststellen (Liegenschaften)** **nicht die finanziellen Nutznieíer** der Maßnahme, es sei denn, es wurde eine entsprechende Vereinbarung (z.B. München, s. Anhang) abgeschlossen, von der alle beteiligten Behörden/Stellen partizipieren. Das kann sowohl in der klassischen als auch in der bud-
getierten Verwaltung der Fall sein. Den Nutzen der verbesserten Dienstleistung hat die Nutzer-Behörde.

Ökonomische Anreizstruktur und andere Motivationen

Ökonomische Anreizstruktur

- Einen positiven ökonomischen Anreiz kann es sowohl für die Nutzer-Behörde als auch für die gesamte Verwaltung geben, wenn eine entsprechende Vereinbarung abgeschlossen wurde, d.h. dass alle von den Kosteneinsparungen profitieren.
- Die Initiierung und Durchführung von zusätzlichen Energie- und Wassereffizienz-Maßnahmen bzw. der Dienstleistung zum Nachweis der Kosteneinsparung kann zusätzliche Arbeit ohne Aufstockung des Personals bedeuten (negativer Anreiz für die betroffene Verwaltungseinheit und für Einzelne).
- Die Nutzer-Behörde hat darüber hinaus u.U. Bequemlichkeitseinbuíen.

Andere Motivationen können daher ebenfalls wichtig sein.

- Leitlinien und eigene Motivation (z.B. zum Klimaschutz)

Hemmnisse

- Motivationsdefizite, z.B. wenn der/die Einzelne und/oder die Organisationseinheit nicht von den erzielten Einsparungen profitiert;
- Informationsdefizite
- Personalmangel.

Maßnahmenbereich E3: Energiemanagement

Definition

Energiemanagement umfasst die optimale Steuerung von Gebäudegestaltung, Bauphysik und Technik, Anlagenbetrieb, Nutzerverhalten und vertraglichen Regelungen mit den Versorgungsunternehmen. Dazu gehören (MWMEV NRW o.J.):

- Energieeinkauf und Vertragsmanagement
- Energieabrechnung und Kostenverteilung
- Energiecontrolling und Benchmarking (vgl. ages 2000)
- Betriebsoptimierung
- Erstellen von Energiediagnosen und Energiekonzepten
- Umsetzung von Energiesparmaßnahmen
- Mitwirkung bei Baumaßnahmen, Bewirtschaftung und Vertragswesen
- Erarbeitung von Richtlinien und Standards sowie Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit
- Erschließen von Finanzierungswegen für Energieeinsparinvestitionen

Hierbei zielt das Energiemanagement auf folgende Einflussbereiche:

- Haustechnik
- Hochbau
- Technischer Gebäudebetrieb
- Gebäudenutzung

Um seine Aufgaben erfolgreich im Sinne einer energieeffizienten Gestaltung der genannten Einflussbereiche erfüllen zu können, sind eine Reihe von Voraussetzungen für das Energiemanagement zu erfüllen. Diese liegen in den folgenden Bereichen:

- Organisation
- Technikunterstützung
- Information
- Motivation
- Finanzierung

Umweltziel/Potenzial

Mit Hilfe einer sparsamen, rationellen, nutzerfreundlichen und ohne Komforteinbuße optimierten Wärme-, Kälte-, Strom- und Wasserversorgung lassen sich ca. 30-40 % Energie durch Energiemanagement einsparen. Mit organisatorischen Maßnahmen allein können Kosteneinsparungen von bis zu 15 % erzielt werden (difu 2002; vgl. Maßnahmenbereich E2 – verhaltensbedingte Energieeinsparung).

Wirtschaftlichkeit

In Mittel- bis Großstädten können im Durchschnitt für jeden Euro, der für Personal- und Sachkosten im Energiemanagement aufgewendet wird, drei bis fünf Euro eingespart werden (BMU/Umweltbundesamt 2001).

Zuständigkeiten

a) **Verwaltung** mit oder ohne Budgetierung

Initiative/Auslöser:	Hochbauamt, Umweltamt oder Verwaltungsspitze
Entscheidung:	Verwaltungsspitze, Hochbauamt; Entscheidung über Aufstockung Bauunterhaltung im Verwaltungshaushalt und evtl. Gründung eines neuen Amtes/ einer neuen Abteilung durch Verwaltungsspitze und Rat/Parlament.
Finanzierung:	Finanzministerium/Kämmerei über Einzelinvestitionen im Investitionshaushalt oder für die Bauunterhaltung über Sammelposten im Verwaltungshaushalt; bei Budgetierung ggf. Unterhaltungsposten im Budget der Behörden
Realisierung	Energiemanagement-Stelle oder -Abteilung, meist im Hochbauamt (z.B. Planung oder Bauunterhaltung) oder im Umweltamt

b) Gebäude in **Bau- und Liegenschaftsbetrieb** ausgelagert

Initiative/Auslöser:	Vorschlag Bau- u. Liegenschaftsbetrieb evtl. Wunsch des Nutzers
Entscheidung:	Bau- und Liegenschaftsbetrieb und Nutzer-Behörde gemeinsam. Für die investiven Maßnahmen Entscheidung über Aufstockung Miete und ggf. Reduktion Energiekostenbudget im zukünftigen Verwaltungshaushalt („Contracting-Regelung“): Verwaltungs- spitze und Rat/Parlament.
Finanzierung:	Bau- und Liegenschaftsbetrieb, entgolten über (bei Maßnahmen ggf. zukünftig erhöhte) Miete der Nutzer-Behörde
Realisierung	Bau- und Liegenschaftsbetrieb

Im Fall a) erbringt demnach die **Energiemanagent-Stelle/-Abteilung** bei der Umsetzung der Maßnahmen wesentliche **Dienstleistungen** für die Nutzer-Behörde. Im Fall b) übernimmt der **Bau- und Liegenschaftsbetrieb** diese Rolle sowie zusätzlich die Finanzierung.

Nutzníeíer der Maßnahmen

<i>Zuständigkeit für Realisierung</i>	<i>Nutzníeíer der Energiekosteneinsparung</i>
Energiemanagement-Stelle oder -Abteilung, kameralistische Verwaltung	Gesamthaushalt
Energiemanagement-Stelle oder -Abteilung, budgetierte Verwaltung	Gesamthaushalt oder Nutzer-Behörde, je nach Regelung: Gesamthaushalt, wenn Bauunterhaltung nicht budgetiert; Nutzer-Behörde, wenn Bauunterhaltung budgetiert (z.B. Frankfurt/Main)
Bau- und Liegenschaftsbetrieb	Wenn keine „Contracting-Regelung“ (Kaltmiete unverändert): Gesamthaushalt oder (bei Budgetierung) Nutzer-Behörde, je nach Regelung; wenn „Contracting-Regelung“: Aufteilung Bau- und Liegenschaftsbetrieb sowie Gesamthaushalt und/oder Nutzerbe- hörde

In der Regel sind also die **zuständigen Behörden nicht gleich den finanziellen Nutznieíern** der Maßnahme. **Ausnahmen** gibt es nur für den Fall der budgetierten Verwaltung, falls die Bauunterhaltung und hier insbesondere ein Posten für Energiesparmaß-

nahmen Teil des budgetierten Verwaltungshaushalts ist, sowie für den Fall des Bau- und Liegenschaftsbetriebs, wenn eine „Contracting-Regelung“ mit der Nutzer-Behörde und der Finanzverwaltung geschlossen wird. Den Nutzen der verbesserten Dienstleistung hat die Nutzer-Behörde.

Ökonomische Anreizstruktur und andere Motivationen

Ökonomische Anreizstruktur

- Einen positiven ökonomischen Anreiz für die zuständigen Behörden (Hochbauamt oder Bau- und Liegenschaftsbetrieb, Finanzverwaltung sowie Nutzer-Behörde) gibt es vor allem in den Fällen, in denen sie von den Energiekosteneinsparungen profitieren.
- Wenn es für einen Bau- und Liegenschaftsbetrieb keine „Contracting-Regelung“ gibt, gibt es für ihn keinerlei Anreiz, zusätzliche Investitionen in Energieeffizienz zu tätigen (Mieter-Vermieter-Dilemma!). Finanzbehörden haben umgekehrt einen Anreiz, dieses Dilemma zu ihren Gunsten auszunutzen, bzw. müssen von den Vorteilen einer „Contracting-Regelung“ erst überzeugt werden. Diese macht auch mehr Aufwand.
- Die Behörde, in der die Energiemanagement-Stelle angesiedelt ist (Hochbauamt, ggf. Umweltamt) erhält zusätzliche Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben und kann ggf. zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einstellen. Andererseits kann die Initiierung und Ausführung von zusätzlichen Energieeffizienz-Maßnahmen auch zusätzliche Arbeit ohne Aufstockung des Personals bedeuten (negativer Anreiz für die Verwaltungseinheit und für Einzelne).
- Die Finanzverwaltung erwirtschaftet Einsparungen für den Gesamthaushalt (positiver Anreiz für die Verwaltungseinheit und die Institution insgesamt), hat aber einen erhöhten Arbeitsaufwand (negativer Anreiz für Einzelne).

Andere Motivationen

- Die Energiemanagement-Stelle erfüllt ihre Aufgaben;

- Richtlinien (über das gesetzlich Notwendige hinaus) fördern eine effizientere Technik bzw. Gebäude;
- Leitlinien und eigene Motivation (z.B. zum Klimaschutz);
- Anerkennung für die geleistete Arbeit.

Hemmnisse

- Personalmangel, fehlende Investitionsmittel für Umsetzung von Energieeinsparmaßnahmen
- Organisationsdefizite/ Zuständigkeiten (z.B. fehlende Regeln/Zuständigkeiten für die Mitwirkung bei Baumaßnahmen, Bewirtschaftung und Vertragswesen)
- Interessenkonflikte zwischen Personen und Abteilungen; solche Konflikte können auch den Aufbau/Ausbau des Energiemanagements be-/verhindern, indem diesem Zuständigkeiten bzw. die Kooperation verweigert werden.

Maßnahmenbereich E4: Energieeinsparinvestitionen im Bestand

Definition

Energieeinsparinvestitionen betreffen zum Beispiel nachträgliche Wärmedämmung der Gebäudehülle (Dach/oberste Geschossdecke, Wand, Fenster, Kellerdecke bzw. Wände/Böden zum Erdreich) sowie Sanierung der Beleuchtungsanlagen unter Einsatz effizientester Technik (Spiegelrasterleuchten, mit reflexionsverstärktem Material, Dreiban-
denlampen, elektronische Vorschaltgeräte, Tageslicht- und Präsenzsteuerung) im Bestand. Dies heißt, entweder alle Fenster und die Beleuchtungsanlage eines Gebäudes turnusgemäß nach ca. 20 Jahren durch neue, energieeffiziente Fenster und energieeffiziente Beleuchtungsanlagen zu erneuern, anstatt zu warten, bis die Fenster und die Leuchten/Vorschaltgeräte in der Mehrzahl unbrauchbar geworden sind; und bei stattfindenden Erneuerungen die jeweils energieeffizienteste Lösung zu wählen, die wirtschaftlich ist. Hierbei sollten die Gesamtkosten über die Nutzungszeit optimiert werden.. Bei Dach und Wand heißt dies in der Regel, geplante Sanierungsmaßnahmen mit Wärmedämmung zu kombinieren.

Umweltziel/Potenzial

Ziel ist, die Wärmeverluste durch die Gebäudehülle zu minimieren, Energie einzusparen und den CO₂-Ausstoß zu reduzieren. Im öffentlichen Sektor beträgt der Anteil der Raumwärme am gesamten Endenergiebedarf rund 60 bis 70 %, an den CO₂-Emissionen etwa 50 %. Besonders hohe Einsparpotenziale bestehen im Bestand. Im Durchschnitt ist eine Verringerung des Wärmebedarfs um 50 % durchaus möglich. Die Beleuchtung hat beim Stromverbrauch in öffentlichen Gebäuden einen Anteil von etwa 30 bis 50 %. Bei Sanierung der Beleuchtung sind ca. 50 % Einsparung möglich, d.h. rund 15 bis 25 % vom gesamten Stromverbrauch oder mindestens 6 % der gesamten energiebedingten CO₂-Emissionen des öffentlichen Bereichs.

Wirtschaftlichkeit

Wenn die Wärmedämmung mit ohnehin anstehenden Sanierungsmaßnahmen der Gebäudehülle verknüpft wird, ist sie in der Regel wirtschaftlich. Wärmeschutzverglasung verursacht z.B. Mehrkosten unter 10 %. Es ist darauf zu achten, dass das maximal mögliche Niveau von Wärmedämmung gewählt wird. Wenn die Gelegenheit von ohnehin anstehenden Sanierungsmaßnahmen verpasst wird oder eine zu geringe Dämmstärke gewählt wurde, ist eine nachträgliche Wärmedämmung in der Regel nicht mehr wirtschaftlich. Bei einer Beleuchtungssanierung kann oft eine Amortisationszeit von drei bis fünf Jahren erreicht werden, wenn die energieeffizientere Variante gewählt wird (z.B. elektronische Vorschaltgeräte anstelle verlustarmer magnetischer Vorschaltgeräte).

Zuständigkeiten

a) **Verwaltung** mit oder ohne Budgetierung

Initiative/Auslöser:	Bauunterhaltung – turnusgemäß (Vorschlag durch Hochbauamt) oder wg. Schaden, evtl. Wunsch des Nutzers, evtl. Prioritätenliste der Abt. Energiemanagement
Entscheidung:	Hochbauamt und Nutzer-Behörde gemeinsam. Bei größeren Vorhaben Vorschlag an Verwaltungsspitze, Entscheidung über Aufnahme in Haushalt (Investitionshaushalt oder - bei kleineren Maßnahmen - Aufstockung Bauunterhaltung im Verwaltungshaushalt): Verwaltungsspitze und Rat/Parlament.
Finanzierung:	Finanzministerium/Kämmerei über Einzelposten im Investitionshaushalt oder Sammelkosten Bauunterhaltung im Verwaltungshaushalt; bei Budgetierung ggf. Kosten Bauunterhaltung im Budget der Nutzer-Behörde
Realisierung	Hochbauamt

b) Gebäude in **Bau- und Liegenschaftsbetrieb** ausgelagert

Initiative/Auslöser:	Bauunterhaltung – turnusgemäß (Vorschlag durch Bau- und Liegenschaftsbetrieb) oder wg. Schaden, evtl. Wunsch des Nutzers, evtl. Prioritätenliste der Abt. Energiemanagement
Entscheidung:	Bau- und Liegenschaftsbetrieb und Nutzer-Behörde gemeinsam. Bei größeren Vorhaben, sofern Substanzverbesserung: Vorschlag an Finanzministerium/Kämmerei, Entscheidung über Aufstockung Miete und ggf. Reduktion Energiekostenbudget im zukünftigen Verwaltungshaushalt („Contracting-Regelung“): Verwaltungsspitze und Rat/Parlament.
Finanzierung:	Bau- und Liegenschaftsbetrieb, entgolten über (ggf. zukünftig erhöhte) Miete der Nutzer-Behörde
Realisierung	Bau- und Liegenschaftsbetrieb

Im Fall a) erbringt demnach das **Hochbauamt** bei der Initiative und der Realisierung wesentliche **Dienstleistungen** für die Nutzer-Behörde. Im Fall b) übernimmt der **Bau- und Liegenschaftsbetrieb** diese Rolle sowie zusätzlich die Finanzierung.

Nutznieser der Maßnahmen

<i>Zuständigkeit für Realisierung</i>	<i>Nutznieser der Energiekosteneinsparung</i>
Zuständigkeit bei Hochbauamt, kameralistische Verwaltung	Gesamthaushalt
Zuständigkeit bei Hochbauamt, budgetierte Verwaltung	Gesamthaushalt oder Nutzer-Behörde, je nach Regelung: Gesamthaushalt, wenn Bauunterhaltung nicht budgetiert; Nutzer-Behörde, wenn Bauunterhaltung budgetiert (z.B. Frankfurt/Main)
Zuständigkeit bei Bau- und Liegenschaftsbetrieb	Wenn keine „Contracting-Regelung“ (Kaltmiete unverändert): Gesamthaushalt oder (bei Budgetierung) Nutzer-Behörde, je nach Regelung; wenn „Contracting-Regelung“: Aufteilung Bau- und Liegenschaftsbetrieb sowie Gesamthaushalt und/oder Nutzerbehörde

In der Regel sind also die **zuständigen Behörden nicht identisch mit den finanziellen Nutznießern** der Maßnahme. **Ausnahmen** gibt es nur für den Fall der budgetierten Verwaltung, falls die Bauunterhaltung und hier insbesondere ein Posten für Energieeinsparmaßnahmen Teil des budgetierten Verwaltungshaushalts ist, sowie für den Fall des Bau- und Liegenschaftsbetriebs, wenn eine „Contracting-Regelung“ mit der Nutzer-Behörde und der Finanzverwaltung geschlossen wird. Den Nutzen der verbesserten Dienstleitung hat die Nutzer-Behörde.

Ökonomische Anreizstruktur und andere Motivationen

Ökonomische Anreizstruktur

- Einen positiven ökonomischen Anreiz für die zuständigen Behörden (Hochbauamt oder Bau- und Liegenschaftsbetrieb, Finanzverwaltung sowie Nutzer-Behörde) gibt es vor allem in den Fällen, in denen sie von den Energiekosteneinsparungen profitieren (s.o.).
- Wenn es für einen Bau- und Liegenschaftsbetrieb keine „Contracting-Regelung“ gibt, gibt es für ihn keinerlei Anreiz, zusätzliche Investitionen in Energieeffizienz zu tätigen (Mieter-Vermieter-Dilemma!). Finanzbehörden haben umgekehrt einen Anreiz, dieses Dilemma zu ihren Gunsten auszunutzen, bzw. müssen von den Vorteilen

einer „Contracting-Regelung“ erst überzeugt werden. Diese macht auch mehr Aufwand.

- Das Hochbauamt erhält zusätzliche Mittel für die Erfüllung seiner Aufgaben und kann ggf. zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einstellen. Andererseits kann die Initiierung und Ausführung von zusätzlichen Energieeffizienz-Maßnahmen auch zusätzliche Arbeit ohne Aufstockung des Personals bedeuten (negativer Anreiz für die Verwaltungseinheit und für Einzelne).
- Die Finanzverwaltung erwirtschaftet Einsparungen für den Gesamthaushalt (positiver Anreiz für die Verwaltungseinheit und die Institution insgesamt), hat aber einen erhöhten Arbeitsaufwand (negativer Anreiz für Einzelne).
- Die Nutzer-Behörde hat darüber hinaus stets den Nutzen einer ggf. verbesserten Beleuchtung.

Andere Motivationen

- Das Hochbauamt erfüllt seine Aufgaben stärker gemäß dem Gebot der Wirtschaftlichkeit;
- Eine Abteilung Energiemanagement erfüllt ihre Aufgaben;
- Leitlinien und eigene Motivation (z.B. zum Klimaschutz);
- Anerkennung für die geleistete Arbeit.

Hemmnisse

- Kapitalmangel verhindert turnusgemäße Erneuerung/Sanierung sowie Mehraufwendungen für Wärmedämmung;
- höherer Planungs- und Koordinierungsaufwand, wenn Sanierung mit Wärmedämmung verbunden wird; evtl. Personalmangel bei der zuständigen Behörde;
- keine klaren Vorgaben für die Verknüpfung von Sanierung und Wärmedämmung und für die Berechnung der optimalen Lösung.

Maßnahmenbereich E5: Integrale Planung im Neubau zur Reduzierung des Energie- und Wasserbedarfs

Definition

Integrale Planung bedeutet, die verschiedenen Elemente/Funktionseinheiten eines Gebäudes komplex im Zusammenhang mit dem Ziel der energetischen Optimierung zu betrachten und berücksichtigen. Zur integralen Planung gehört eine Steuerung des Planungsablaufs, die Optimierungszyklen in den fortschreitenden Prozess einfügt.

Der Energiebedarf eines Gebäudes wird von einer Vielzahl von Faktoren bestimmt, angefangen bei der Nutzungsart und den Anforderungen an das Innenklima über die Konstruktionen der Gebäudehülle, die Geometrie und Fensteranordnung, die Gebäudetechnik u.v.m. Die Auswirkungen der verschiedenen Faktoren sind außerdem vielfach gegenseitig abhängig. Daher werden bei der integralen Planung die verschiedenen Gewerke (Architekt, Heizungs-, Lüftungs-/Klima- und Beleuchtungsplaner; Nutzer für die Belegung und Bürogeräteausrüstung) zusammengebracht, um die Planungen aufeinander abzustimmen und z.B. "Angstzuschläge" bei der Auslegung von Anlagen zu verhindern.

Umweltziel/Potenzial

Integrale Planung bietet dem Betreiber außer geringeren Betriebskosten Vorteile im Hinblick auf Verfügbarkeit, Komfort und Anwenderfreundlichkeit der haustechnischen Systeme. Insbesondere beim Stromverbrauch der Anlagen sind 50 % Einsparung gegenüber heutiger durchschnittlicher Auslegung möglich.

Wirtschaftlichkeit

Ein frappierendes Beispiel für die Wirtschaftlichkeit der integralen Planung ist das neue Polizeipräsidium in Frankfurt/Main. Im Vergleich zu der ersten, traditionellen Entwurfsplanung der einzelnen Gewerke konnten mit der dann eingesetzten integralen Planung der geplante Stromverbrauch um 4,3 Mio. kWh/Jahr (55 %) und die geplante Spitzenlast um 1.500 kW (42 %) reduziert werden, insbesondere bei Beleuchtung, Lüftung/Klima und Warmwasserbereitung. Diese Einsparungen bedeuten rund 330.000 EUR pro Jahr an eingesparten Energiekosten. Darüber hinaus konnten durch die kleine-

re Auslegung der Lüftungs- und Klimaanlage und den Wegfall dezentraler elektrischer Warmwasserbereiter die Investitionskosten um rund 1,3 Mio. EUR **reduziert** werden.

Zuständigkeiten

a) **Verwaltung** mit oder ohne Budgetierung

Initiative/Auslöser:	Planungsabteilung im Hochbauamt evtl. spezielle Aufgabe der Abt. Energiemanagement evtl. politische Grundsatzentscheidung zur integralen Planung
Entscheidung:	Hochbauamt und Nutzer-Behörde gemeinsam. Da in der Regel größere Vorhaben, Verwaltungsspitze und Rat/Parlament.
Finanzierung:	Finanzministerium/Kämmerei über Einzelposten im Investitionshaushalt (Investition) bzw. Sammelkosten Personal- und Planungskosten Hochbauamt im Verwaltungshaushalt
Realisierung	Hochbauamt in Kooperation mit allen Gewerken und Nutzer-Behörde

b) Gebäude in **Bau- und Liegenschaftsbetrieb** ausgelagert

Initiative/Auslöser:	Planungsabteilung, evtl. spezielle Aufgabe der Abt. Energiemanagement im Bau- und Liegenschaftsbetrieb
Entscheidung:	Bau- und Liegenschaftsbetrieb und Nutzer-Behörde gemeinsam
Finanzierung:	Bau- und Liegenschaftsbetrieb (Investition) und Nutzer-Behörde (Miete)
Realisierung	Bau- und Liegenschaftsbetrieb mit allen Gewerken und Nutzer-Behörde

Im Fall a) erbringt demnach das **Hochbauamt** bei der Realisierung und ggf. der Initiative wesentliche **Dienstleistungen** für die Nutzer-Behörde und die Finanzverwaltung. Im Fall b) übernimmt der **Bau- und Liegenschaftsbetrieb** diese Rolle sowie zusätzlich die Finanzierung.

Nutzníeíer der Maíínahmen

<i>Zustándigkeit für Realisierung</i>	<i>Nutzníeíer der Energiekosteneinsparung</i>
Koordination bei Hochbauamt mit allen Gewerken und Nutzer-Behörde, kameralistische Verwaltung	Gesamthaushalt
Koordination bei Hochbauamt mit allen Gewerken und Nutzerbehörde, budgetierte Verwaltung	Gesamthaushalt (Budgetansatz für die Energiekosten des Neubaus wird geringer ausfallen; fraglich, ob Nutzer einen „Bonus“ erhält); jedoch teilweise Absicherung der Nutzer-Behörde gegen steigende Energiepreise, weil geringer Energieverbrauch
Zustándigkeit bei Bau- und Liegenschaftsbetrieb mit allen Gewerken und Nutzer-Behörde	Gesamthaushalt (s.o. auch wenn Nutzer budgetiert); jedoch teilweise Absicherung der Nutzer-Behörde gegen steigende Energiepreise

In der Regel sind also die **zustándigen Behörden nicht die finanziellen Nutznieíer** der Maíínahme. Den Nutzen einer verbesserten Dienstleistung hat die Nutzer-Behörde.

Ökonomische Anreizstruktur und andere Motivationen

Ökonomische Anreizstruktur

- Einen positiven ökonomischen Anreiz gibt es für die Verwaltung insgesamt (s.o.). Die Nutzer-Behörde erhält durch den aufgrund der integralen Planung verringerten Energieverbrauch des Gebäudes eine teilweise Absicherung gegen steigende Energiepreise: bei steigenden Preisen fällt aufgrund des geringeren Energieverbrauchs die absolute Steigerung der Energierechnung geringer aus als bei einem wenig effizienten Gebäude.
- Das Hochbauamt erhält evtl. zusätzliche Mittel für die Erfüllung seiner Aufgaben (Planungskosten) und kann ggf. zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einstellen. Andererseits bedeutet die integrale Planung erhebliche zusätzliche Arbeit, die ggf. ohne Aufstockung des Personals erledigt werden muss (negativer Anreiz für die Verwaltungseinheit und für Einzelne).

- Die Finanzverwaltung erwirtschaftet Einsparungen für den Gesamthaushalt (positiver Anreiz für die Verwaltungseinheit und die Institution insgesamt), hat aber ggf. einen erhöhten Arbeitsaufwand für die Bewilligung zusätzlicher Planungskosten (negativer Anreiz für Einzelne).
- Die Nutzer-Behörde hat darüber hinaus den Nutzen eines höheren Komforts

Andere Motivationen können daher ebenfalls wichtig sein.

- Das Hochbauamt erfüllt seine Aufgaben stärker gemäß dem Gebot der Wirtschaftlichkeit;
- ggf. erfüllt eine Abteilung Energiemanagement ihre Aufgaben, wie z.B. Wirtschaftlichkeitsberechnungen alternativer Planungen;
- verwaltungsinterne Richtlinien (über das gesetzlich Notwendige hinaus) fordern die integrale Planung mit dem Ziel des effizienteren Energieeinsatzes;
- Leitlinien und eigene Motivation (z.B. zum Klimaschutz);
- Anerkennung für die geleistete Arbeit.

Hemmnisse

- Die integrale Planung erfordert zunächst höheren Planungs- und Koordinierungsaufwand während der Planungsphase. Personalmangel und/oder Geldmangel kann daher ein Hemmnis sein.
- Organisationsdefizite, z.B. in der Kooperation von Bauherr, Nutzer, Generalüber-/unternehmer, Planern;
- Kenntnisdefizite bei Planern (mdl. Mitteilung, Stadt Frankfurt/Main);
- Die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) koppelt das Planerhonorar an die Investitionssumme. Ein Anreiz, diese zu verringern durch besser angepasste Auslegung (vgl. das o.g. Bsp. Polizeipräsidium Frankfurt am Main), muss daher separat geschaffen werden; hierzu gibt es einen Ansatz in der HOAI, der je-

doch nicht immer genutzt wird, da er ebenfalls das Honorar erhöht und daher beim Auftraggeber zu Mehrkosten führt (s. erstes Hemmnis).

3.1.2 Handlungsfeld Mobilität

Maßnahmenbereich M1: Car-Sharing für die öffentliche Verwaltung

Definition

Beim Car-Sharing organisiert ein Mobilitätsdienstleistungsunternehmen professionell das Autoteilen, so dass vor allem die Anschaffungs- und Fixkosten der Kfz-Haltung auf alle Nutzenden umgelegt und dadurch spürbare individuelle Kostenersparnisse ermöglicht werden. Diese Form gemeinschaftlicher Pkw-Nutzung als Alternative zum individuellen Besitz eines Pkw oder als Ergänzungsleistung zur eigenen Mobilität richtet sich bislang vornehmlich an die privaten Haushalte. Rund 80 Car-Sharing Organisationen bieten in 235 Städten und Gemeinden in Deutschland zurzeit Car-Sharing an. Die 13 größten im Bundesverband Car-Sharing (bcs) organisierten Unternehmen repräsentieren 85 Prozent der Nutzerschaft. Die Car-Sharing Unternehmenslandschaft ist aktuell durch Zentralisierung und Professionalisierung geprägt, so dass seit 1998 die Branche deutlich wächst und nunmehr 45.000 Nutzerinnen und Nutzer auf 1.900 Fahrzeuge zurückgreifen können. Die klassische Car-Sharing-Nutzung sind Freizeit- und Besorgungsfahrten, die vornehmlich am Wochenende und werktäglich in der zweiten Wochenhälfte in den Abendstunden getätigt werden. Dieses Nutzungsmuster eröffnet Chancen für eine bessere Auslastung tagsüber während der Woche durch öffentliche Verwaltungen und Einrichtungen sowie Unternehmen im Rahmen ihrer betrieblichen Mobilitätserfordernisse (Reutter/Böhler 2000). Bislang sind nur 10 Prozent der Gesamtnutzerschaft dem Segment der Behörden und Unternehmen zuzuordnen (bcs 2001).

Umweltziel/Potenzial

Ein Car-Sharing Fahrzeug ersetzt ca. vier Privatfahrzeuge (Baum/Pesch 1994; an anderer Stelle wird von 6 oder 4 bis 8 Pkw gesprochen); so spart Car-Sharing Verkehr und Fläche in Städten und Ballungsräumen. Durch die nutzungsabhängigen Kosten und die

veränderte Verfügbarkeit des Pkw ändert sich das Verkehrsverhalten der Nutzerinnen und Nutzer von Car-Sharing. Bei Personen, die vorher über einen Pkw verfügten, verringert sich die Fahrtenhäufigkeit. Die Mobilität wird rationeller geplant. Tätigkeiten werden zusammengefasst und Wegeketten gebildet. Spontane, d.h. individuelle „Ein-Personen-Fahrten“ werden reduziert, so dass der Besetzungsgrad des Pkw steigt. Die Pkw-Fahrleistung insgesamt wird reduziert und die Mobilität (insbesondere für kurze Strecken) auf den Umweltverbund verlagert.

Wirtschaftlichkeit

Eine einmalige Aufnahmegebühr ermöglicht den bedarfsgerechten und stundenweisen (im Unterschied zu den großen klassischen Mietwagenfirmen) Zugriff auf unterschiedliche Fahrzeugmodelle an dezentralen Standorten. In der Regel sind die Fahrzeuge nicht älter als zwei Jahre. Unternehmen und Behörden bietet Car-Sharing die Möglichkeit, ihren Fuhrpark so variabel zu ergänzen und Anschaffungsausgaben für ihren Fuhrpark einzusparen.

Zuständigkeiten

Initiative/Auslöser:	Fuhrparkerneuerung
Entscheidung:	Verwaltungsspitze und Hauptamt gemeinsam Einbeziehung des Betriebsrates
Finanzierung:	Verwaltungshaushalt
Realisierung:	Hauptamt

Das Hauptamt erbringt eine **Dienstleistung** für die Nutzer-Behörden.

Nutznieser der Maßnahmen

<i>Zuständigkeit für Realisierung</i>	<i>Nutznieser der Kosteneinsparung</i>
Kameralistische Verwaltung	Gesamthaushalt
Budgetierte Verwaltung	Gesamthaushalt oder Nutzer-Behörde, je nach Regelung: Gesamthaushalt, wenn Fuhrpark nicht budgetiert; Nutzer-Behörde, wenn Fuhrpark budgetiert

Ökonomische Anreizstruktur und andere Motivationen

- Ein Anreiz besteht dann, wenn eine vergleichende Wirtschaftlichkeitbetrachtung (eigener Fuhrpark – Car-Sharing-Einsatz) alle relevanten Kosten für den Unterhalt und Betrieb von behördeneigenen Fahrzeugen (Abschreibung, kalkulatorische Verzinsung, Versicherung, Wartung, Reparaturen, Pflege, Treibstoff usw.) einbezieht.
- Einen positiven ökonomischen Anreiz für die zuständige Behörde (Hauptamt und Nutzer-Behörde) gibt es vor allem in den Fällen, in denen sie von den Einsparungen an Investitionen in den Fuhrpark und von Betriebskosten profitieren können.
- Die Finanzverwaltung erzielt durch die Einsparungen von Investitionen in neue Fahrzeuge insgesamt Einsparungen für den Gesamthaushalt (positiver Anreiz).
- Für die Nutzer-Behörde entsteht durch den veränderten Ablauf im Fahrzeugzugriff und in der Abrechnung ein kurzfristig erhöhter Arbeitsaufwand (ggf. negativer Anreiz).
- Der spezifische Einsatz eines Car-Sharing-Fahrzeuges mit Kilometer- und Zeitkosten kann kostenstellengenau abgerechnet werden¹.
- Die Nutzer-Behörde hat stets den Nutzen auf ein der Nutzung entsprechendes Fahrzeug zuzugreifen, das meist nicht älter als zwei Jahre ist.

¹ Zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und dem Bundesverband Car-Sharing ist im Mai 1999 ein Rahmenvertrag über Sondertarife zwischen den örtlichen Car-Sharing Unternehmen und den Behörden und Einrichtungen des Landes vereinbart worden.

Hemmnisse

Das System Car-Sharing hat zurzeit noch Schwächen. Zukunftsaufgaben zur Systemverbesserung, die insbesondere auch für öffentliche Behörden und Unternehmen von Wichtigkeit sind, stellen der Instant Access (Nutzung ohne vorherige Reservierung), die Open-End-Buchung (Nutzung mit flexiblem Rückgabezeitpunkt) und die One-Way-Fahrt (Quelle-Ziel-Fahrt) dar. Eine ganz wesentliche Nutzungsvoraussetzung insbesondere für Verwaltungen und Unternehmen stellt die direkte räumliche Nähe zu einem Standort dar. Eine hohe quantitative Dichte von Standorten und Fahrzeugen und eine zentralere Branchenstruktur würden die Nutzungsmöglichkeiten z.B. im Dienstreiseverkehr erhöhen. Auf der Ebene der Eigenbetriebe ist insbesondere der meist hohe Einsatz von Privat-Pkw innerhalb der betrieblichen Mobilität als Nutzungshemmnis zu nennen.

Maßnahmenbereich M2: Förderung des Umweltverbundes im Beschäftigtenverkehr

Definition

Ziel der Förderung des Umweltverbundes im Beschäftigtenverkehr ist die Verlagerung von Fahrten vom motorisierten Individualverkehr auf umweltfreundlichere Verkehrsträger (Bus und Bahn, Rad und Füße). Im Mittelpunkt der Betrachtung von Unternehmen und Behörden steht die Parkraumbewirtschaftung, mit der die Ausnutzung und Auslastung des vorhandenen Parkraumangebotes gesteuert wird (Hamburger Verkehrsverbund o.J.). Ein Parkraummanagementkonzept beinhaltet:

- die Anzahl, räumliche Verteilung und zeitliche Verfügbarkeit der Stellplätze für die jeweiligen Nutzergruppen (Besucher, Beschäftigte, Lieferverkehr)
- die Bewirtschaftungsart
- erforderliche Bau- und Infrastrukturmaßnahmen
- ein transparentes und gerechtes Vergabesystem
- eine Parkgebührenordnung.

Flankierende Maßnahme zur Verteuerung und Verknappung von vorhandenen betriebseigenen Pkw-Stellplätzen ist die Förderung des Umweltverbundes. Das Angebot beispielsweise eines Jobtickets (Großkundenabonnement) setzt positive ökonomische Anreize bei den Mitarbeitern zur Nutzung des ÖPNV (ILS 2000). Diese Strategie ist für Unternehmen und Behörden mit Standorten in hochverdichteter Lage mit gutem ÖPNV-Anschluss geeignet.

Umweltziel/Potenzial

Die Vorteile einer Verkehrsverlagerung auf umweltverträglichere Verkehrsmittel sind im Wesentlichen in der Reduzierung des motorisierten individuellen Verkehrs (MIV) und dessen Energieverbrauches sowie in der Verringerung von Luftschadstoffen, CO₂- und Lärmemissionen der Pkw² im Beschäftigtenverkehr zu sehen³. Die Einsparung oder die nicht notwendige Ausweitung an Pkw-Stellfläche wirken der zunehmenden Flächeninanspruchnahme und -versiegelung in städtischen Räumen entgegen⁴. Da die Jobticketnutzung nicht auf die Fahrt zur Arbeit beschränkt ist, sind auch im Einkaufs- und Freizeitverkehr Verlagerungseffekte zu erwarten. Dies gilt insbesondere für Jobtickets, bei denen abends und am Wochenende das Mitnehmen weiterer Personen gestattet ist oder bei denen das Ticket für einen größeren Bereich eines Verkehrsverbundes gilt, so dass auch Privatfahrten kostengünstig mit dem Jobticket abgewickelt werden können

Wirtschaftlichkeit

Durch die Parkraumbewirtschaftung kann ein Teil des finanziellen Aufwands für die Unterhaltung gedeckt werden. Die mittelfristige Einsparung von vorhandener oder geplanter Stellfläche durch die umweltfreundlichere Verlagerung des Beschäftigtenverkehrs bietet außerdem die Möglichkeit, die vor allem an verdichteten Standorten hoch-

² Verkehrsaufkommen mit dem MIV: Berufsverkehr: 67,4 %, Ausbildungsverkehr: 18,7 %; Verkehr in Zahlen 2000

³ Die Auslastung eines Fahrzeugs ist mitentscheidend für seine spezifischen, d.h. auf den Personenkilometer bezogenen Umweltwirkungen. Im Systemvergleich schneidet nur ein gut ausgelasteter ÖPNV (z.B. Linienbus) – wie es in städtischen Räumen mit hoher Nachfragedichte und guter Ausstattungsqualität möglich ist – besser als ein Pkw ab.VCD, 2001

⁴ Aus Gründen zur Vermeidung zusätzlicher Lärm- und Luftemissionen ist im Rahmen von Parkraumkonzepten die Umwandlung von Langzeitparkplätzen in Kurzzeitparkplätze nicht zu vertreten. Dies hat eine sprunghafte Erhöhung der Umschlagszeiten und somit des Verkehrsaufkommens zur Folge.

wertige Stellplatzfläche einer anderen wirtschaftlicheren Nutzung zuzuführen. Hierdurch wird wieder an anderer Stelle Fläche eingespart.

Zuständigkeiten

Initiative/Auslöser:	Kapazitätsengpässe bei der Parkflächenbereitstellung für Mitarbeiter, Besucher und Kunden durch hohes Verkehrsaufkommen, bauliche Erweiterungsvorhaben am Standort, die mit Verlust von Parkraum verbunden sind
Entscheidung:	Verwaltungsspitze, Liegenschaftsämter, Hauptamt
Finanzierung:	Aus dem Verwaltungshaushalt; ggf. Investitionshaushalt bei Baumaßnahmen
Realisierung:	Bau- und Liegenschaftsämter, Stadtplanungsamt, Ordnungsamt, Hauptamt

Das operative Geschäft der Parkraumüberwachung kann an einen externen Dienstleister vergeben werden, so dass langfristig keine zusätzliche Arbeitsbelastung bei anderen Organisationseinheiten entsteht.

Nutzníeßer der Maßnahmen

<i>Zuständigkeit für Realisierung</i>	<i>Nutzníeßer der Kosteneinsparung</i>
Kameralistische Verwaltung	Gesamthaushalt
Budgetierte Verwaltung	Gesamthaushalt oder Nutzer-Behörde, je nach Regelung: Gesamthaushalt, wenn Parkflächenmanagement nicht budgetiert; Nutzer-Behörde, wenn Parkflächenmanagement budgetiert Den Nutzen der verbesserten Dienstleistung hat die Nutzer-Behörde

Den Nutzen der verbesserten Dienstleistung hat in jedem Fall die Nutzer-Behörde.

Ökonomische Anreizstruktur und andere Motivationen

- Einen positiven ökonomischen Anreiz für die zuständigen Behörden (Bau- und Liegenschaftsämter, Finanzverwaltung, Hauptamt, Nutzer-Behörde) gibt es vor

allem in den Fällen, in denen ein wirtschaftlicher Betrieb der Parkieranlage möglich ist und sie von den Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung profitieren.

- Ein transparentes und gerechtes Vergabesystem von Parkflächen erhöht die Zufriedenheit der Mitarbeiter.
- Ein Parkraummanagement verbessert die Verkehrsbedingungen für nicht-verlagerungsfähige Anteile des MIV im Beschäftigten-, Bewohner-, Besucher- und Wirtschaftsverkehr und erhöht die Erreichbarkeit von Behörden und Einrichtungen mit einem hohen Besucheranteil.
- Müssen Stellplätze nicht gebaut werden, wird weniger Grundstücksfläche gebraucht oder das Grundstück kann anders genutzt werden. Das spart Grunderwerbskosten.

Hemmnisse

Das beschriebene Instrumentenbündel zur Verlagerung des Beschäftigtenverkehrs ist nicht für Unternehmens- oder Behördenstandorte geeignet, die nur unzureichend durch den ÖPNV erschlossen sind, einen hohen Anteil an Fernpendlern haben oder in ausreichendem Maße Stellplätze für ihre Beschäftigten zur Verfügung stellen können. Parkraumbewirtschaftung kann zu innerbetrieblichen Konflikten führen, wenn Mitarbeiter es gewöhnt sind, kostenlos Stellplätze in Anspruch nehmen zu können. Bei der Einführung des Jobtickets ist ein wesentlicher Faktor der Anteil der teilnehmenden Beschäftigten, der das Jobticket nutzen möchte. Ist er zu niedrig, verliert das Angebot wegen des geringeren Rabatts an Attraktivität.

Maßnahmenbereich M3: Verbrauchsarmes Fahren und sparsame Fahrzeuge

Definition

Innerhalb des Spektrums möglicher Veränderungen zum Mobilitätsverhalten, die bei entsprechender Verbreitung eine Senkung des Energieverbrauchs und damit CO₂- und Kosteneinsparungen in größerem Umfang bewirken können, bilden eine energie- bzw. kraftstoffsparende Fahrweise und bewusste Auswahl sparsamer Fahrzeuge (Downsi-

zing) beim Autokauf zwei wichtige Optionen. Auswahl sparsamer Fahrzeuge bedeutet im einfachsten Fall den Umstieg auf ein ansonsten vergleichbares Fahrzeug mit einem „kleineren“ Motor, es kann aber auch den Wechsel zu einem „kleineren“ Modell oder den Verzicht auf verbrauchsrelevante Ausstattungsmerkmale (Klimaanlage, elektrische Fensterheber) beinhalten (Umweltbundesamt 2002d). Die VCD-Auto-Umweltliste und das Energieeffizienzklassen-System des ADAC geben eine Hilfestellung für eine umweltfreundliche Beschaffung. Eine weitere Reduzierung des Kraftstoffverbrauchs wird durch die Verwendung von Leichtlaufölen und rollwiderstandsarmen Reifen erreicht.

Die Schulungen in energiesparendem Fahren richten sich an Berufskraftfahrerinnen und -fahrer, an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen und an Privatpersonen. Empfehlungen in Verbindung mit einem Fahrtraining können eine nachhaltige Änderung des herkömmlichen Fahrstils bewirken. Die Ausstattung der Fahrzeuge mit einer Verbrauchsanzeige wirkt hierbei unterstützend.

Umweltziel/Potenzial

Evaluationen der Konzepte und Erfolge eines verbrauchsarmen Fahrstils liegen bislang nur vereinzelt und mit einer relativ eingeschränkten Untersuchungsperspektive (deskriptiv, kurzfristig) vor. Zur Einschätzung des Umfangs und der Stabilität der Verhaltensänderungen und der Umwelt- und Kosteneffekte sind Langzeitstudien zum Mobilitätsverhalten und deren Rahmenbedingungen notwendig. Die zu erzielenden Sprit-Einsparpotenziale der Umstellung des Fahrverhaltens können bis zu 30 Prozent betragen. Im Rahmen einer der wenigen (veröffentlichten) Studien (Der Spiegel 1993) zum Verhalten von Autokäuferinnen und -käufern wurde ermittelt, dass für 65 Prozent der Befragten in Westdeutschland der Kraftstoffverbrauch ein sehr wichtiges Kriterium beim Autokauf sei. In einer weiteren Studie (EMNID 1996) erklärten sich mehr als zwei Drittel der Befragten bereit, ihr jetziges Modell zu ersetzen, wenn ein weniger klimaschädliches 3-Liter-Auto mit vergleichbarer Sicherheit und Ausstattung wie herkömmliche Modelle auf den Markt gebracht würde.

Wirtschaftlichkeit

Die Gleichzeitigkeit von einzelwirtschaftlicher Einsparung und Reduzierung der Klimaemissionen stellt ein Beispiel für eine „Win-Win-Situation“ dar, in der sozusagen Um-

weltschutz aus unmittelbarem Eigeninteresse verwirklicht wird. Positive volkswirtschaftliche Wirkungen werden erzielt durch die Senkung der Energiekosten und der externen Kosten durch die Verringerung der Schadstoff- und Lärmemissionen und der Erhöhung der Verkehrssicherheit.

Zuständigkeiten

	<i>Verbrauchsarmes Fahren</i>	<i>Sparsame Fahrzeuge</i>
Initiative/Auslöser:	Reduzierung der Kosten für Kraftstoffe, Förderung eines umweltfreundlichen Verhaltens	Fuhrparkerneuerung
Entscheidung:	Hauptamt, Nutzer-Behörde	Hauptamt, Nutzer-Behörde
Finanzierung:	Gesamthaushalt	Investitionshaushalt
Realisierung:	Hauptamt (Schulung, ggf. Controlling), Nutzer-Behörde (Nutzung)	Hauptamt

Bei der Förderung des verbrauchsarmen Fahrens erbringt das Hauptamt eine einmalige **Dienstleistung** durch die Organisation der Schulungen. Sofern ein laufendes Controlling der erzielten Durchschnittsverbräuche eingeführt wird, ist damit auch eine dauerhafte neue Dienstleistung für die (ggf. budgetierte) Nutzer-Behörde verbunden. Beim Downsizing ist dagegen zwar das beschaffte Produkt verändert, nicht jedoch die prinzipielle Dienstleistung des Hauptamts für die anderen Ämter.

Nutznieser der Maßnahmen „sparsame Fahrzeuge“

<i>Zuständigkeit für Realisierung</i>	<i>Nutznieser der Kosteneinsparung</i>
Zuständigkeit beim Hauptamt, kameralistische Verwaltung	Gesamthaushalt
Zuständigkeit beim Hauptamt, budgetierte Verwaltung	Gesamthaushalt oder Nutzer-Behörde, je nach Regelung: Gesamthaushalt, wenn Fuhrpark nicht budgetiert; Nutzer-Behörde, wenn Fuhrpark budgetiert

Nutznieser der Maßnahmen „Verbrauchsarmes Fahren“

<i>Zuständigkeit für Realisierung</i>	<i>Nutznieser der Kosteneinsparung</i>
Zuständigkeit beim Hauptamt, kameralistische Verwaltung	Gesamthaushalt
Zuständigkeit beim Hauptamt, budgetierte Verwaltung	Gesamthaushalt oder Nutzer-Behörde, je nach Regelung: Gesamthaushalt, wenn Fuhrpark nicht budgetiert; Nutzer-Behörde, wenn Fuhrpark budgetiert

Den Nutzen der verbesserten Dienstleistung hat in jedem Fall die Nutzer-Behörde.

Ökonomische Anreizstruktur und andere Motivationen

- Einen positiven ökonomischen Anreiz für die zuständige Behörde (Hauptamt und Nutzer-Behörde) gibt es vor allem in den Fällen, in denen sie von den Einsparungen, sei es durch Downsizing oder verbrauchsarmes Fahren beim Fahrzeugbetrieb, profitiert. Voraussetzung dafür ist, dass die Verbrauchswerte und -kosten bekannt sind.
- Richtwerte, Kennzahlen oder Zielvorgaben in Bezug auf Kraftstoffverbrauch, Kraftstoffe, Schadstoffausstoß oder andere umweltrelevante Größen, z.B. Reifen, vereinfachen das Downsizing und bauen daher negative Anreize ab.
- Richtlinien zur Beschaffung haben einen ähnlichen Effekt, wenn sie Downsizing beinhalten.
- Unfallverhütung durch sparsame und verkehrssichere Fahrweise.

- Bewusst umweltfreundliches Verhalten der Fahrenden.

Hemmnisse

Forschungsergebnisse zeigen, dass in der Regel ein Zusammenhang zwischen umweltbewussten Einstellungen und Umweltverhalten besteht. Gleichzeitig wird jedoch eine Kluft zwischen dem umweltbewussten Wollen und dem umweltbewussten Handeln deutlich, die sich aus der Existenz einer Vielzahl von situativen Barrieren erklären lässt. Beim verbrauchsarmen Fahren ist die Beibehaltung des „neuen“ Verhaltens das wesentliche Erfolgskriterium, das u.U. dauerhaft unterstützt werden muss. Im Rahmen der betrieblichen Mobilität, z.B. im Dienstreiseverkehr mit einem Behördenfahrzeug, bedarf es zur Spritverbrauchsermittlung eines organisierten Flotten- bzw. Tankmanagements.

Maßnahmenbereich M4: Dienstreisemanagement

Definition

Im Rahmen der Arbeitszeit fallen in allen Behörden und Eigenbetrieben in Abhängigkeit von den Außenverflechtungen und der Tätigkeit Dienstreisen an. Die Verkehrsmittelwahl erfolgt meist abhängig von der Distanz, den zeitlichen Rahmenbedingungen, kosten- aber auch beschäftigtenorientiert. Geregelt im Hinblick auf Reisekostenvergütung, Fahrtkostenerstattung, Tagegelder etc. werden Dienstreisen über das Bundes- und das jeweilige Landesreisekostengesetz sowie unternehmensinterne Richtlinien. In der Regel entsteht während der mehrfach erforderlichen Rückkopplung zwischen Reisendem, bestellendem Sekretariat und Reisebüro ein großer Zeitaufwand. Je nach Behörde machen die Reisekosten (Vorbereitung, Durchführung und Abrechnung) leicht über 10 Prozent der Sachgemeinkosten aus. Bei steigender Tendenz geht es dabei nicht selten um zwei- bis dreistellige Millionenbeträge pro Jahr (VCD 1996). Ein Dienstreisemanagementsystem soll Kosten und Aufwand reduzieren und gleichzeitig den Service für die Reisenden verbessern.

Umweltziel/Potenzial

Im Rahmen des Dienstreisemanagements kann das Ziel der Reduzierung von Kosten mit einer ökologisch orientierten Reiseplanung verknüpft werden, denn Kosten-

optimierung ist im Rahmen einer Verkehrsmittelwahl, die alle Verkehrsträger gleichermaßen in die Reiseplanung einbezieht, häufig deckungsgleich mit Umweltoptimierung. Der Preis für einen Bahnkilometer liegt deutlich unter der Wegstreckenentschädigung bei der Nutzung des Privat-Pkw. Darum sollten in ein System solche Vorgaben und Genehmigungsgrundsätze eingebaut werden, die eine vorrangige Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel unterstützen und die Pkw-Nutzung auf begründete Ausnahmen reduzieren.

Wirtschaftlichkeit

Die Erprobungsphase eines digitalen Travel-Management Systems für Bundesverwaltungseinrichtungen zeigte, dass mit dem System bis zu 50 % der Verwaltungskosten und die Reisekosten durch einen gebündelten Einkauf um bis zu 15 % gesenkt werden konnten (www.staat-modern.de). Andere Studien schätzen gar die Effizienzsteigerung durch die Geschäftsprozessoptimierung auf mehr als 40 % und halten die Gesamtkostenreduzierung in Höhe von 30 % für realistisch (VCD 1996).

Zuständigkeiten

Initiative/Auslöser:	Senkung der Kosten für Dienstreisen
Entscheidung:	Verwaltungsspitze, Hauptamt
Finanzierung:	Gesamthaushalt
Realisierung:	Hauptamt

Sofern das Dienstreisemanagement vorher dezentral organisiert war, ist mit der Einführung des zentralen Dienstreisemanagements eine zusätzliche **Dienstleistung** des Hauptamts für die anderen Ämter verbunden. Allerdings lässt sich diese Dienstleistung durch digitale Lösungen ohne größeren laufenden Aufwand erbringen.

Nutzníeßer der Maßnahmen

<i>Zuständigkeit für Realisierung</i>	<i>Nutzníeßer der Kosteneinsparung</i>
Zuständigkeit bei Hauptamt, kameralistische Verwaltung	Gesamthaushalt
Zuständigkeit bei Hauptamt, budgetierte Verwaltung	Gesamthaushalt oder Nutzer-Behörde, je nach Regelung: Gesamthaushalt, wenn Dienstreisen und deren Organisation nicht budgetiert; Nutzer-Behörde, wenn Dienstreisen und deren Organisation budgetiert

Den Nutzen der verbesserten Dienstleistung hat in jedem Fall die Nutzer-Behörde.

Ökonomische Anreizstruktur und andere Motivationen

- Einen positiven ökonomischen Anreiz für die zuständigen Behörden (Hauptamt und Nutzer-Behörde) gibt es vor allem in den Fällen, in denen sie von den Einsparungen bei den Dienstreisen profitieren.
- Die Nutzer-Behörde hat den Nutzen eines verbesserten Dienstreisemanagements.

Hemmnisse

Die dezentrale Struktur des Dienstreisewesens steht oftmals wirtschaftlichen Lösungen entgegen. Ein gebündelter Einkauf von Dienstleistungen (Hotel, Flug etc.) ist bisher nicht möglich. Einsparpotenziale durch Rabatte bei Reisebüros und Fluggesellschaften werden nicht ausgeschöpft (www.staat-modern.de). Wie die private Mobilität unterliegt auch die betriebliche Mobilität bestimmten Routinen und Gewohnheiten. Auch ist die Nutzung von bestimmten Verkehrsmitteln mitunter (z.B. Nutzung eines Fahrdienstes) mit bestehenden Privilegien verbunden. Gewünschte Verhaltensänderungen und Regeln zur Verkehrsmittelwahl müssen deshalb vermittelt und unterstützt werden.

Maßnahmenbereich M5: Fuhrparkmanagement und optimierte Logistik

Definition

Die Größe eines Unternehmens- oder Behördenfuhrparks und dessen betriebsbezogener jährlicher Kilometeraufwand ist abhängig von der Institutionsfunktion und deren Aufgabenspektrum. So verfügt beispielsweise der städtische Reinigungsdienst über einen umfangreichen Fuhrpark an Sonderfahrzeugen. Der Großteil an Fahrzeugen innerhalb von Unternehmen und Behörden sind allerdings normale Pkw-Serienfahrzeuge. Im Rahmen einer optimierten Logistik werden die bestehenden Ver- und Entsorgungsverkehre neu organisiert und ggf. auch reduziert. Dies kann ein neuartiges Prozessmanagement bestehender Logistikabläufe (Flottenmanagement), die Einführung eines Controllingsystems (Tankkartensysteme), die Auslagerung von Aufgaben an Mobilitätsdienstleister (z.B. Kurierdienste) aber auch die Restrukturierung des Fuhrparks (Leasing) umfassen.

Umweltziel/Potenzial

Im Rahmen optimierter Ver- und Entsorgungsverkehre sollen eine Auslastungserhöhung des bestehenden Fuhrparks, eine Reduzierung der absoluten Fahrzeugkilometer (optimierte Touren- und Routenplanung) und u.U. eine Verlagerung von Transporten auf umweltverträglichere Verkehrsmittel erzielt werden. Dies führt zu einer Verringerung fahrzeugbezogener Schadstoff- und Lärmemissionen.

Wirtschaftlichkeit

Verwaltungen unterhalten häufig zu viele Fahrzeuge, die nicht ausgelastet sind. In einer typischen „Win-Win-Situation“ sollen mit optimierten Prozessen sowohl Betriebs-, Investitions- und Personalkosten als auch Ressourcen gespart werden. Gegebenenfalls kann ein externer Mobilitätsdienstleister die notwendigen Leistungen zeit- und kostengünstiger erbringen als die bestellende Behörde.

Zuständigkeiten

Initiative/Auslöser:	Senkung der Kosten für die Logistik
Entscheidung:	Hauptamt
Finanzierung:	Verwaltungshaushalt
Realisierung:	Hauptamt

Das Hauptamt verändert zwar seine **Dienstleistung** für die anderen Ämter, jedoch muss dies nicht unbedingt mehr Aufwand für das Hauptamt bedeuten (z.B. bei Automatisierung oder Outsourcing).

Nutznieser der Maßnahmen

<i>Zuständigkeit für Realisierung</i>	<i>Nutznieser der Kosteneinsparung</i>
Zuständigkeit bei Hauptamt, kameralistische Verwaltung	Gesamthaushalt
Zuständigkeit bei Hauptamt, budgetierte Verwaltung	Gesamthaushalt oder Nutzer-Behörde, je nach Regelung: Gesamthaushalt, wenn Fuhrpark nicht budgetiert; Nutzer-Behörde, wenn Fuhrpark budgetiert

Den Nutzen der verbesserten Dienstleistung hat in jedem Fall die Nutzer-Behörde.

Ökonomische Anreizstruktur und andere Motivationen

- Einen positiven ökonomischen Anreiz für die zuständige Behörde (Hauptamt und Nutzer-Behörde) gibt es vor allem in den Fällen, in denen sie von den Einsparungen zum Betrieb des Fuhrparks profitiert.
- Die Nutzer-Behörde hat den Nutzen einer ggf. verbesserten Logistik.

Hemmnisse

Um unterschiedliche Mobilitätsoptionen und Anbieter prüfen zu können, muss Transparenz über die bestehenden Mobilitätskosten und den Organisationsaufwand bestehen. Nur bei einer detaillierten Kosten- und Leistungsrechnung für den Fuhrpark liegen diese

Daten in der benötigten Form in den Behörden und Betrieben vor. Die Einsatzplanung von Fahrzeugen und deren Betankungen werden häufig dezentral organisiert, so dass kein wirtschaftlicher Einsatz erfolgt.

3.1.3 Handlungsfeld Abfall und Materialien

Maßnahmenbereich A1: Abfall- und Materialmanagement bei der Abfallerzeugung

Definition

Das "Angebot" der Abfallfraktionen in öffentlichen Einrichtungen ist vielfältig. Es reicht von Papier und Pappe, Altglas, Verpackungsabfällen, Holz und Grünschnitt aus den Grünflächenämtern, organisch kompostierbaren Abfällen und geht über Öle und Fette, Bekleidung aus den Krankenhäusern, Farben & Klebstoffe, Lösemittel, Wasch- und Reinigungsmittel, Batterien, Leuchtstoffröhren sowie Elektroschrott, bis hin zu Restmüll aus den gemischten Siedlungsabfällen sowie Steinen und Erden aus dem Baubereich (BMU/UBA 2001, 115ff).

Umweltziel/Potenzial

Unter Stoffstromgesichtspunkten, aber auch unter ökonomischen Aspekten kommt der Abfallvermeidung vor der Verminderung und Verwertung erhebliche Bedeutung zu. Insbesondere bei öffentlichen Einrichtungen, in denen viel Abfall anfällt, wie Krankenhäusern oder Universitäten kann das Abfallvolumen – z.B. durch ein Abfallmanagementkonzept - wesentlich reduziert werden.

Wirtschaftlichkeit

Das Ziel der Reduzierung der Abfallmengen einerseits sowie das Ziel, die mit der Entsorgung verbundenen Kosten zu reduzieren, können meist gut miteinander kombiniert werden. Zum einen wird eine sinkende Abfallmenge selbst bei steigenden Entsorgungskosten häufig zu niedrigen, zumindest aber zu stabilen Entsorgungskosten führen. Zum

anderen ermöglicht eine korrekte Abfalltrennung häufig die Entsorgung einzelner Fraktionen zu vergleichsweise günstigen Bedingungen.

Durch die Umsetzung abfallwirtschaftlicher Maßnahmen können erhebliche Kosten reduziert werden. So hat z.B. das Bezirksamt Lichtenberg durch eine Abfallreduzierung in Schulen und Kindergärten die Abfallmenge um 47 % bzw. die Abfallkosten um 51 % reduziert (und das trotz gestiegener Entsorgungskosten; vgl. BMU/UBA 2001, 121).

Zuständigkeiten

Initiative/Auslöser:	Die generelle Zuständigkeit für Verwaltungsgebäude liegt beim Hauptamt, für Schulen beim Schulamt oder bei der jeweiligen Schule und für Kindergärten beim Jugendamt oder beim jeweiligen Kindergarten.
Entscheidung:	Hauptamt und Nutzer-Behörde gemeinsam.
Finanzierung:	Finanzministerium/Kämmerei über Einzelposten im Investitionshaushalt oder Sammelposten im Verwaltungshaushalt; bei Budgetierung ggf. Möglichkeit im Budget der Nutzer-Behörde
Realisierung	Hauptamt Generell müssen Strukturen vorgegeben werden, die eine Abfallvermeidung ermöglichen (z.B. Aufstellen von Trennbehältern, Getrenntsammlung).

Insgesamt sind jedoch bei einer angestrebten Abfallreduzierung und/oder optimalen Trennung der Abfallfraktion alle Ämter sowie alle in einer Verwaltung tätigen Personen zuständig (Bereitstellung von unterschiedlichen Sammelbehältern, Information der Beschäftigten, Bereitschaft zur getrennten Sammlung – mit evtl. verbundenem Mehraufwand – durch die Beschäftigten).

Bei **Verwaltungsgebäuden** bereitet das **Hauptamt** die Dienstleistung vor, z.B. Bereitstellung von zusätzlichen Abfallbehältern. Bei **Schulen** bereitet das **Schulamt** die Dienstleistung vor und bei **Kindergärten** das **Jugendamt**.

Nutznieser der Maßnahmen

<i>Zuständigkeit für Realisierung</i>	<i>Nutznieser der durch Abfalltrennung reduzierten Kosten</i>
kameralistische Verwaltung	Gesamthaushalt
budgetierte Verwaltung	Gesamthaushalt oder Nutzer-Behörde, je nach Regelung
Eigenbetriebe	Eigenbetrieb, es sei denn es würde anders geregelt

In der Regel sind also die **zuständigen Behörden nicht die finanziellen Nutznießer** der Maßnahme, es sei denn, eine Erfolgsbeteiligung der Nutzer würde speziell geregelt. Darüber hinaus kann von einem **direkten Nutznießer durch eine ggf. verbesserte Dienstleistung** nicht gesprochen werden, da mit einer getrennten Abfallsammlung i.d.R. ein Mehraufwand (Bereitstellung von zusätzlichem Platz für die Behälter, Sammel- und Sortierdisziplin etc.) einhergeht.

Anreizstrukturen

Bisher muss bei den Anreizstrukturen stark in Anreize für "oben" (die Behörde) und Anreize für "unten" (die Abteilung, bzw. den Mitarbeiter) unterschieden werden. Für die Behörde bestehen ökonomische Anreize zur Reduzierung der Abfallmenge, da sie Teile ihrer Abfallgebühren einsparen kann. Für den einzelnen Mitarbeiter oder auch das einzelne Amt innerhalb der Behörde bestehen bisher keine Anreize, ihre Abfallmenge einzuschränken. Das gilt auch für das „Kollektiv“ der Nutzer eines Gebäudes, es sei denn, eine Erfolgsbeteiligung der Nutzer würde speziell geregelt. In der Regel führt das Abfalltrennen für die Nutzer sogar zu einer zusätzlichen Belastung (s.u. Nutznießer).

Hemmnisse

- Nicht alle Abfallfraktionen werden bilanziert, da hierzu z.B. auf Auskünfte des in den Verwaltungseinheiten zuständigen Personals zurückgegriffen werden müsste (z.B. kostenfrei entsorgte Abfälle wie DSD-Abfälle oder vom Lieferanten zurückgenommene Abfälle).
- Eine Reduzierung der kostenfrei zurückgenommenen bzw. entsorgten Abfälle erscheint aus ökonomischen Gründen kaum notwendig.

- In der Regel führt das Abfalltrennen für die Nutzer zu einer zusätzlichen Belastung.

Maßnahmenbereich A2: Abfall- und Materialmanagement bei Bauen und Instandhaltung

Definition

Insgesamt muss der Bereich Gebäude und Instandhaltung in vier Bereiche, die gesonderter Beachtung bedürfen, unterteilt werden:

- a) Der Bau eines Gebäudes,
- b) Die Bewirtschaftung eines Gebäudes,
- c) Die Instandhaltung oder Sanierung eines Gebäudes.
- d) Der Abriss eines Gebäudes.

Der Bedarf an Primärrohstoffen im Baubereich (a) und in der Instandhaltung/ Sanierung (c) wird im wesentlichen bestimmt von der Verweildauer, also der Lebensdauer der Baustoffe im Gebäude. Aufgrund dessen sind zur Verringerung der Baustoffströme vordergründig die Gebäude auf Dauerhaftigkeit/Langlebigkeit auszulegen. Durch eine ganzheitliche Bewirtschaftung (b) ihrer Gebäude und Liegenschaften können öffentliche Verwaltungen erhebliche wirtschaftliche und ökologische Potenziale erschließen. Dabei werden die Verwaltungsgebäude, Schulen oder Sporthallen nicht nur in der Nutzungsphase, sondern über den gesamten Lebenszyklus hin betrachtet. Bereits bei der Planung und Bauausführung sowie der Instandhaltung sollte auf einen möglichst geringen Flächenverbrauch, eine Konstruktion mit hoher Wärmedämmung und -speicherfähigkeit, energieoptimierte und wassersparende Haustechnik, den Einsatz gesundheitsverträglicher Materialien, Umnutzungsmöglichkeiten, Abriss-/ Dekonstruktionsmöglichkeiten (d) etc. geachtet werden (BBR 2001).

Während für den Wohnbereich bereits einige – auch kostenoptimierte – innovative Ansätze in Richtung Nachhaltigkeit bestehen (Passivhaus, Null-Energie-Haus, MIPS-Haus

etc.), sind diese für gewerbliche und/oder öffentlich genutzte Gebäude erst in Einzelbeispielen vorhanden.⁵

Umweltziel / Potenzial

Für das Errichten von Gebäuden werden in Deutschland jedes Jahr 500 Millionen Tonnen Sand, Kies und Natursteine eingesetzt. Bei neuen Bauvorhaben sollte insbesondere berücksichtigt werden, dass in den Ballungsräumen über 40.000 Hektar ehemals gewerblich oder industriell genutzter Flächen brachliegen – ein erhebliches Potenzial. Der Anteil des öffentlichen Sektors hieran dürfte im Bereich von 5 bis 10 % liegen.

Der Aspekt Abfall- und Materialmanagement beim Bauen zielt auf die stofflichen Ressourcen (Material, Wasser außer bei der Bewirtschaftung (b), Luft), nicht auf die energetischen Gesichtspunkte und den Wasserverbrauch während der Bewirtschaftung. Letztere werden im Kapitel 3.1.1 behandelt.

Grundsätzlich gilt: Werden sämtliche Ressourcenaspekte (Material, Energie, Wasser) nicht bereits bei der Planung und beim Bau eines Gebäudes berücksichtigt, ist eine nachträgliche Installation/Änderung äußerst aufwendig und kostenintensiv.

Wirtschaftlichkeit

- Die genaue Betrachtung der o.g. Ansätze ressourcenoptimierten Bauens (Passivhaus etc.) zeigt, dass ein derartiges Bauen oder Sanieren nicht teurer sein muss als herkömmliches Bauen; dies gilt insbesondere, wenn die Gesamtkosten über die Nutzungsdauer berücksichtigt werden (vgl. auch den Maßnahmenbereich "integrale Planung" im Handlungsfeld Energie). Es erfordert jedoch einen erhöhten Planungs-, Abstimmungs- und Beschaffungsaufwand.
- Das jährliche finanzielle Bauvolumen in Deutschland beläuft sich auf beachtliche 5280 Mrd. €, was die Bauwirtschaft zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor macht.

⁵ So erarbeitete das Wuppertal Institut im Rahmen der Begleitung des Neubaus der Landesvertretung NRW in Berlin MIPS-Betrachtungen von Verwaltungsgebäuden (Projekt: "Ressourcenoptimierung der Landesvertretung NRW in Berlin").

Gerade die öffentlichen Einrichtungen sind ein wichtiger Auftraggeber für die Bauwirtschaft.

- Laut einem von Greenpeace und der IG BAU in Auftrag gegebenen Gutachten (IG BAU / Greenpeace 1999) weist die Gebäudesanierung einerseits ein erhebliches Beschäftigungspotenzial auf. Andererseits schont sie auch die Ressourcen.
- Insbesondere auf kommunaler Ebene besteht die Möglichkeit, selbst als Fördermitnehmerin für eigene Umweltschutzaspekte aufzutreten und Drittmittel zu beantragen (z.B. Nutzung umweltverträglicher Baumaterialien bei Wärmedämmung).

Zuständigkeiten

Im Bereich "Ressourcenmanagement beim Bauen, Wohnen & Arbeiten" teilen sich die Zuständigkeiten wie folgt auf:

Initiative/Auslöser:	Bauunterhaltung – turnusgemäß (Vorschlag durch Hochbauamt) oder wegen Defekt, Neubau: Wunsch des Nutzers,
Entscheidung:	• für Bau und Sanierung: Hochbauamt und Nutzer • für die Bewirtschaftung: Hochbauamt (Bauunterhaltung, Energie, Wasser – nicht Reinigung, deren Zuständigkeit beim Hauptamt liegt) • bei Abriss: Hochbauamt Bei größeren Vorhaben Vorschlag an Verwaltungsspitze, Entscheidung über Aufnahme in Haushalt (Investitionshaushalt oder Aufstockung Bauunterhaltung im Verwaltungshaushalt): Verwaltungsspitze und Rat/Parlament.
Finanzierung:	Die Bauherrenfunktion liegt bei Verwaltungsgebäuden beim Hauptamt, bei Schulen beim Schulamt. Im Falle des Gebäudemanagements liegt die gesamte Zuständigkeit bei der Organisationseinheit „Gebäudemanagement“ bzw. Bau- und Liegenschaftsbetrieb, auch die Bauherrenfunktion.
Realisierung	Hochbauamt

Generell liegt die Zuständigkeit für bauliche Maßnahmen und deren Realisierung beim **Hochbauamt** (evtl. auf Initiative der Nutzer-Behörde). Diese erbringt die **Dienstleistung** für sämtliche Verwaltungseinheiten.

Nutzníeßer der Maßnahmen

<i>Zuständigkeit für Realisierung</i>	<i>Nutzníeßer der Ressourcenkosteneinsparung</i>
Zuständigkeit bei Hochbauamt, kameralistische Verwaltung	Gesamthaushalt
Zuständigkeit bei Hochbauamt, budgetierte Verwaltung	Gesamthaushalt oder Nutzer-Behörde, je nach Regelung: Gesamthaushalt, wenn Bauunterhaltung nicht budgetiert; Nutzer-Behörde, wenn Bauunterhaltung budgetiert
Zuständigkeit bei Bau- und Liegenschaftsbetrieb	Gesamthaushalt oder (bei Budgetierung) Nutzer-Behörde, je nach Regelung;

In der Regel sind also die **zuständigen Behörden nicht gleich den finanziellen Nutznießern** der Maßnahme. Den Nutzen der verbesserten Dienstleistung hat in jedem Fall die Nutzer-Behörde.

Ökonomische Anreizstrukturen und andere Motivationen

Ökonomische Anreize für ressourcenoptimiertes Bauen und Instandhalten bestehen zum einen bei der Beachtung der Flächeninanspruchnahme, d.h. Reduzierung des Flächenverbrauchs bei Neubauten zwecks Kostenreduzierung beim Flächenankauf oder Ausstattung/Ausnutzung der Fläche mit hoher Grundflächenzahl (GRZ) zur optimalen Verwertung der vorhandenen Fläche.

Werden zum anderen Ressourcenmanagementaspekte in Form von Rückbau und Wiederverwendung der eingesetzten Materialien schon beim Bauen berücksichtigt, kann die Verwaltung erhebliche Entsorgungs- und Deponiekosten sparen.

Hemmnisse

- Ressourcenoptimiertes Bauen und Instandhalten der öffentlichen Hand erfordert einen erhöhten Planungs-, Abstimmungs- und Beschaffungsaufwand von den Zuständigen in der Verwaltung.
- Im Gegensatz zur oftmals langen Lebensdauer von Wohngebäuden weisen Gewerbebauten häufig wesentlich kürzere Lebenszeiträume auf. Dies resultiert i.d.R. aus veränderten Ansprüchen der Nutzer, Nutzungsänderungen oder Leerstände aufgrund

von übermäßiger Subventionierung des Gewerbebaus. Hier könnte die öffentliche Hand eine Vorreiterrolle übernehmen.

- Sanierungen im Bestand sind oft aufwändig (Kosten, rechtliche Hindernisse).

3.2 Schlussfolgerungen zu den Anreizen und Hemmnissen für mehr Umweltschutz in öffentlichen Verwaltungen

In diesem Kapitel wollen wir zunächst die Ergebnisse der Analyse für die einzelnen Maßnahmenbereiche aus Kapitel 3.1 nach Zuständigkeiten in prozessorientierten Handlungsfeldern zusammenfassen und dabei vorhandene Unterschiede nach dem Stand der Verwaltungsmodernisierung herausarbeiten.

Daraus ziehen wir erste Schlussfolgerungen, in welchen Bereichen für Verwaltungen insgesamt, Verwaltungseinheiten und Einzelne gezielte positive Anreize für den Umweltschutz geschaffen werden sollten.

3.2.1 Anreizstrukturen im Ist-Zustand

Bei einem Vergleich der Analyse der Anreizstrukturen zwischen den einzelnen Maßnahmenbereichen zum Umweltschutz in Kapitel 3.1 fällt auf, dass hinsichtlich der Anreize und Hemmnisse für mehr Umweltschutz vergleichsweise große Ähnlichkeiten bestehen zwischen verschiedenen Umweltschutzmaßnahmen in denselben prozessorientierten Handlungsfeldern (Beschaffung, Bewirtschaftung sowie Bau und Instandhaltung). Der Grund dafür ist, dass die Abläufe ähnlich sind und oft sogar dieselben Organisationseinheiten für diese Maßnahmenbereiche zuständig sind. So ist das Bauamt sowohl für Energieeinsparinvestitionen im Bestand als auch für Integrale Planung im Neubau, das Abfall- und Materialmanagement beim Bauen und schließlich das Vermeiden von Gefahr- und Schadstoffen zuständig.

Daher ist die folgende zusammenfassende Auswertung der gegenwärtig typischen Anreizstrukturen nach den prozessorientierten Handlungsfeldern untergliedert.

3.2.1.1 Handlungsfeld Beschaffung

Ökonomische Anreize und Hemmnisse

Sofern mit der Beschaffung ressourceneffizienter Güter Einsparungen für den Gesamthaushalt verbunden sind, schaffen diese einen positiven Anreiz für die Institution insgesamt. Bei Budgetierung wird dieser Anreiz auf die budgetierten Verwaltungseinheiten heruntergebrochen.

Einen positiven ökonomischen Anreiz für die zuständigen Behörden gibt es nur dann, wenn sie selbst von den Kosteneinsparungen profitieren, also in budgetierten Verwaltungen bei dezentraler Beschaffung die Nutzer-Behörde selbst, ebenso bei zentraler Beschaffung als Serviceleistung, wenn die Nutzer-Behörde die Produktauswahl steuern kann.

Andererseits kann das Beschaffen umweltverträglicher Produkte zuerst zusätzliche Arbeit für die Beschaffer ohne Aufstockung des Personals bedeuten. Dies ist ein Hemmnis (negativer Anreiz) für die Verwaltungseinheit und für Einzelne.

Andere Motivationen

- Verwaltungsinterne Richtlinien (über das gesetzlich Notwendige hinaus) fordern umweltfreundliche Beschaffung;
- Leitlinien der Verwaltung (z.B. zum Klimaschutz);
- persönliche Motivation der Zuständigen;
- Anerkennung für die geleistete Arbeit.

Andere Hemmnisse

- Bei zentraler Beschaffung von Gütern kann es schwierig sein, seitens eines einzelnen Bestellers Umweltschutzkriterien einzubeziehen.
- Insbesondere bei dezentraler Beschaffung kann es für den einzelnen Beschaffer schwierig sein, sich a) Kenntnis über die optimalen Umweltschutzkriterien, b) eine ausreichende Marktübersicht über das Angebot nach Preis, Qualität und Ressour-

ceneffizienz zu verschaffen. Die meisten Labels sind freiwillig, daher kann es schwierig sein, für jeden Anbieter die gewünschten Daten zu erhalten. Andererseits werden bei dezentralisierter Beschaffung auch die Anbieter nicht willens sein, für einen kleinen Auftrag umfangreiche Kriterienlisten abzuarbeiten.

- Es existiert zwar das Handbuch des Umweltbundesamts zur umweltfreundlichen Beschaffung, und viele Verwaltungen haben darauf aufbauend auch vereinfachte Leitlinien zur umweltfreundlichen Beschaffung bestimmter Produkte erstellt. Es mangelt jedoch nach unseren Recherchen oft an der Aktualisierung, da die Kriterien z.B. bei Bürogeräten ständig weiterentwickelt werden müssen, sowie an der ständigen Motivierung und Information der vielen Beschaffer in den einzelnen Behörden und Ämtern. Auch fehlen einfach nutzbare, rechtlich wasserdichte Formulare für die Beschaffung umweltverträglicher Produkte.
- Daher kann das Beschaffen energieeffizienter Geräte zuerst zusätzliche Arbeit für die Beschaffer ohne Aufstockung des Personals bedeuten; angesichts der üblichen Arbeitsbelastung und anderer Prioritäten ist dies ein wichtiges Hemmnis.
- Darüber hinaus besteht ein rechtliches Hemmnis darin, dass es Verwaltungen nicht gestattet ist, Daten zu konkreten Produkten auszutauschen. Jede Verwaltung muss daher von Neuem die Herstellerdaten zu den Umweltschutzkriterien einfordern.
- Es ist zwar in Deutschland rechtlich kein Problem, Umweltschutzkriterien bei der Ausschreibung oder auch bei der Auswahl der Produkte zu berücksichtigen und dann unter den mit dieser Einschränkung angebotenen Produkten das wirtschaftlich vorteilhafteste auszuwählen (vgl. die interpretierende Mitteilung der Europäischen Kommission vom Juli 2001, http://europa.eu.int/eur-lex/com/cnc/2001/com2001_0274de01.pdf, sowie z.B. Griem 2002). Jedoch ist dies noch nicht allen Beschaffern bekannt. Darüber hinaus kann es allerdings finanzielle Restriktionen geben, dass nämlich beim Einkauf umweltfreundlicher Produkte, die zunächst mehr kosten, das Budget nicht für die benötigte Menge von Produkten ausreicht.
- Sinnvoller als die Betrachtung der Einkaufskosten allein ist die Betrachtung der Lebenszykluskosten als Basis für das „wirtschaftlich vorteilhafteste“ Angebot. Hierfür fehlen den Beschaffern jedoch zumeist handhabbare Instrumente zur Wirtschaftlich-

keitsberechnung (z.B. einfache Rechenschemata) und Informationen über die Verbrauchskosten, die mit ressourceneffizienteren Produkten eingespart werden können.

- Aber nicht nur eine ökonomische lebenszyklusweite Betrachtung ist sinnvoll. Auch eine lebenszyklusweite Betrachtung der Umweltwirkungen zeigt oftmals ökologisch vorteilhaftere Produkte/Verfahrensweisen auf, die u.U. nur mit einem minimalen Kostenaufwand, jedoch mit einem maximalen ökologischen Gewinn ermöglicht werden können.
- In der Verwaltung mit kameralistischer Rechnungslegung nach klassischem Haushaltsrecht fehlt darüber hinaus die Möglichkeit für die einzelnen Organisationseinheiten, Einsparungen bei den verbrauchsgebundenen Kosten mit höheren Anschaffungskosten zu verrechnen. Diese Möglichkeit zu schaffen ist zeitaufwändig sowohl für die nachfragende Behörde als auch für die Finanzbehörde. Dieser Zeitaufwand stellt ein weiteres Hemmnis dar.

3.2.1.2 Handlungsfeld Bewirtschaftung

Ökonomische Anreize und Hemmnisse

Einen positiven ökonomischen Anreiz kann es sowohl für die Nutzer-Behörde als auch für die gesamte Verwaltung geben, wenn eine entsprechende Vereinbarung abgeschlossen wurde, d.h. dass alle von den Kosteneinsparungen profitieren. Sonst würde zwar die Verwaltung insgesamt profitieren, aber nicht die einzelnen Verwaltungseinheiten und schon gar nicht die Nutzer von Gebäuden, Fahrzeugen etc., die eine effizientere Nutzung in die Tat umsetzen müssten.

Die Initiierung und Durchführung von zusätzlichen Umweltschutzmaßnahmen bzw. der Dienstleistung zum Nachweis der Verbrauchskosteneinsparung kann zusätzliche Arbeit ohne Aufstockung des Personals bedeuten (negativer Anreiz für die betroffene Verwaltungseinheit und für Einzelne).

Die Nutzer haben darüber hinaus u.U. Bequemlichkeitseinbußen oder einen erhöhten Arbeitsaufwand.

Für einen Bau- und Liegenschaftsbetrieb hängt die Motivation sehr davon ab, ob verbrauchsgebundene Kosten nur durchgeleitet werden – dann gehört ressourceneffiziente Bewirtschaftung, z.B. mit Energiecontrolling, zwar zu den Aufgaben, wird aber nicht extra vergütet – oder ob der Bau- und Liegenschaftsbetrieb ebenfalls eine Erfolgsbeteiligung an den Verbrauchskosteneinsparungen erhält.

Andere Motivationen

- Leitlinien der Verwaltung (z.B. zum Klimaschutz);
- persönliche Motivation.

Andere Hemmnisse

- Fehlen einer Kosten- und Leistungsrechnung;
- Motivationsdefizite, z.B. wenn der/die Einzelne und/oder die Organisationseinheit nicht von den erzielten Einsparungen profitiert;
- Informationsdefizite bei den Nutzern von Gebäuden, Fahrzeugen, Anlagen etc;
- Personalmangel bei der Stelle, die das Monitoring für eine Erfolgsbeteiligung der Nutzer sowie Schulungen durchführen müsste.

3.2.1.3 Handlungsfeld Bau und Instandhaltung

Ökonomische Anreize und Hemmnisse

Einen positiven ökonomischen Anreiz, bei Investitionen in Bau und Instandhaltung die Energie-, Wasser- und Ressourceneffizienz über das übliche Maß hinaus zu erhöhen, gibt es für die zuständigen Behörden (Hochbauamt oder Bau- und Liegenschaftsbetrieb, Finanzverwaltung sowie Nutzer-Behörde) vor allem in den Fällen, in denen sie von den Verbrauchskosteneinsparungen profitieren (Nutzer-Behörde bei budgetierter Instandhaltung; Bau- und Liegenschaftsbetrieb bei „Contracting-Regelung“).

Ein Anreiz besteht auch, wenn das Hochbauamt zusätzliche Mittel für die Durchführung von Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz des Ressourceneinsatzes erhält und ggf.

zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einstellen kann. Andererseits kann die Initiierung und Ausführung von zusätzlichen Ressourceneffizienz-Maßnahmen auch zusätzliche Arbeit ohne Aufstockung des Personals bedeuten (negativer Anreiz für die Verwaltungseinheit und für Einzelne).

Die Finanzverwaltung erwirtschaftet Einsparungen für den Gesamthaushalt (positiver Anreiz für die Verwaltungseinheit und die Institution insgesamt), hat aber einen erhöhten Arbeitsaufwand (negativer Anreiz für Einzelne).

Die Nutzer-Behörde hat darüber hinaus stets den Nutzen einer ggf. verbesserten Dienstleistung (z.B. bessere Beleuchtung, behaglichere Räume).

Wenn es dagegen für einen Bau- und Liegenschaftsbetrieb keine „Contracting-Regelung“ gibt, besteht für ihn ein starkes Hemmnis, zusätzliche Investitionen in Ressourceneffizienz zu tätigen. Es besteht ein Mieter-Vermieter-Dilemma: die Zusatzkosten hat der Vermieter - Bau- und Liegenschaftsbetrieb – vorzufinanzieren. Die eingesparten Verbrauchskosten kommen zunächst dem Nutzer bzw. dem Gesamthaushalt zugute, je nach Regelung. Daher muss eine besondere Regelung für Projekte zur Ressourceneffizienz getroffen werden, wonach der größere Teil der eingesparten Verbrauchskosten zumindest solange dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb zugute kommt, bis die Investition refinanziert ist. Finanzbehörden haben umgekehrt einen Anreiz, dieses Dilemma zu ihren Gunsten auszunutzen, oder müssen von den Vorteilen einer „Contracting-Regelung“ erst überzeugt werden. Diese macht auch mehr Aufwand.

Andere Motivationen

- Das Hochbauamt erfüllt seine Aufgaben stärker gemäß dem Gebot der Wirtschaftlichkeit;
- mit einer Abteilung Umwelt- oder Energiemanagement sind die Aufgaben des umweltverträglichen und ressourcenschonenden Bauens und Instandhaltens in der Organisationsstruktur verankert;
- verwaltungsinterne Richtlinien (über das gesetzlich notwendige hinaus) fördern ressourceneffizientere Gebäude;

- Leitlinien der Verwaltung (z.B. zum Klimaschutz);
- persönliche Motivation;
- Anerkennung für die geleistete Arbeit.

Hemmnisse

Kapitalmangel verhindert turnusgemäße Erneuerung/ Instandhaltung sowie Mehraufwendungen für effizientere Lösungen.

Ein höherer Planungs- und Koordinierungsaufwand ist nötig, wenn bei Neubau und Sanierung Varianten zu prüfen sind; evtl. gibt es Personalmangel bei der zuständigen Behörde.

Dies gilt vor allem, wenn keine klaren Vorgaben für die Verknüpfung von Bau/Instandhaltung und Ressourceneffizienz und für die Berechnung/Auswahl der optimalen Lösung vorhanden sind.

In der traditionellen Verwaltung mit kameralistischer Rechnungslegung fehlt darüber hinaus die Möglichkeit für die einzelnen Organisationseinheiten, Einsparungen bei den verbrauchsgebundenen Kosten mit höheren Anschaffungskosten zu verrechnen. Diese Möglichkeit zu schaffen ist zeitaufwändig sowohl für die nachfragende Behörde als auch für die Finanzbehörde. Dieser Zeitaufwand stellt ein weiteres Hemmnis dar.

3.2.2 Schlussfolgerungen zur Notwendigkeit, gezielte positive Anreize für den Umweltschutz zu schaffen

Generell kann gesagt werden, dass in der **Verwaltung mit kameralistischer Rechnungslegung** nach klassischem Haushaltsrecht in der Regel die Möglichkeit für die einzelnen Organisationseinheiten fehlt, Einsparungen bei den verbrauchsgebundenen Kosten mit höheren Anschaffungskosten von ressourceneffizienten Gütern und Gebäuden zu verrechnen. Diese Möglichkeit wäre also jeweils extra zu schaffen.

Budgetierung und Kosten- und Leistungsrechnung schaffen diese Möglichkeit und daher mit Sicherheit einen Anreiz für die einzelnen Organisationseinheiten, verbrauchsgebundene Kosten einzusparen und hierfür auch zunächst ggf. höhere Anschaffungskos-

kosten von ressourceneffizienten Gütern und Gebäuden zu akzeptieren. Jedoch ist fraglich, ob dieser Anreiz für die Einzelnen ausreicht, den zusätzlichen Arbeitsaufwand, den das Identifizieren und Realisieren ressourceneffizienterer Lösungen oft erfordert, auf sich zu nehmen.

Daher sind **zielgerichtete Anreize und Regelungen** für die in Kapitel 3.1 analysierten Maßnahmenbereiche zu entwickeln, die teilweise in **weitere Elemente des neuen Steuerungsmodells** integriert werden können und sollten. Hierzu gehören (vgl. Kapitel 4 für eine detailliertere Analyse):

- Prämien, aber möglicherweise auch Sanktionen für die für Umweltschutzmaßnahmen zuständigen Organisationseinheiten oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter;
- Umweltschutz durch Leitbilder und politische Vorgaben zu einem Teil der Unternehmenskultur zu machen;
- Weisung und Reglements (z.B. einfache Beschaffungs-, Bewirtschaftungs- und Instandhaltungsrichtlinien, die regelmäßig aktualisiert und kommuniziert werden), die es für die Zuständigen einfacher oder sogar zu Regel machen, die umweltschonendere und/oder ressourceneffizientere Alternative auszuwählen;
- Zielvereinbarungen und Produktdefinitionen;
- Controlling der Zielerreichung;
- eine Verankerung in der Organisationsstruktur (Ablauf/Aufbau) mit Benennung von Verantwortlichen inklusive Kompetenzzuweisung, die dann den persönlichen Anreiz haben, die ihnen übertragenen Umweltschutz-Aufgaben zu erfüllen;
- institutionalisierte Anreize (z.B. im Vorschlagswesen);
- nicht-monetäre Motivationsinstrumente (Auszeichnungen etc.);
- Benchmarking, Berichtswesen und spezifische Informationen zu Handlungsmöglichkeiten und –erfolgen;
- Qualifizierung.

Die Übertragung des Gebäude- und Flächenmanagements an **Bau- und Liegenschaftsbetriebe** schafft neue, wieder andere Anreizstrukturen (vgl. Kapitel 3.2.1). Hier sind mit den Finanzbehörden und der Verwaltungsspitze generelle Regelungen zu schaffen, um

die spezifischen Hemmnisse zu überwinden. Diese Regelungen sind in den folgenden Unterkapiteln jeweils angesprochen.

Handlungsfeld Beschaffung

Im Handlungsfeld Beschaffung erscheinen nicht so sehr direkte ökonomische Anreize erforderlich, um die genannten Hemmnisse zu überwinden, zumindest nicht in budgetierten Verwaltungen. Vordringlich erscheinen zunächst Motivation und Information (z.B. einfache Beschaffungsrichtlinien, die regelmäßig aktualisiert und kommuniziert werden; das Handbuch umweltfreundliche Beschaffung, Umweltbundesamt 1999b, bietet hierfür eine gute Grundlage), die es für die Zuständigen einfacher oder sogar zu Regel machen, die umweltschonendere und/oder ressourceneffizientere Alternative auszuwählen. Hierzu gehören neben – möglichst internet- oder intranetgestützten - Muster-ausschreibungen ähnlich wie im österreichischen „Check It!“-Projekt (www.oekoeinkauf.at) auch Informationen zur Interpretation der Gesetzgebung zur Beschaffung (rechtliche Möglichkeit von Umweltkriterien; Interpretation des „wirtschaftlich vorteilhaftesten“ Angebots als desjenigen mit den geringsten Lebenszykluskosten unter Berücksichtigung externer Kosten) sowie Hilfen zur Auswahl des Angebots mit den geringsten Lebenszykluskosten. Hierzu kann auch gehören, dass auf Basis von Musterberechnungen das Einhalten bestimmter Effizienzkriterien als üblicherweise wirtschaftlich erklärt wird.

In Kombination mit allen diesen Hilfen könnte dann eine Erfolgsbeteiligung der für Beschaffung Zuständigen als Einzelne oder Gemeinschaft an den eingesparten Verbrauchs- oder Lebenszykluskosten den entscheidenden Motivationsschub bringen, die umweltfreundliche Beschaffung umzusetzen.

Handlungsfeld Bewirtschaftung

Ein positiver ökonomischer Anreiz sollte sowohl für die Nutzer-Behörde und die Gemeinschaft der Nutzer sowie ggf. Umweltschutzbeauftragte in den einzelnen Gebäuden als auch für die gesamte Verwaltung geschaffen werden. Dies kann über eine entsprechende Vereinbarung erfolgen, dass alle von Verbrauchs- oder Entsorgungskosteneinsparungen profitieren. Hinzu kommen Qualifizierung und Anerkennung.

Für die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der umweltfreundlichen Bewirtschaftung und für die Dienstleistung zum Nachweis der Verbrauchskosteneinsparung muss die zuständige Verwaltungseinheit die erforderlichen Mittel und ggf. ebenfalls eine Erfolgsbeteiligung erhalten.

Ein Bau- und Liegenschaftsbetrieb sollte ebenfalls eine Erfolgsbeteiligung an den Verbrauchskosteneinsparungen erhalten, z.B. indem die verbrauchsgebundenen Kosten als feste jährliche Summe pro m² bewirtschaftete Fläche abgerechnet werden und dabei eine gewisse jährliche Effizienzsteigerung eingeplant wird.

Handlungsfeld Bau und Instandhaltung

Ausreichende Mittel für eine bessere Planung, eine turnusgemäße Erneuerung/ Instandhaltung sowie für Mehraufwendungen für effizientere Lösungen lohnen sich fast immer. Oft verhindern jedoch die Mittelknappheit und die Kreditobergrenze im Haushalt ihre Bereitstellung. Den Kommunen könnten sie daher gesondert von Bund und Ländern zugewiesen werden. Darüber hinaus können innovative Organisations- und Finanzierungsmodelle hilfreich sein (Ressourcenspar-Contracting, Intracting).

Bei der zuständigen Behörde sollte ausreichend Personal vorhanden sein, um den ggf. höheren Planungs- und Koordinierungsaufwand leisten zu können, wenn bei Neubau und Sanierung Varianten der Ressourceneffizienz zu prüfen sind.

Klare Vorgaben und einfache Hilfsmittel für die Verknüpfung von Bau/Instandhaltung und Ressourceneffizienz und für die Berechnung/Auswahl der optimalen Lösung sollten geschaffen werden.

Eine Abteilung Energie-, Umwelt- oder Ressourcenmanagement kann diese Vorgaben und Hilfsmittel erstellen und mit den Planern und den übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Hochbauamt bei der Umsetzung kooperieren, neben weiteren Aufgaben wie dem Ressourcen-Controlling, der Koordination der Ressourcenbewirtschaftung und dem Management von Erfolgsbeteiligungsmodellen.

In Kombination mit allen diesen organisatorischen Maßnahmen könnte dann eine Erfolgsbeteiligung der Beschäftigten im Hochbauamt bzw. der Abteilung Energie-, Umwelt- oder Ressourcenmanagement als Einzelne oder Gemeinschaft an den eingesparten

Lebenszykluskosten den entscheidenden Motivationsschub bringen, mehr Umweltschutz und Ressourceneffizienz bei Bau und Instandhaltung zu realisieren.

Wenn es einen Bau- und Liegenschaftsbetrieb gibt, sollte mit den Finanzbehörden eine generelle „Contracting-Regelung“ vereinbart werden, d.h. dass der größere Teil der eingesparten Verbrauchskosten zumindest solange dem Bau- und Liegenschaftsbetrieb zugute kommt, bis die Investition refinanziert ist.

4 Verwaltungsmodernisierung eröffnet neue Chancen für umweltorientierte Anreizwirkungen

Im Abschnitt 2.1.3.3 wurde die Verwaltungsmodernisierung und insbesondere das Neue Steuerungsmodell (NSM) hinsichtlich finanz- und haushaltsrechtlicher Merkmale bereits ausführlich beschrieben. Es ist in Deutschland das zentrale Modell für die Modernisierung der Verwaltung auf allen Ebenen, das weltweit mit seinen Kerngedanken im sogenannten New Public Management Parallelen findet. Es gibt auch andere Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung wie das Qualitätsmanagement (oder das TQM = Total Quality Management) oder die Philosophie des Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (= KVP), welche aber alle große Schnittmengen zum NSM haben. Fazit der bisherigen Untersuchung war, dass das NSM als rein betriebswirtschaftlicher Ansatz der Verwaltungsmodernisierung a priori keinen Beitrag zur Einführung oder Verstärkung des Umweltschutzes in einer Verwaltung leistet und Koinzidenzen eher zufällig sind. Es ist daher notwendig zu untersuchen, ob zumindest theoretisch eine solche Verbindung hergestellt werden kann, die dann auch praxisrelevant umgesetzt werden kann.

Die Wirksamkeit des NSM und der Verwaltungsorganisation generell hängt sehr stark von der Vernetzung der einzelnen Elemente ab. Die Entwicklung des Umbaus öffentlicher Verwaltungen zu öffentlichen Dienstleistungsunternehmen lässt im Prozess immer wieder erkennen, dass Verwaltungen, die nur einzelne Elemente aus dem NSM herausbrechen und umsetzen, keine oder nur geringe Fortschritte im Sinne der ursprünglichen Modernisierungsziele machen - teilweise sind die Resultate sogar dysfunktional und enttäuschend. Über die Jahre des Entwicklungsprozesses müssen immer mehr NSM-Elemente eingeführt und miteinander verwoben werden, erst dann können Qualitätsverbesserungen im Handeln öffentlicher Verwaltungen spürbar werden. Die Gefahr in diesem langfristigen Prozess des Reengineering ist, den Blick fürs Ganze zu verlieren und eine interne Befriedigung in der perfekten Umsetzung einzelner Module zu finden; dabei geraten aber die Zusammenhänge aus dem Blickfeld.

Es ist daher wichtig, auch im vorliegenden Projekt diese Vernetzung zu sehen, um eine ökologisch sinnvolle Breitenwirkung in einer Verwaltung zu erzielen. Würde man sich z. B. allein auf die Budgetierung stützen, um über finanzielle Anreize ökologisches Handeln zu stärken, würde man den Fehler vieler Verwaltungen wiederholen, die Zu-

sammenhänge der NSM-Module zu vernachlässigen. Die Ergebnisse einer solchen Herangehensweise wären aller Wahrscheinlichkeit nach nur Insellösungen von kurzfristigem Bestand; sie hätten keine Breitenwirkung und keine Nachhaltigkeit. Es ist daher notwendig, den Zusammenhang zwischen Verwaltungsmodernisierung und dem den Umweltschutz stärkenden Handeln in allen Aspekten, und nicht nur in den monetären, zu behandeln. Unsere These ist dabei, dass, in je mehr Modulen des NSM der Umwelt-schutzgedanke verankert werden kann, er umso stärker wirkt und das Handeln der Organisation, seiner Subsysteme und der in ihnen tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Sinne eines umfassenden Selbstverständnisses positiv beeinflusst.

Zu diesem Zweck wird die ganzheitliche Betrachtungsweise vorübergehend aufgegeben und werden die Bausteine des NSM isoliert voneinander betrachtet. Sie werden im Folgenden zur Wiederholung kurz charakterisiert und im Einzelnen daraufhin geprüft, inwiefern sie mit Umweltschutzprinzipien verknüpft werden können.

In der Übersicht:

Tab. 4-1: Elemente der Verwaltungsmodernisierung und ihre potenzielle Nutzung für den Umweltschutz

Element der Verwaltungsmodernisierung	Kurzbeschreibung	Anreize für ökologisches Handeln
Leitbild, strategische Ziele und Kennzahlen	spiegelt die Kultur, die Wertvorstellungen einer Organisation wider. Es formuliert ihr Selbstverständnis und das ihrer Mitglieder sowie die Erwartungen ihnen gegenüber. Es ist eine allgemeine Grundlage für die strategischen Ziele und Kennzahlen und gibt zusammen mit diesen eine Handlungsorientierung für alle Beteiligten.	Aufnahme ökologischer Zielsetzungen in die Leitbilder, Strategien, Kennzahlen und Managementsysteme

Aufgabenkritik	ist ein ständiger Prozess einer lernenden Organisation. Sie beinhaltet die Fragen: Muss diese Aufgabe überhaupt durchgeführt werden? Muss sie von uns erledigt werden? Muss sie in diesem Umfang getan werden? Muss sie von uns allein bewältigt werden? Muss sie auf diese Weise erledigt werden? Kann sie mit geringem Aufwand erledigt werden? Kann sie mit besserer Qualität erfolgen? Mittel sind u.A. Vorschlagswesen, Kundenbefragungen und Beschwerdemanagement.	Erweiterung des Fragenkataloges im Hinblick auf ökologische Verträglichkeit bei Beschaffung, Produktion und Absatz.
Produkte	sind das, was ein Produktzentrum an einen Anderen außerhalb der eigenen Organisationseinheit liefert, womit ein Bedarf des Anderen gedeckt wird, unabhängig davon, ob der Bedarf freiwillig oder auf Grund einer gesetzlichen Vorgabe entstanden ist, und wofür der Andere im Prinzip einen Preis bezahlen müsste, ungeachtet dessen, ob dies tatsächlich geschieht.	Aufnahme ökologischer Kriterien in die Entwicklung der Produkte und in die Produktbeschreibungen, z.B. Anforderungen zu Energie-, Wasser-, Materialverbrauch und Abfall mit entsprechenden Kennzahlen.
Zielvereinbarungen	werden in schriftlicher Form zwischen Institutionen und/oder Personen getroffen, um sich über quantitative und qualitative Handlungsergebnisse in einem vertragsähnlichen Zustand zu einigen.	Berücksichtigung ökologischer Ziele in den einzelnen Zielvereinbarungen.
Neue Aufbauorganisation	hat zum Ziel, durch Wegfall mindestens einer hierarchischen Ebene in der Organisation und der Stärkung der zweiten Ebene (Fachbereiche) deren Selbständigkeit und Selbstverantwortung zu erhöhen (divisionale Organisation).	Besondere Berücksichtigung ökologischer Handlungsfelder in einzelnen Organisationseinheiten bzw. ökologische Kriterien als Querschnittswissen. Gegebenenfalls Schaffung neuer Organisationseinheiten und Verantwortlichkeiten.
Geschäftsprozessoptimierung	untersucht die Wertschöpfungsketten in der Produktion der Verwaltung, um die Durchlaufzeiten zu reduzieren.	Berücksichtigung ökologischer Kriterien im Produktionsablauf.

Budgetierung	ist die globale Zurverfügungstellung eines Haushaltstitels zur Deckung unterschiedlicher Bedarfe einer Organisationseinheit.	„Gewinne“ durch umweltbewusstes Handeln, das gleichzeitig kostensparend ist.
Kosten-/Leistungs-Rechnung	will über Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger mehr Kostentransparenz und Kostenbewusstsein erreichen und damit die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns erhöhen.	Regeln für die Verrechnung eingesparter laufender Kosten mit Investitionskosten für den Umweltschutz; Erfassung und Zurechnung der Kosten für umweltrelevante Medien durch Umweltkostenrechnung. Gegebenenfalls Einrechnung externer ökologischer Effekte.
Controlling	unterstützt Steuerungsentscheidungen durch die abgestimmte Erarbeitung von Ziel- und Kennzahlen-Systemen und durch die zielgerichtete Beschaffung, Auswertung, Aufbereitung und Weitergabe von betrieblichen Informationen, erstellt Abweichungsanalysen und zeigt Lösungsmöglichkeiten für entstehende Probleme. Zentraler Bestandteil des Controlling ist das Berichtswesen.	Definition und Evaluation der Einhaltung ökologischer Kriterien, Standards und Kennzahlen; Aufnahme ökologischer Zielsetzung und Zielerreichung in das Berichtswesen (Umweltcontrolling).
Personalführung	will über neue Formen (Führung auf Distanz über Zielvereinbarungen und Delegation) der Personalentwicklung und gezielter Qualifizierungsmaßnahmen die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter langfristig erhöhen.	Verantwortung der Führungskräfte für ökologische Belange. Qualifikation zum Umweltschutz erhöhen.
Leistungsanreize	sollen über das variable Vorrücken in den Leistungsstufen sowie über Leistungsprämien und Leistungszulagen die Leistungsmotivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nachhaltig erhöhen.	Ausdehnung des Belohnungssystems auf ökologisch erfolgreiches Handeln und Ergebnisse.

Wettbewerb, Benchmarking	will durch Vergleiche der Leistungen verschiedener Behörden mittels Kennzahlen marktähnliche Konkurrenzbeziehungen erzeugen und somit wie auch durch die Imitation von Spitzenleistungen (best practice) die Leistungsfähigkeit einzelner Organisationseinheiten erhöhen.	Vergleiche von Behörden bzw. Organisationseinheiten im Hinblick auf das Erreichen ökologischer Zielmarken. Wettbewerbe, Preisverleihungen.
---------------------------------	---	--

1. Leitbild/strategische Ziele

Ein Leitbild spiegelt die Kultur, die Wertvorstellungen einer Organisation wider. Es formuliert ihr Selbstverständnis und das ihrer Mitglieder sowie die Erwartungen ihnen gegenüber. Es ist eine allgemeine Grundlage für die strategischen Ziele und gibt somit eine Handlungsorientierung für alle Beteiligten.

In den uns bekannten Leitbildern öffentlicher Verwaltungen spielt die Umwelt selten eine Rolle. Leitbilder beschreiben üblicherweise das Selbstverständnis als öffentliches Dienstleistungsunternehmen, das Streben nach Bürgerorientierung, Effizienz, Effektivität und Qualitätsverbesserungen sowie Grundsätze der internen Zusammenarbeit.

In neueren Leitbildern öffentlicher Verwaltungen taucht vereinzelt der Begriff Umweltschutz, Nachhaltigkeit oder Zukunftsfähigkeit auf, so z.B.

- im Rahmenleitbild für die Landesverwaltung NRW, Ziffer 6,
- im Leitbild der Landesverwaltung Baden-Württemberg beim Einsatz von Betriebsmitteln,
- im Umweltprogramm der Thüringer Landesanstalt für Umwelt mit detaillierten Maßnahmekatalogen,
- im Geschäftsprogramm Umweltschutz der Stadtverwaltung Wuppertal.

Ob Umweltschutz bzw. Nachhaltigkeit in einem Leitbild oder im Set strategischer Ziele erwähnt wird, ist Ergebnis eines politischen Willensbildungsprozesses, der extern angestoßen worden sein kann oder intern abgelaufen ist (Vgl. Kapitel 2.1 und 2.3).

2. Aufgabenkritik

ist ein ständiger Prozess einer lernenden Organisation. Sie beinhaltet die Fragen: Muss diese Aufgabe überhaupt durchgeführt werden? Muss sie von uns erledigt werden? Muss sie in diesem Umfang getan werden? Muss sie von uns allein bewältigt werden? Muss sie auf diese Weise erledigt werden? Kann sie mit geringem Aufwand erledigt werden? Kann sie mit besserer Qualität erfolgen? Mittel sind u.A. das Vorschlagswesen, Kundenbefragungen und ein Beschwerdemanagement.

Dieser Fragenkatalog müsste unter dem Gesichtspunkt eines ökologischen Leitbildes bzw. nachhaltiger strategischer Ziele in Bezug auf die Umweltverträglichkeit bei Beschaffung, Produktion und Absatz erweitert werden.

3. Produkte

Produkte sind das, was ein Produktzentrum an einen Anderen außerhalb der eigenen Organisationseinheit liefert, womit ein Bedarf des Anderen gedeckt wird, unabhängig davon, ob der Bedarf freiwillig oder auf Grund einer gesetzlichen Vorgabe entstanden ist, und wofür der Andere im Prinzip einen Preis bezahlen müsste, ungeachtet dessen, ob dies tatsächlich geschieht.

Die Definition und Beschreibung von Produkten steht häufig am Beginn der Verwaltungsmodernisierung, denn vor weiteren Schritten ist eine Bestandsaufnahme aus einer neuen Perspektive, nämlich der der Kunden, nützlich und sinnvoll. Produktbeschreibungen umfassen in der Regel Informationen über die Produktstelle, die gesetzlichen Grundlagen, die Produktmenge, die Produktqualität, die Kostenstruktur und die Zielperspektiven. Die Inhalte solcher Beschreibungen und die Intention ihrer Darstellung sind zwar rein betriebswirtschaftlicher Art, es lassen sich aber unter ökologischen Zielsetzungen problemlos Kriterien und Daten zum Umweltschutz aufnehmen, wie z. B. über den produktionsbedingten Verbrauch natürlicher Ressourcen, über Energieaufwand, über Abfallentsorgung und ähnliches. Zu diesen Kennzahlen können Zielvorstellungen entwickelt werden, deren Verfolgung wiederum im Controlling überprüft werden kann.

4. Zielvereinbarungen

werden in schriftlicher Form zwischen Institutionen und/oder Personen getroffen, um sich über quantitative und qualitative Handlungsergebnisse in einem vertragsähnlichen Zustand zu einigen. Sie vermitteln allen Beteiligten eine Handlungs- und Ergebnisorientierung, ohne aber den Weg der Zielerreichung vorzugeben. Damit die Zielerreichung von Zielvereinbarungen überprüft werden kann, ist notwendig (vgl. Pippke 1997):

- eine inhaltliche Beschreibung der Ziele,
- die Operationalisierung der Ziele, d. h. Transformierung der Zieleinhalte in messbare Größen,
- die Fixierung von Zeiträumen.

Das Instrument der Zielvereinbarung ist untrennbar mit der Delegation von Aufgaben, Zuständigkeiten, Unterschriftbefugnissen und Verantwortung auf nachgeordnete Stellen bzw. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verbunden. Es ist unzulässig, bei den Zielvereinbarungen hierarchische Ebenen zu überspringen. Zielvereinbarungen können aber auch zwischen Organisationseinheiten bzw. Personen gleicher hierarchischer Ebenen geschlossen werden, ebenso zwischen Vorgesetztenstellen und Arbeits- oder Projektgruppen.

Da Zielvereinbarungen überwiegend einem vertikalen Kommunikations- und Entscheidungsstrang folgen, erfordert ihre ökologische Wirksamkeit die Verankerung des Umweltschutzgedankens im Leitbild und im strategischen Zielbündel einer Verwaltung. Ausgehend hiervon wäre eine Verpflichtung abzuleiten, ökologische Zielsetzungen in die Zielvereinbarungen aufzunehmen und schrittweise über die hierarchischen Ebenen zu spezifizieren und zu konkretisieren.

5. Neue Aufbauorganisation

Die Reorganisation einer Verwaltung im Zuge ihrer Modernisierung hat zum Ziel, durch Wegfall mindestens einer hierarchischen Ebene und die Stärkung der zweiten Ebene (Fachbereiche) die Selbständigkeit und die Selbstverantwortung dieser zu erhöhen (divisionale Organisation). Die früheren Querschnittseinheiten (Organisation, Finanzen,

Personal) sollen dabei in ihren Macht- und Einflussmöglichkeiten beschnitten und zu Service-Stellen umgewandelt werden.

Da Umweltschutz nicht allein Aufgabe einer einzelnen Organisationseinheit (Amt oder Abteilung) sein sollte, weil es dann Probleme gäbe, Breitenwirkung zu erzielen, wäre es sinnvoller, eine Organisationseinheit für internen Umweltschutz im zentralen Servicebereich anzusiedeln, damit eine solche Stelle unterstützend im gesamten Organisationsbereich wirken kann.

6. Geschäftsprozessoptimierung

Die Analyse von Arbeitsablaufprozessen untersucht die Wertschöpfungsketten in der Produktion der Verwaltung, um die Durchlaufzeiten zu reduzieren. Diese Vorgehensweise ist relativ neu in der Verwaltung, unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten mit dem Ziel der Kostenreduzierung aber unvermeidlich. In ihr steckt ein großes Rationalisierungspotenzial.

In einer Verwaltung, die sich umfassend dem Umweltschutz verpflichtet fühlt, können solche Analysen der Geschäftsprozesse aber auch genutzt werden herauszufinden, an welchen Stellen der Produktionsprozesse ökologisch gesündigt wird und was man umweltbewusst verändern könnte.

7. Budgetierung

ist beschrieben worden als die globale Zurverfügungstellung eines finanziellen Rahmens zur Deckung unterschiedlicher Bedarfe einer Organisationseinheit. Angestrebt wird dabei eine hundertprozentige Deckungsfähigkeit aller Ausgabearten und die Übertragbarkeit nicht verausgabter Mittel in das nächste Haushaltsjahr. Einsparungen, die aus Managementleistungen erwachsen sind, sollen als Belohnung dem Budget der nächsten Periode (zumindest teilweise) zugeschlagen werden. Den Organisationseinheiten werden Spielräume bei der Verausgabung der Mittel und die Möglichkeit gegeben, selbst Einnahmen zu erzielen. Die bisherigen Erfahrungen mit der Budgetierung sind überwiegend positiv.

Gerade die Budgetierung wird als Ansatz gesehen, über finanzielle Anreize zu ökologischem Handeln in öffentlichen Verwaltungen zu gelangen. Wie in Kapitel 2.3 dargestellt, ist dies auch in all den Fällen optimistisch anzunehmen, in denen umweltbe-

wusstes Handeln zu Einsparungen führt und damit zu Vorteilen für die eigene zur Verfügung stehende Budgetmenge, in allen anderen Fällen wegen der Dominanz betriebswirtschaftlicher Zielsetzungen nicht. Auch im ersten Fall ist ein positiver Zusammenhang nur dann wahrscheinlich, wenn die Budgetvorteile kurzfristig realisierbar sind, weil in den meisten Verwaltungen immer noch die kurzfristige Sparsamkeit höher eingeschätzt wird als eine langfristige Wirtschaftlichkeit.

Über die Budgetierung könnten Anreize geschaffen werden, umweltschützend zu handeln, allerdings nur, wenn sie mit ökologischen Zielsetzungen (abgeleitet aus dem Leitbild) über Zielvereinbarungen mit dem Controlling verknüpft wird. Falls Ziele mit ökologischem Inhalt für eine Verwaltung formuliert worden sind, kann man diese über Kennzahlen für alle Organisationseinheiten - allgemein oder individuell - verbindlich machen und den Grad der Zielerreichung über das Controlling messen. Je nachdem, ob eine Organisationseinheit das Ziel, das über die Zielvereinbarungen formuliert wurde, erreicht oder unterschritten hat, werden Zuschläge zum Budget gewährt oder Abschläge vorgenommen (*Bonus-Malus-System*). Unterstellt, dass alle Organisationseinheiten an der Vergrößerung ihres Budgets interessiert sind, könnten von einem solchen System erhebliche Anreizwirkungen für den Umweltschutz ausgehen.

8. Kosten- und Leistungs-Rechnung (KLR)

Die KLR will über Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträger mehr Kostentransparenz und Kostenbewusstsein erreichen und damit die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns erhöhen. Es sollen exakte Erkenntnisse über den Ressourcenverbrauch bei der Leistungserstellung erbracht werden.

Wie anfangs bereits erwähnt, wurde die Kosten- und Leistungs-Rechnung in zahlreichen Verwaltungen bereits eingeführt oder ist dabei, die Kameralistik zu ergänzen. Als ein rein betriebswirtschaftliches Verfahren hat sie keinen unmittelbaren Bezug zum Umweltschutz (vgl. Abschnitt 2.3).

Es ist allerdings möglich, im Zuge einer *Umweltkostenrechnung* die Kosten für die Beseitigung des Hausmülls, das Abwasser, den Gas-, Strom- und Wasserverbrauch sowie

den Heizungsbetrieb gesondert zu erfassen, zu dokumentieren und mit Zielgrößen zu versehen⁶.

Insofern entsteht durch die Verknüpfung der Zurechnung der Verbrauchskosten im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung mit der Budgetierung und dem (Umwelt-) Controlling ein starker Anreiz, Verbrauchskosten zu senken, um Mittel für andere Aufgaben freizustellen. Durch die Budgetierung in Verbindung mit der Kosten- und Leistungsrechnung sind zugleich die Voraussetzungen dafür erheblich verbessert, weil es den budgetierten Einheiten möglich ist, kleine bis mittlere Investitionen zur verbesserten Ressourceneffizienz aus dem budgetierten Verwaltungshaushalt zu tätigen und diese Investitionen für einzelne Liegenschaften mit den dort eingesparten Verbrauchskosten innerhalb des budgetierten Verwaltungskostenhaushalts zu verrechnen. Daher ist es auch einfacher, Anschaffungen/Beschaffungen auf Basis der Lebenszykluskosten anstelle der reinen Anschaffungskosten zu bewerten.

Jedoch ist beides vermutlich noch keine Garantie dafür, dass wirtschaftliche Umweltschutzmaßnahmen tatsächlich umgesetzt werden. Fraglich ist z.B., ob die Fähigkeit besteht, wirtschaftliche Umweltschutzmaßnahmen zu identifizieren, zu planen und zu realisieren oder ob die Kenntnisse und Fähigkeiten zum Vergleich von Beschaffungsalternativen auf Basis von Lebenszykluskosten ausreichen. Hier sind vermutlich weitere Elemente wie Zielvereinbarungen, Leitlinien und Arbeitshilfen erforderlich. Weiterhin kann es zwar durch Budgetierung und Kosten- und Leistungsrechnung prinzipiell möglich sein, wirtschaftliche Umweltschutzmaßnahmen zu realisieren, dies kann aber praktisch an der Liquiditätssituation der Verwaltung scheitern. In diesem Zusammenhang ist für größere mögliche Projekte auch darauf hinzuweisen, dass Vermögens- und Verwaltungshaushalt im NSM nach wie vor getrennt sind, und dass daher auch eine Verwaltungseinheit mit budgetiertem Verwaltungshaushalt sowie mit Kosten- und Leistungsrechnung für größere wirtschaftliche Umweltschutzmaßnahmen eine Finanzierung aus dem Vermögenshaushalt beantragen und letztlich erhalten muss.

Seit langem fordern namhafte Betriebswirte, sogenannte „externe Effekte“ in die Kostenrechnung einzubeziehen. Man versteht darunter positive oder negative Nebenwir-

⁶ Vgl. das Vorgehen in der Stadt Bad Harzburg, Hinweis in: BMU / Umweltbundesamt 2001, S. 282.

kungen, die in der Güterproduktion oder als Produktionsergebnis entstehen, kostenmäßig aber nicht erfasst werden. Besonders ausgeprägt sind positive Wirkungen bei öffentlichen Gütern (z.B. genießen die Besucher eines Fußballspiels die erhöhte Sicherheit durch die Polizeipräsenz, zahlen aber nicht gesondert dafür). Umgekehrt werden Umweltschäden und Verbrauch der natürlichen Ressourcen in der Regel nicht erfasst, obwohl sie negative Auswirkungen haben und Kompensationszahlungen an die Geschädigten geleistet werden müssten (z.B. Lärmbelästigungen beim Flughafenausbau, Endlagerung von Uranabfällen, Flächenverbrauch beim Bau, Verseuchung der Meere usw.). In der Regel sind die künftigen Generationen die Leidtragenden, weil ihnen weniger Ressourcen zur Verfügung stehen, ihre natürliche Umwelt geschädigt wurde, sie Klimaänderungen ertragen müssen usw., aber Geldrücklagen zur Beseitigung bzw. Minderung dieser Schäden nicht gebildet wurden. Würden solche Kosten in den Kostenrechnungen berücksichtigt, ergäbe sich ein ganz neues Bild bei der Bewertung von Gütern, der Produktionsprozesse und der Preisgestaltung. Gerade der öffentlichen Hand stünde es gut an, als Vorbild solche externen Effekte in die Kosten-Leistungs-Rechnung einzubeziehen.

9. Controlling

Controlling hat als Gegengewicht zur Delegation und Dezentralisierung der Aufgaben erledigung das Ziel, die Führungsebene bei ihren Steuerungsentscheidungen zu unterstützen, sie mit aufbereiteten steuerungsrelevanten Informationen zu versorgen, Abweichungsanalysen zu fertigen, rechtzeitig Risiken aufzuspüren und Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Es bedient sich dabei in erster Linie eines Berichtswesens, eines ausgefeilten Kennzahlensystems sowie Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung. Controllingstellen werden zentral (bei der Behördenleitung) und/oder dezentral (auf der zweiten Führungsebene: Fachbereichsleiter, Abteilungsleiter) angesiedelt.

Controlling kann als wichtiges Instrument der Verwaltungsmodernisierung nicht von sich aus Einfluss auf den Umweltschutz in einer öffentlichen Verwaltung nehmen. Es kann lediglich überprüfen, ob und inwieweit ökologische Zielsetzungen verfolgt und Ziele erreicht wurden. Dies setzt voraus, dass solche Ziele formuliert, operationalisiert und vereinbart wurden. Unter diesen Konditionen kann das Controlling im Sinne eines Umweltcontrollings allerdings mit Hilfe des Berichtswesens als ein schlagkräftiges Instrument zur Verstärkung des Umweltschutzes in einer Verwaltung gestaltet werden,

denn es wird die Einhaltung ökologischer Kriterien über Standards und Kennzahlen evaluiert und öffentlich gemacht.

10. Personalführung

Die Verwaltungsmodernisierung verlangt eine neue Führungsphilosophie. Sie will über neue Formen der Personalführung (Führung auf Distanz, über Zielvereinbarungen und Delegation), der Personalentwicklung und gezielter Qualifizierungsmaßnahmen die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mittelfristig erhöhen.

Ansatzpunkte für umweltbewusstes Handeln ergeben sich dann, wenn strategische Ziele ökologische Inhalte haben und diese über Zielvereinbarungen spezifiziert, konkretisiert und verbindlich gemacht werden. Gerade die Führungskräfte aller Ebenen in der öffentlichen Verwaltung sind aufgerufen, verantwortungsvoll im Sinne der Zukunftsfähigkeit zu handeln und entsprechende Prozesse zu initiieren bzw. zu unterstützen. Dies verlangt von Führungskräften im Besonderen:

- umweltrelevante Ziele setzen und mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern umsetzen,
- Umweltinitiativen entwickeln, Innovationsfähigkeit,
- Fähigkeit zur kooperativen, partnerschaftlichen Führung,
- den Einsatz knapper Ressourcen planen und ergebnisgerecht umsetzen,
- Verantwortung für Ergebnisse übernehmen,
- Fähigkeit zum lebenslangen Lernen, auch in ökologischer Hinsicht.

11. Leistungsanreize

sollen über das variable Vorrücken in den Leistungsstufen sowie über *Leistungsprämien* und *Leistungszulagen* die Leistungsmotivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nachhaltig erhöhen.

Ansätze für umweltbewusstes Handeln von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ergeben sich dann, wenn das Belohnungssystem auf ökologische Bereiche ausgedehnt wird. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten dann Prämien oder Zulagen, wenn sie im

Rahmen des Vorschlagswesens Ideen zum Umweltschutz in ihrer Behörde erfolgreich eingebracht haben oder sich in besonderer Weise bei der Verfolgung von Umweltschutzzieleen hervorgetan haben.

12. Wettbewerb, Benchmarking

Das Benchmarking will durch Vergleiche der Leistungen verschiedener Behörden mittels Kennzahlen marktähnliche Konkurrenzbeziehungen erzeugen und sowohl damit als auch durch die Imitation von Spitzenleistungen (*Best practice*) die Leistungsfähigkeit einzelner Organisationseinheiten erhöhen.

Im Interesse der Umwelt und der Lebensqualität der zukünftigen Generationen wäre es wünschenswert, wenn Verwaltungen in einen Wettbewerb nach ökologischen Kriterien einträten. Einen ersten Ansatz zu einem solchen Vergleich unternahm das Umweltbundesamt im Jahre 1999 (Hinweis bei: BMU / Umweltbundesamt, S. 307). Indikatoren für ein solches Benchmarking finden sich leicht (Vgl. dazu den Abschnitt 5.2.2.2). Anreize könnten auch durch die Vergabe entsprechender Preise, z. B. durch das Umweltbundesamt oder zuständige Landesministerien, geschaffen werden.

Die Ausführungen dieses Kapitels sollten belegen, dass die Verquickung von Verwaltungsreform und Umweltschutz nicht allein auf monetärem Sektor stattfinden sollte, weil dann die Erfolgchancen als nur punktuell eingeschätzt werden. Sinnvoller ist die ganzheitliche Einbettung in das NSM in seinen verschiedenen Facetten. Der Umweltschutz ist dann ein Teil des Gesamtnetzes der Verwaltungsmodernisierung. Ein wichtiger Schritt kann es hierbei sein, diese mit einer Form der Umweltbetriebsprüfung bzw. eines Öko-Audits zu koppeln. Alle diese Schritte würden gestützt und gefördert durch ein umweltbewusstes Selbstverständnis, eine *ökologische Corporate Identity* einer Verwaltung.

5 Analyse positiver Beispiele für ökonomische Anreize zum Umweltschutz

5.1 Ziel der Analyse und Auswahl der positiven Beispiele

Ziel der Analyse

Mit der Sammlung und Auswertung guter Beispiele für ökonomische Anreize zum Umweltschutz werden im Rahmen dieser Studie **zwei Ziele** verfolgt:

- einerseits wollen wir anhand von existierenden Beispielen zeigen, wie in der Praxis durch gezielte (ökonomische) Anreizmodelle die Hemmnisse überwunden werden können, die in Kapitel 3.1 für die Umsetzung der dort beschriebenen Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz festgestellt wurden;
- andererseits wollen wir darstellen, ob und wie in der Praxis die Verknüpfung des neuen Steuerungsmodelles und des Umweltschutzes existiert, wie sie in Kap. 4 theoretisch hergeleitet wurde.

Für beide Ziele wurden daher positive Praxisbeispiele gesucht und analysiert.

Bei dieser Bestandaufnahme ist zudem zu unterscheiden zwischen ökonomischen **Anreizmodellen** (z.B. „fifty-fifty“-Modellen, Energiespar-Contracting) und **Anwendungsbeispielen** für diese Anreizmodelle in Stadt X oder Bundesamt Y.

Bei der Auswertung der Beispiele ging es vor allem darum,

- inwieweit und wodurch es gelungen ist, die (insbesondere ökonomischen, organisatorischen und haushaltsrechtlichen) Hemmnisse zu umweltfreundlicherem Verhalten, denen sich die einzelnen Institutionen/ Organisationseinheiten/ Individuen gegenübersehen, zu überwinden;
- die Rolle der ökonomischen Anreize im Gesamtinstrumentarium von z.B. Umweltmanagement, Umweltcontrolling, Motivation und Information herauszuarbeiten.
- Wichtig ist ferner die Differenzierung der Ergebnisse hinsichtlich der Anwendbarkeit in den in Kapitel 1.4 und 2 identifizierten Typen von Verwaltungssystemen und

damit der Übertragbarkeit nur auf bestimmte öffentliche Einrichtungen (z.B. Regie- und Eigenbetriebe) oder alle genannten Institutionen.

Für die Bestandsaufnahme wurde daher zunächst ein **gemeinsames Analyseraster** entwickelt, das diese Ziele berücksichtigt, um die Voraussetzung für die Auswertung sowie die Darstellung der Beispiele in der Motivationsbroschüre zu schaffen.

Kriterien und Prozess der Auswahl guter Beispiele

Aufgrund der genannten Ziele, und um die Auswahl möglichst repräsentativ und im Hinblick auf die Broschüre möglichst relevant zu gestalten, haben wir uns bei der Auswahl positiver Beispiele für ökonomische Anreizmodelle zum Umweltschutz an folgenden **Kriterien** orientiert:

- Anreizmodelle für Verwaltungen insgesamt, Organisationseinheiten und Individuen sollten repräsentiert sein.
- Die drei typisierten Formen von Verwaltungsorganisation („Verwaltung mit kameralistischer Rechnungslegung nach klassischem Haushaltsrecht“, „Verwaltungen mit Ergänzung der Kameralistik durch Budgetierung oder Kosten- und Leistungsrechnung“, „Verwaltung mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung“; vgl. Kap. 1.4 und 2) sollten abgedeckt sein.
- Insbesondere bei den zwei letzteren, bereits teilweise oder weitgehend modernisierten Verwaltungstypen sollten Beispiele für eine Verknüpfung von Verwaltungsmodernisierung und Umweltschutz herausgearbeitet werden.
- Die kommunale, Landes- und Bundesverwaltung sowie Eigenbetriebe sollten mit mindestens je einem Beispiel abgedeckt sein.
- Für die prozessorientierten Handlungsfelder Beschaffung, Bewirtschaftung sowie Bau und Instandhaltung sollte mindestens je ein Beispiel enthalten sein.
- Für die medienorientierten Handlungsfelder Energie plus Wasser/Abwasser, Mobilität sowie Abfall und Materialien sollten je mindestens drei Beispiele aufgeführt sein. Die Vermeidung von Gefahr- und Schadstoffen wurde dagegen a priori als weniger geeignet für ökonomische Anreize angesehen.

- Damit sollten schließlich auch die meisten der in Kapitel 3 analysierten Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz erfasst sein.

Bei der **Auswahl** wurden neben der Aktualisierung der Kenntnisse zu Beispielen, die dem Wuppertal Institut oder dem Institut für Verwaltungswissenschaften bereits bekannt waren, die Ergebnisse weiterer Recherchen mittels

- Kontaktaufnahme mit Verbänden wie dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund, dem Deutschen Landkreistag etc.
- telefonischer Nachfrage, insbesondere unter den Ministerien und Einrichtungen des Bundes und den Landesregierungen,
- einer intensiven und umfangreichen Internet-Recherche

einbezogen.

In den folgenden drei Tabellen werden die **ausgewählten Beispiele** gemäß den o.g. Kriterien eingeordnet. Zunächst werden sie den Verwaltungstypen zugeordnet.

Tab. 5-1: Kriterienraster und ausgewählte Beispiele

Verwaltungstyp	Kommunen	Länder	Bundesregierung
Verwaltung mit kameralistischer Rechnungslegung nach klassischem Haushaltsrecht		Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW: Nutzerbehörden	Travel Management System des Bundesverwaltungsamtes und des Bundesinnenministeriums
Verwaltungen mit Ergänzung der Kameralistik durch Budgetierung oder Kosten- und Leistungsrechnung	- Frankfurt/Main: Erfolgsbeteiligung der Nutzer - Frankfurt/Main: Energiemanagement - Stuttgarter Modell (Intracting) - München: Pro Klima – contra CO₂ - Hamburg: Leuchten- tausch 2:1 für's Klima - Wuppertal: Umweltmanagement - Kreis Ostholstein: Car-Sharing - Bonn: Eco-Fahrtraining - Hannover: Jobticket und Parkraumbewirtschaftung		
Verwaltung mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung	Horb am Neckar: Kindergärten	Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW selbst	

Außerdem wurden drei innovative Beispiele aus der Privatwirtschaft analysiert:

- DATEV: Umnutzung von PCs
- DATEV: verbrauchsoptimierte Dienstwagen
- Wilkhahn: Umweltschutz im Vorschlagswesen

Die zweite Tabelle stellt die mit den ökonomischen Anreizen adressierten Handlungsfelder und Verwaltungsebenen in den ausgewählten Beispielen dar.

Tab. 5-2: Mit den ökonomischen Anreizen adressierte Handlungsfelder und Verwaltungsebenen in den ausgewählten Beispielen

Beispiel	medienorientiertes Handlungsfeld	prozessorientiertes Handlungsfeld	Verwaltungsebenen
Frankfurt/Main: Erfolgsbeteiligung der Nutzer	Energie, Wasser/Abwasser	Bewirtschaftung	Organisationseinheiten und Einzelne
Frankfurt/Main: Energiemanagement	Energie, Wasser/Abwasser	Bewirtschaftung, Bau&Instandhaltung	Institution und Organisationseinheiten
Stuttgarter Modell (Intracting)	Energie, Wasser/Abwasser	Bewirtschaftung, Bau&Instandhaltung	Institution und Organisationseinheiten
München: Pro Klima – contra CO2	Energie, Wasser/Abwasser	Bewirtschaftung	Organisationseinheiten
Hamburg: Leuchten- tausch 2:1 für's Klima	Energie	Bewirtschaftung, Bau&Instandhaltung	Institution und Organisationseinheiten
Wuppertal: Umweltmanagement	alle Medien	alle Prozesse	Institution und Organisationseinheiten
Kreis Ostholstein: Car-Sharing	Mobilität	Beschaffung, Bewirtschaftung	Institution
Bonn: Eco-Fahrtraining	Mobilität	Bewirtschaftung	Institution, Organisationseinheiten, Einzelne
Hannover: Jobticket und Parkraumbewirtschaftung	Mobilität	Bewirtschaftung	Institution, Organisationseinheiten, Einzelne
Horb am Neckar: Kindergärten	alle Medien (Schwerpunkt: Energie)	Bewirtschaftung, Bau&Instandhaltung	Organisationseinheiten
Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW: Nutzerbehörden	alle Medien	Bau&Instandhaltung, Bewirtschaftung	Institutionen
Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW selbst	alle Medien	Bau&Instandhaltung, Bewirtschaftung	Institution und Organisationseinheiten
Travel Management System beim Bundesinnenministerium	alle Medien	Beschaffung	Institution und Organisationseinheiten
DATEV (privat): Umnutzung von PCs	Abfall und Materialien	Beschaffung	Institution und Organisationseinheiten
DATEV (privat): sparsame Dienstwagen	Mobilität	Beschaffung	Institution und Einzelne
Wilkhahn (privat): Umweltschutz im Vorschlagswesen	alle Medien	Beschaffung, Bewirtschaftung	Einzelne

Die dritte Tabelle gibt einen Überblick über die mit den ökonomischen Anreizen adressierten Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz in den ausgewählten Beispielen.

Tab. 5-3: Mit den ökonomischen Anreizen adressierte Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz in den ausgewählten Beispielen

Beispiel	Maßnahmenbereich zum Umweltschutz
Frankfurt/Main: Erfolgsbeteiligung der Nutzer	E2, W2 verhaltensbedingte Energie- u. Wassereinsparung
Frankfurt/Main: Energiemanagement	E2, W2 verhaltensbedingte Energie- u. Wassereinsparung, E3 Energiemanagement, E4 Energiesparinvestitionen im Bestand, E5 integrale Planung im Neubau, W1 wassersparende Armaturen
Stuttgarter Modell (Intracting)	E4 Energiesparinvestitionen im Bestand, W1 wassersparende Armaturen
München: Pro Klima – contra CO ₂	E2, W2 verhaltensbedingte Energie- u. Wassereinsparung
Hamburg: Leuchtentausch 2:1 für's Klima	E4 Energiesparinvestitionen im Bestand
Wuppertal: Umweltmanagement	E, W, A, G alle Maßnahmen
Kreis Ostholstein: Car-Sharing	M1 Car-Sharing
Bonn: Eco-Fahrtraining	M3 verbrauchsarmes Fahren und sparsame Fahrzeuge
Hannover: Jobticket und Parkraumbewirtschaftung	M2 Umweltverbund im Beschäftigtenverkehr
Horb am Neckar: Kindergärten	E2, W2 verhaltensbedingte Energie- u. Wassereinsparung, E4 Energiesparinvestitionen im Bestand, W1 wassersparende Armaturen
Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW: Nutzerbehörden	E2, W2 verhaltensbedingte Energie- u. Wassereinsparung
Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW selbst	E3 Energiemanagement; E, W, A, G alle Maßnahmen
Travel Management System beim Bundesinnenministerium	M4 Dienstreisemanagement
DATEV (privat): Umnutzung von PCs	A1 Abfall- und Materialmanagement bei der Abfallerzeugung
DATEV (privat): verbrauchsoptimierte Dienstwagen	M3 verbrauchsarmes Fahren und sparsame Fahrzeuge
Wilkhahn (privat): Umweltschutz im Vorschlagswesen	E, W, M, A, G alle Maßnahmen

E, W, M, A, G: Energie, Wasser/Abwasser, Mobilität, Abfall und Materialien, Gefahr- und Schadstoffe

Unsere Sammlung und Analyse positiver Beispiele ist mit Sicherheit nicht vollständig. Genausowenig erhebt sie einen Anspruch darauf, die jeweils besten Beispiele für ein bestimmtes Anreizmodell darzustellen. Jedoch denken wir, dass wir mit unserem Screening jeweils „gute“, das heißt innovative, erfolgreiche und für die Umsetzung mit ihren möglichen Problemen repräsentative Beispiele gefunden haben, die darüber hinaus alle drei typisierten Formen von Verwaltungsorganisation und die kommunale, Landes-, Bundesverwaltung sowie Eigenbetriebe mit mindestens je einem Beispiel abdecken.

5.2 Darstellung und Bewertung von positiven Beispielen

Die in den Tabellen 5-1 bis 5-3 genannten positiven Beispiele sind im **Anhang** zu diesem Bericht mit Hilfe des einheitlichen Analyserasters ausführlich dargestellt und bewertet. An dieser Stelle möchten wir sie dagegen als Anwendungsbeispiele in den Rahmen einer Darstellung prinzipieller (ökonomischer) **Anreizmodelle** einsortieren (z.B. Erfolgsbeteiligung der Nutzer, Energiespar-Contracting, Finanzielle Belohnungen und Sanktionen im Budget, beruflichen und persönlichen Nutzen verknüpfen etc.).

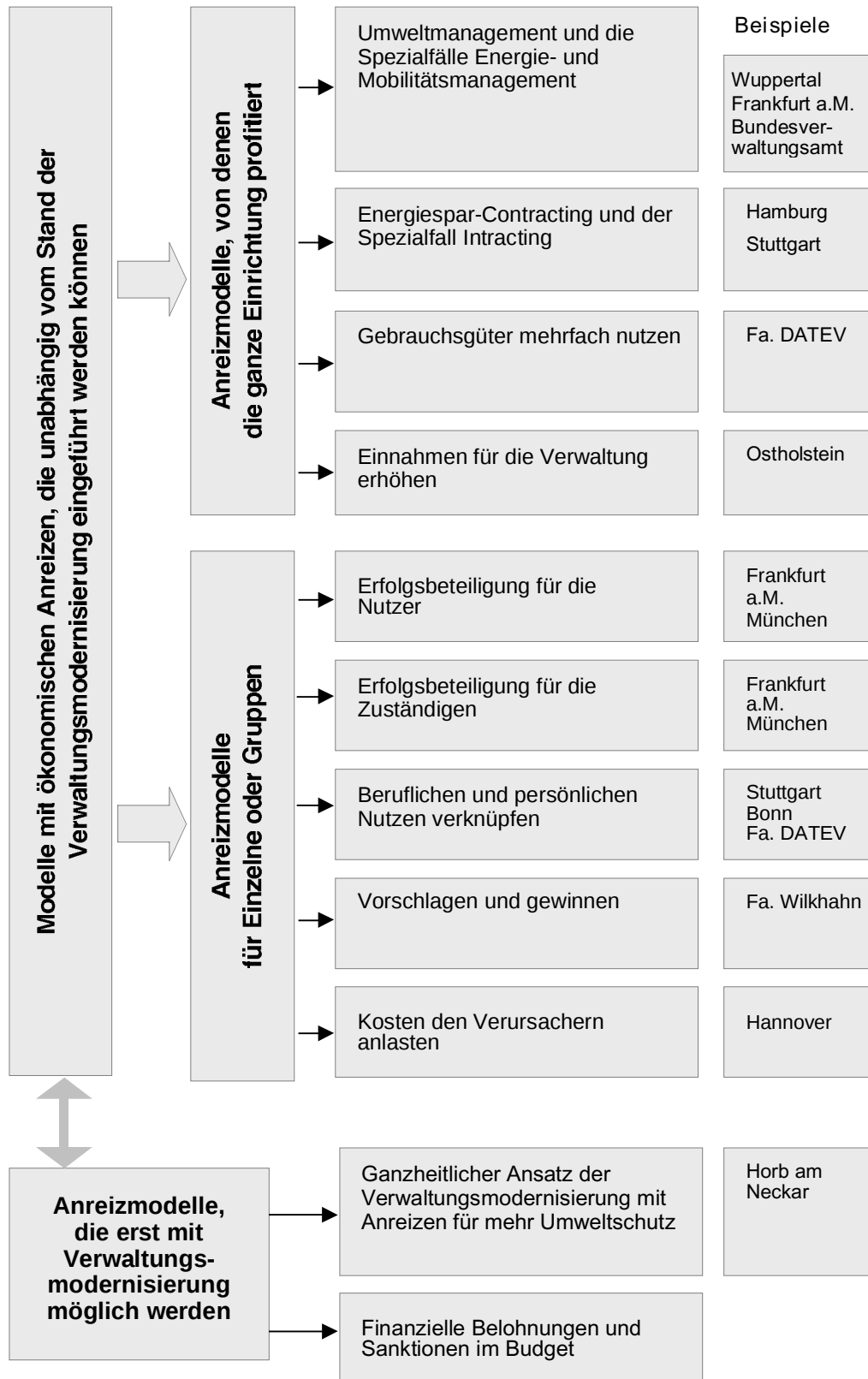
Gemäß der zu Beginn von Kapitel 5.1 getroffenen Unterscheidung in Anreizmodelle, die eher bei konkreten Maßnahmen zum Umweltschutz ansetzen (vgl. Kapitel 3) und konkrete Anreize zur Realisierung solcher Maßnahmen schaffen – egal, welcher Stand der Verwaltungsmodernisierung existiert – oder in Anreizmodelle, die speziell die Verwaltungsmodernisierung mit Umweltschutzmaßnahmen verknüpfen (vgl. Kapitel 4), ist dieses Kapitel in zwei Unterkapitel geteilt.

Für jedes **Anreizmodell** werden nach einer kurzen Beschreibung anhand der ausgewählten **Anwendungsbeispiele** mindestens dargestellt:

- die **Ziele**, die mit dem Anreizmodell verfolgt werden können; hierzu gehört insbesondere, für welche Handlungsfelder und Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz das Anreizmodell einsetzbar ist;
- bei welchen **Verwaltungseinheiten/Personen** und Abläufen das Modell typischerweise ansetzt;
- die **Wirkungsweise**, d.h. welche ökonomischen und sonstigen Anreize genutzt/gesetzt werden, und die Rolle der ökonomischen Anreize im Gesamtinstrumentarium;
- die notwendigen **Handlungsschritte und Verfahren**;
- die **Anwendbarkeit** je nach Verwaltungsform – kameralistisch oder modernisiert;
- die **Erfolgs- bzw. Risikofaktoren** für das Modell;
- die **Verbreitung** des Modells in der Praxis.

Abbildung 5-1 gibt einen Überblick über die identifizierten Anreizmodelle und die ihnen zugeordneten Praxisbeispiele.

Abb. 5-1: Zuordnung der Praxisbeispiele zu den identifizierten Anreizmodellen



5.2.1 Ökonomische Anreizmodelle für einzelne Handlungsfelder zum Umweltschutz in der Praxis

5.2.1.1 Modelle mit Anreizen zu Ressourceneffizienz und Umweltschutz für Organisationseinheiten und ganze Verwaltungen

Mit den vier Anreizmodellen und drei Spezialfällen, die in diesem Kapitel vorgestellt werden, können wirtschaftliche Potenziale durch mehr Umweltschutz gezielter erschlossen werden. Dies betrifft insbesondere Investitionen in Bau und Instandhaltung, aber auch die anderen beiden prozessorientierten Handlungsfelder. Anreizmodelle, die ökonomische Anreizsignale in die Verwaltung hinein senden, zu den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder den Nutzern einer Liegenschaft als Gemeinschaft werden im nächsten Kapitel 5.2.1.2 vorgestellt.

Anreizmodell: Umweltmanagement und die Spezialfälle Energie- und Mobilitätsmanagement

Kurzbeschreibung

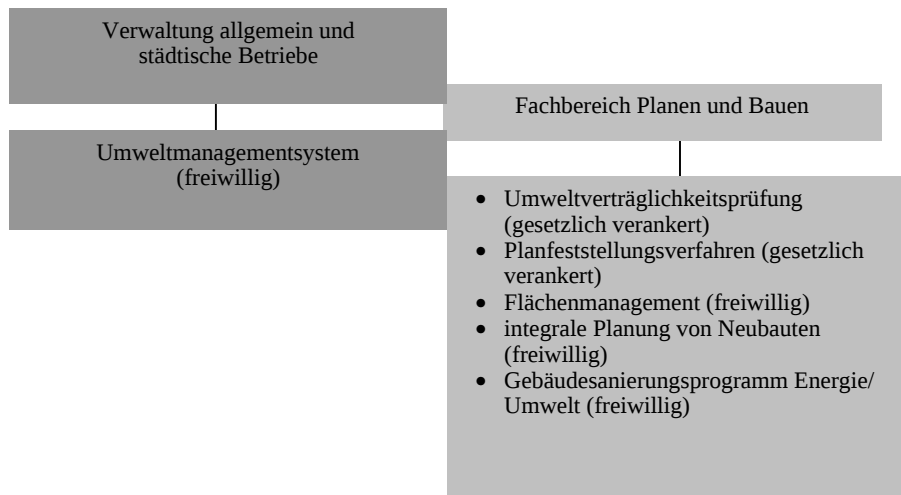
Eine spezielle Stelle oder Abteilung wird eingerichtet, um die Aufgaben des Umwelt-, Energie- oder Mobilitätsmanagements wahrzunehmen.

Umweltmanagement umfasst denjenigen Teil des gesamten, übergreifenden Managements, der eine umweltorientierte Unternehmenspolitik bestimmt sowie der Umsetzungskontrolle dient. Wichtige führungsunterstützende Werkzeuge des Umweltmanagements sind das Umweltkostenmanagement, das Ökoaudit nach EMAS-Verordnung (http://europa.eu.int/comm/environment/emas/index_en.htm, www.emas-register.de sowie Der Weg zu EMAS, <http://www.umweltdaten.de/medien/emas-bl.pdf>), Energie-/Umweltanalysen einzelner Gebäudekomplexe, Ökobilanzen und Umweltkennzahlen, Umweltcontrolling und Umweltberichterstattung, Umweltleitlinien allgemein und ein Umweltinvestitionsprogramm.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist das Umweltmanagement als Teildisziplin der Betriebswirtschaftslehre zu verstehen, das die Beziehungen des Betriebs zu seiner natürlichen Umwelt und die Einwirkung der Umwelt und ihrer Qualität sowie der Umweltpolitik auf den Betrieb darstellt und analysiert.

Wie ist/kann Umweltschutz in der öffentlichen Verwaltung verankert werden (beispielhaft):

Abb. 5-2: Beispiel für die institutionelle Verankerung des Umweltschutzes in der Verwaltungsstruktur einer Kommune



Eine detaillierte Darstellung und Analyse des Energiemanagements findet sich in Kapitel 3.1.1. Zum Mobilitätsmanagement finden sich weitere Informationen z.B. in ACE 2000; GBS 1998; Müller 2001; Umweltbundesamt 1999c; VCD 1996.

Ziele und Maßnahmenbereiche

Mit dem systematischen Umwelt-, Energie- oder Mobilitätsmanagement sollen Kosteneinsparpotenziale aufgedeckt und durch gezielte Aktivitäten und Maßnahmen, die die Abteilung einleitet, realisiert werden.

Prinzipiell werden mit dem Umweltmanagement alle Handlungsfelder und Prozesse abgedeckt. Energie- und Mobilitätsmanagement sowie ggf. ein umweltorientiertes Flächenmanagement sind dagegen spezialisiert auf ein Handlungsfeld; beim Energiemanagement liegt darüber hinaus der Schwerpunkt auf den Prozessen Bau und Instandhaltung sowie Bewirtschaftung, manchmal auch Beschaffung, während Beschaffung klar im Mittelpunkt des Mobilitätsmanagements steht.

Adressierte Verwaltungseinheiten/Personen und Abläufe

Die für das Umwelt-, Energie- oder Mobilitätsmanagement zuständigen Stellen werden mit allen umweltrelevanten Verwaltungseinheiten kooperieren und versuchen, deren Abläufe umweltfreundlicher zu gestalten. Darüber hinaus werden für Umweltschutzmaßnahmen oft neue Abläufe erforderlich sein (so wie für viele der zuvor vorgestellten Anreizmodelle und Beispiele).

Wirkungsweise und Rolle der ökonomischen Anreize im Gesamtinstrumentarium

Ein wesentlicher Faktor bei der Einrichtung eines Umwelt-, Energie- oder Mobilitätsmanagements sind die möglichen Kosteneinsparungen für die Gesamtverwaltung durch Umweltschutzmaßnahmen, die die Verbrauchs- oder Entsorgungskosten senken. Da das Managementsystem zunächst jedoch Kosten verursacht, sind andere Motivationen wie Umweltschutzziele und Leitbilder ebenfalls wichtig. Für das Funktionieren des Managementsystems selbst ist die Verankerung in der Organisationsstruktur und der damit verbundene persönliche Anreiz für die darin eingebundenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entscheidend.

Notwendige Handlungsschritte und Verfahren

- Eine spezielle Stelle oder Abteilung muss eingerichtet werden, um die Aufgaben des Umwelt-, Energie- oder Mobilitätsmanagements wahrzunehmen.
- Die Abteilung muss mit den erforderlichen Personal- und Sachmitteln ausgestattet werden, um diese Aufgaben gut wahrnehmen zu können.
- Außerdem muss die Abteilung die Kompetenz erhalten, Vorschläge für Veränderungen in den Abläufen der Beschaffung und Bewirtschaftung sowie von Bau und Instandhaltung zu erarbeiten und mit den betroffenen Ressorts sowie der Verwaltungsspitze abzustimmen sowie ggf. eigene, neue Abläufe für Umweltschutzmaßnahmen einzuführen.

Anwendbarkeit in den drei typisierten Formen von Verwaltungsorganisation

Das Modell ist in allen drei typisierten Formen von Verwaltungsorganisation (vgl. Kap. 1.4 und 5.1) gleich gut anwendbar und somit unabhängig vom Stand der Verwaltungs-

modernisierung. Die Anreize zur Umsetzung der erarbeiteten Vorschläge für Umweltschutzmaßnahmen, die die Verbrauchs- oder Entsorgungskosten senken, sind in budgetierten Verwaltungseinheiten größer.

Erfolgs- bzw. Risikofaktoren

Für den Erfolg wichtig ist eine ausreichende Ausstattung mit Personal- und Sachmitteln sowie Kompetenzen. Entscheidender Erfolgs- aber auch Risikofaktor ist eine Akzeptanz und gute Zusammenarbeit mit den übrigen Ressorts.

Verbreitung in der Praxis

Mit der Öffnung der EG-Ökoaudit-Verordnung (EMAS-Verordnung) für öffentliche Verwaltungen hat das Umweltmanagement in den Bundes- und Landesbehörden sowie den Kommunen in Deutschland einen erneuten Schub bekommen. Es ist zwar noch nicht so weit verbreitet wie speziell das Energiemanagement, aber im Kommen. Eine Reihe öffentlicher Verwaltungen haben schon Umweltmanagementsysteme eingeführt. Mehr als 150 Standorte (Verwaltungen und andere öffentliche Einrichtungen) wurden bisher nach EMAS-Verordnung validiert. Die überwiegende Mehrheit ist auf kommunaler Ebene angesiedelt. Auf Bundes- und Länderebene sind bisher nur wenige Verwaltungsstandorte nach EMAS validiert. Einige weitere haben ein Umweltmanagementsystem nach ISO 14001 oder ein nicht validiertes oder zertifiziertes Umweltmanagement (Umweltbundesamt 2002a, 2002b; MUV Baden-Württemberg 2002).

Energiemanagement ist in Deutschland bereits weit verbreitet im kommunalen Bereich, insbesondere bei größeren Städten, aber auch bei mittleren Städten. Bei einer Umfrage im Jahr 1998 unter den 1.518 Städten in Deutschland mit mindestens 10.000 Einwohnern (ISI/IfP/WI 1999; Antwortquote: 34 %) antworteten rund 71 % der Verwaltungen, dass sie ein Energiemanagement für die öffentlichen Gebäude besitzen. Etwa 65 % der Verwaltungen hatten Maßnahmen zur Energieeffizienz bei der Raumwärme realisiert, und 48 % hatten Schulungen für Hausmeister zum Energiesparen durchgeführt. Manche Städte haben Energieeinsparungen bis zu 45 % bei der Heizenergie erreicht (Duscha/Hertle 1999). In kleineren Gemeinden und Landkreisen könnte dagegen Energiemanagement noch verstärkt genutzt werden.

In vielen Bundesländern existiert ein Energiecontrolling durch sogenannte Betriebsüberwachungsgruppen (LBW NRW 2002; vgl. auch das Beispiel BLB-NRW in Kap. 5.2.2), jedoch scheint eine systematische Realisierung von nicht-investiven und investiven Maßnahmen zur Energieeffizienz noch nicht in dem Maße angegangen zu werden wie in einigen Vorreiter-Kommunen (vgl. das hier folgende Beispiel Frankfurt am Main).

Ähnliches dürfte auch für die Behörden des Bundes gelten. So gaben bei der Umfrage des Umweltbundesamts (2002) immerhin 91 % der teilnehmenden Behörden an, zumindest an einzelnen Punkten Maßnahmen zur Reduzierung des Energieverbrauchs ergriffen zu haben. Über 36 % gaben sogar an, den Energieverbrauch technisch konsequent optimiert zu haben. Die THW-Schule Hoya hat beispielsweise den gesamten Energieverbrauch in den letzten 10 Jahren etwa halbiert.

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung unterstützt die betreuten Behörden durch umfassende Energieanalysen.

Ein Beispiel für Mobilitätsmanagement in einer Bundesbehörde liegt vor und wird hier präsentiert. Nach der genannten Umfrage (Umweltbundesamt 2002) haben immerhin 60 % der teilnehmenden Bundesbehörden Maßnahmen des betrieblichen Mobilitäts- und Verkehrsmanagements ergriffen.

Umweltmanagementsystem bei der Stadt Wuppertal (exemplarisch am Ressort 102 Vermessung, Katasteramt und Geodaten)

Handlungsfelder: alle Medien und Prozesse

Verwaltungsform: Kommune mit Budgetierung, auf dem Weg zur Verwaltung mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung

In einem Grundsatzbeschluss des Rates der Stadt Wuppertal aus dem Jahre 1994 wurde festgelegt, Umweltschutz künftig als Gemeinschaftsaufgabe der gesamten Verwaltung wahrzunehmen, d.h., dass jede Leistungseinheit und jede/r Mitarbeiter/in für die Belange des Umweltschutzes verantwortlich ist. Zu diesem Zweck wurde im Zuge der 1994/95 durchgeführten Verwaltungsreform ein Umweltmanagementsystem (UMS) eingeführt. Ziel war es, dieses UMS der Stadt nach DIN EN ISO zu zertifizieren und

nach EG-Öko-Audit-VO (EMAS-Verordnung) validieren zu lassen und sich somit zur steten Verbesserung der Umweltleistungen zu verpflichten.

Mit einem Umweltmanagementsystem werden insbesondere Wissensdefizite über mögliche Umweltschutzmaßnahmen sowie – durch die Ernennung von Umweltbeauftragten - Defizite in der Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen adressiert. Neben dem Stadtbetrieb "Weiterbildung" (VHS) wurde das Ressort 102 "Vermessung, Katasteramt und Geodaten" im Geschäftsbereich "Umwelt, Grünflächen und Geodaten" als nächste Leistungseinheit für ein Öko-Audit ausgewählt, da es in besonderem Maße in unterschiedlichen Bereichen Umweltrelevanz aufweist (u.a. Umgang mit Gefahrstoffen, Einsatz von Kraftfahrzeugen) und hoch technisiert ist (Druckerei, Reprotechnik, Fotolabor, Computereinsatz).

Generell gilt: Umweltschutz ist Ziel der Stadtverwaltung und ist dementsprechend auch in den jeweiligen Organisationseinheiten verankert. Die Integration des Themas "Umweltschutz" in Form eines Managementsystems hat die Bedeutung und den Stellenwert des Themas deutlich aufgewertet. Die Stadtverwaltung Wuppertal hat bereits einen Teil des Neuen Steuerungsmodells (NSM) umgesetzt, so dass die einzelnen Ressorts oder auch Stadtbetriebe weitgehend selbstständig handeln und entscheiden. Es muss jedoch eine Anpassung der fachspezifischen Umweltziele an die der gesamten Stadtverwaltung erfolgen.

Entscheidende Anreize für die Einführung eines Umweltmanagementsystems waren:

- Ebene der Verwaltung

Die Stadtverwaltung wird im Umweltschutz als Genehmigungs- und Überwachungsbehörde tätig. Darüber hinaus ist ihr Handeln unmittelbar und mittelbar umweltwirksam. So kommt der Stadtverwaltung eine Vorbildfunktion im Umweltschutz zu, der sie bewusst, nachvollziehbar und dauerhaft gerecht werden will. Vorrangig gilt dies für das Bauen, das Bewirtschaften von Gebäuden, das Beschaffungswesen und die betriebliche Abfallwirtschaft (Umweltleitlinien der Stadtverwaltung). Generell kann jedoch davon ausgegangen werden, dass mögliche Kosteneinsparungen durch Umweltschutz als Anreiz bei leeren öffentlichen Kassen eine wichtige Nebenrolle für die Verwaltung insgesamt und für die budgetierten Ressorts spielen.

- Ebene der Organisationseinheiten

Die Ressorts (Ämter) der Stadt Wuppertal sind budgetiert, so dass Kosteneinsparungen durch Umweltschutz den Ressorts zugute kommen. Jedoch wurde im Rahmen des Gebäudemanagements die dezentral organisierte Gebäudeverwaltung in ein zentrales Gebäudemanagement (GMW) umgewandelt, so dass das Verhältnis des Ressorts 102 zum Gebäudemanagement dem eines Mieter/Vermieter-Verhältnisses entspricht. Hierdurch entsteht ein Mieter-Vermieter-Dilemma. Daher führte die GMW einen Ratsbeschluss herbei, wonach sie 90 % der z.B. durch Investitionen herbeigeführten Energiekosteneinsparungen behält, bis die Investition refinanziert ist.

- Ebene der Mitarbeiter

Für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist umweltgerechtes Verhalten und Verantwortungsbewusstsein ein Qualifikationsmerkmal. Die Führungskräfte fördern dies im Rahmen der Qualifizierung und würdigen Engagement und besondere Leistungen im Umweltschutz im Rahmen der Personalentwicklung.

Verantwortlich für die Wahrnehmung des Umweltschutzes ist der jeweilige Ressortleiter. Die operativen Umweltschutzaufgaben werden von den einzelnen Beauftragten und Zuständigen übernommen, die durch den Ressortleiter bestimmt werden. Der Umweltbeauftragte des Ressorts 102 ist zugleich Managementvertreter. Dieser steht in direktem Kontakt zum Umweltmanagementteam der Stadtverwaltung (Betreuer des Umweltmanagements -Beigeordneter-, dem Leiter des Umweltmanagements -Seniormanager Umweltschutz- sowie den Umweltmanagementbeauftragten und Mitgliedern des Umweltmanagementteams aus den Geschäftsbereichen) und hat die Kompetenz, Änderungen im Ressort direkt durchzusetzen. Ohne selbstständige Entscheidungsbefugnis der jeweils zu zertifizierenden Stellen (Ämter, Ressorts, Stadtbetriebe) könnte die Idee nur schwierig umgesetzt werden. Ein UMS muss "gelebt" werden, d.h. es muss vor Ort die Bereitschaft und die Möglichkeiten zur Umsetzung geben. Neben dem städtischen Umweltmanagementteam wurde beim Ressort 102 ein Projektteam "Öko-Audit Ressort 102" eingerichtet.

Als Mittel der Integration des Umweltschutzes in die Politik der Stadtverwaltung wurden Umweltleitlinien vom Rat beschlossen und im Umweltmanagementhandbuch fest-

gelegt. Sie gelten für die gesamte Stadtverwaltung, stellen die umweltbezogenen Gesamtziele und Handlungsgrundsätze auf der Grundlage aller einschlägigen Umweltvorschriften dar und werden von den einzelnen Ressorts fachspezifisch konkretisiert. Auch liegt bspw. ein Leitfaden "Umweltfreundliches Beschaffen" vor. Darüber hinaus werden Informationsveranstaltungen zum umweltgerechten Verhalten für die in den verschiedenen Teileinheiten des Ressorts beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchgeführt. Eine Basis für diese Informationen stellen die Teambesprechungen der Teileinheiten dar. Hier können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch Vorschläge für Qualifizierungen anmelden. Im Rahmen der E-Fit-Woche (durchgeführt durch die Energieagentur NRW) wurden die Beschäftigten bspw. über den arbeitsplatzbedingten Strombedarf aufgeklärt und in einen effizienteren Umgang eingewiesen. Die Akzeptanz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird am gesunkenen Stromverbrauch deutlich ersichtlich. Nach einem Vergleich von Messungen des Stromverbrauchs in 12 Musterbüros vor und nach der E-Fit-Woche und entsprechender Änderung der Nutzung stromverbrauchender Geräte durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ergibt sich nach Hochrechnung für das Ressort ein langfristiges Einsparpotenzial von ca. 11 % des Stromverbrauchs.

Auch der Anteil der Mitarbeiter/innen mit Zeitticket des regionalen Verkehrsverbundes (VRR) hat sich deutlich erhöht und liegt im Ressort 102 bei 59 % (Jobtickets). Damit liegt das Ressort 102 günstiger als der Durchschnittswert in der Stadtverwaltung von 45,43 %. Zudem bietet die Stadt Wuppertal Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ohne Zeitticket Diensttickets für Dienstfahrten an. Der Anteil dieser personengebundenen Tickets liegt bei knapp 10 %.

Bisher sind 18 Standorte in Wuppertal nach EMAS validiert. Weitere sollen folgen.

Energiemanagement bei der Stadt Frankfurt am Main

Handlungsfelder: Energie, Wasser; Bewirtschaftung, Bau und Instandhaltung

Verwaltungsform: Kommune mit Budgetierung, auf dem Weg zur Verwaltung mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung

Im Hochbauamt der Stadt Frankfurt am Main wurde vor einigen Jahren die Abteilung Energiemanagement eingerichtet. Sie besteht aus dem Abteilungsleiter und vier Mitarbeitern und ist der Planungsabteilung zugeordnet. Mit der Abteilung wurde die Aufgabe des Energiemanagements in der Organisationsstruktur der Stadtverwaltung institutionell verankert und mit entsprechenden Kompetenzen sowie einer eigenen Haushaltsstelle „Energie- und Wassersparmaßnahmen“ ausgestattet. Darüber hinaus bestimmt die Abteilung über die Mittelverwendung bei Bau und Instandhaltung im Rahmen ihrer Kompetenzen mit. Die ökonomischen Anreize durch die bestehende Budgetierung machen das Energiemanagement auch für die einzelnen Ämter attraktiv. Daher ist es möglich, jährlich rund 7 bis 8 Mio. € (knapp 20 %) der (budgetierten) Instandhaltungskosten für Energieeffizienz-Maßnahmen zu verwenden.

Die Abteilung Energiemanagement nimmt folgende Aufgaben wahr:

- Energiecontrolling für die städtischen Liegenschaften; bei großen Gebäuden mit insgesamt ca. 17 % der Fläche erfolgt dies automatisch und laufend, bei den übrigen Gebäuden manuell einmal pro Monat;
- Benchmarking zwischen den verwaltungseigenen Gebäuden und Abgleich mit den Vorgaben der VDI-Richtlinie 3807 Blatt 2; auch an ages wurden bereits Daten geliefert;
- Betriebsoptimierung der haustechnischen Anlagen auf Basis des Energiecontrollings;
- Schulungen und Betreuung für die Energiebeauftragten der einzelnen Liegenschaften sowie Auswertung der Daten für das Projekt „Erfolgsbeteiligung der Nutzer“ (vgl. gesondertes Beispiel dazu);

- Erstellung von Richtlinien für Bau und Instandhaltung sowie Wirtschaftlichkeitsberechnungen (z.B. für die Planer des Hochbauamts verpflichtende technische Standards zur Energieeffizienz sowie ein Tabellenkalkulations-Formblatt für Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Bauvorhaben über 1,5 Mio. €, nach der Methode der Lebenszykluskosten unter Berücksichtigung externer Kosten von 50 € / Tonne CO₂ externer Kosten);
- Analyse von Planungsvarianten hinsichtlich Energieeffizienz und Wirtschaftlichkeit bei allen größeren Bau- und Instandhaltungsvorhaben;
- Energieanalysen von bestehenden Gebäuden durch eigene Mitarbeiter oder externe Berater;
- Management von Energieeffizienz-Maßnahmen und Investitionen;
- Betreuung von Energiespar-Contracting-Projekten und Management von Intracting-Projekten;
- Erstellung der Energieberichte der Stadt Frankfurt/Main.

Mit den Investitionen in Energiesparmaßnahmen in Höhe von rund 7 bis 8 Mio. € pro Jahr wurden Energiekosteneinsparungen von rund 0,5 Mio. € pro Jahr erzielt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Investitionen auch die ganz normalen Instandhaltungskosten (z.B. für Fassaden und Heizkessel) enthalten, die eigentlich nicht der Energieeinsparung zugerechnet werden dürfen. Seit 1980 wurden die CO₂-Emissionen der städtischen Gebäude insgesamt um 16 % reduziert (Stadt Frankfurt am Main 2001). Für die verhaltensbedingten Einsparungen durch die Erfolgsbeteiligung für Nutzer siehe das gesonderte Beispiel.

Entscheidend für diesen Erfolg ist die Rückendeckung durch die Politik und die Verwaltungsspitze, die es ermöglichte, eine Vielzahl von positiven Veränderungen in den Abläufen und Kompetenzverbesserungen für die Abteilung zu erreichen, sowie natürlich das Engagement der Abteilung selbst.

In der folgenden Tabelle sind als ein weiteres Beispiel die „Stellschrauben“ zur Durchsetzung des energiesparenden Bauens bei Bundesbaumaßnahmen in Berlin seit 1991 im Zusammenhang mit dem Umzug des Bundestags und des Regierungssitzes zusammengestellt. Dies ist ein gutes Beispiel für das Management des energiesparenden Bauens.

Tab. 5-4: Umsetzung des energiesparenden Bauens bei Bundesbaumaßnahmen in Berlin

Wettbewerb/Ausschreibung		• Durchführung ökologisch orientierter Wettbewerbe • Preisvergabe an Entwürfe mit sinnvollem Energiekonzept
Bauantrag	Planungsphase	• Einbringen der energetischen Anforderungen durch nutzende Verwaltung oder beratende Aufsichtsbehörde
Kostenvoranmeldung - Bau		• Einstellung der Kosten für das energiesparende Bauen in KVM • Klären energierelevanter öffentlich-rechtlicher Bestimmungen • Erstellung Energieversorgungskonzept (Gutachten) • Klären klimatischer Verhältnisse (Gutachten)
Haushaltsunterlage - Bau		• Erstellung eines Pflichtenheftes „energiesparendes Bauen“ • Begleitung der Erstellung durch Fachexperten/Sachverständige in Bauverwaltung bzw. freiberuflich Tätige • Veranlassen von Variantenuntersuchungen • Veranlassen von Nachweisen • Prüfung der HU-Bau durch Experten/Sachverständige in Bauverwaltung • Bewertung von Nachträgen
Ausführungsunterlage - Bau		• Begleitung der Bauausführung • Prüfung der AFU-Bau
Bauausführung	Bauphase	• Begleitung der Bauausführung • Prüfung von Änderungen zur HU-Bau/AFU-Bau
Bauübergabe		• Dokumentation des erreichten Niveaus des energiesparenden Bauens
Nutzung		• Ermittlung des erreichten Niveaus Energieverbrauch • Ggf. vertiefte Untersuchung innovativer Einzellösungen

Quelle: Pöschk 2001

Wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche energetische Optimierung bei Bundesbaumaßnahmen ist die integrale Planung, in der die verschiedenen Elemente und Funktionseinheiten der Gebäude komplex im Zusammenhang betrachtet und berücksichtigt werden und alle Akteure an einem kontinuierlichen Dialog beteiligt werden (vgl. BBR 2001).

Travel Management System des Bundesverwaltungsamtes und des Bundesinnenministeriums

Handlungsfelder: Mobilität; Beschaffung

Verwaltungsform: Bundesinnenministerium: Verwaltung auf dem Weg vom kameralistischen System zu dessen Ergänzung durch Kosten- und Leistungsrechnung

Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung und zur Geschäftsprozessoptimierung hat das Bundesverwaltungsamt 1999 den Aufbau eines zentralen digitalen Dienstreisemanagements als Pilotprojekt für das Bundesinnenministerium betrieben. Ausgangspunkt des Projekts war die Feststellung, dass Reisevorbereitungen und Reiseeinkauf in der Bundesverwaltung bisher dezentral und uneinheitlich erfolgen, eine Datenerhebung über das Reiseverhalten nicht stattfindet, die Möglichkeiten des bargeldlosen Zahlungsverkehrs nicht ausgeschöpft werden und das Reiseantrags- und -abrechnungsverfahren optimierungsfähig (redundante Datenerfassung) sind. Die Ausgaben für Dienstreisen stellen in vielen Behörden einen der größten Kostenblöcke dar.

Hier setzt das Travel Management System (TMS) an. Der Travel-Manager, ein Kernelement des Systems, sorgt mit gebündeltem Einkauf für bessere Reisekonditionen bei den Leistungserbringern und stellt sie den Reisestellen zur Verfügung. Verbunden mit einem voll elektronischen Workflow von der Antragstellung über die Genehmigung des Dienstreiseantrags, das kreative Buchen, das Ticketing bis zur Abrechnung sollen bis zu 15 % der direkten Reisekosten und bis zu 50 % der Prozesskosten eingespart werden. Seit November 2001 ist TMS im Bundesverwaltungsamt in Betrieb.

Bei der Systementwicklung wurden bewusst der breitere Einsatz und die Übertragbarkeit auf unterschiedliche Computersysteme berücksichtigt, indem das System modular aufgebaut wurde. Weitere Bundesbehörden sollen in Kürze das System übernehmen.

Das TMS hat dann positive ökologische Effekte, wenn durch das veränderte Dienstreisemanagement eine Verlagerung vom Flugzeug oder Pkw auf die Bahn stattfindet. Da die Kilometerpreise der Bahn im Vergleich bereits heute preisgünstiger sind als PKW und die meisten Flugreisen, dürfte dieser Effekt bereits vorliegen. Zusätzliche Reise-richtlinien und/oder die Senkung zur Erstattung der Kosten bei Nutzung des Privat-Pkw bei Dienstreisen könnten diesen Mechanismus weiter verstärken.

Anreizmodell: Energiespar-Contracting und der Spezialfall Intracting

Kurzbeschreibung

Beim Energiespar-Contracting übernimmt ein externes Unternehmen die Planung, Realisierung, Finanzierung und ggf. den Betrieb von Anlagen zur Energieumwandlung (z.B. Heizungsanlagen, Kälteerzeugungsanlagen) oder von größeren investiven Maßnahmen zur Energieeinsparung (z.B. Erneuerung einer Beleuchtungsanlage, Einbau und Betrieb einer Gebäudeleittechnik, Wärmedämmmaßnahmen,...).

Beim Spezialfall Intracting (verwaltungsinternes Contracting) übernimmt anstelle des externen Unternehmens eine Organisationseinheit der eigenen Verwaltung (z.B. Hochbauamt, Energiemanagement-Abteilung, Umweltamt,...) die Rolle des Dienstleisters für die anderen Organisationseinheiten.

Ziele und Maßnahmenbereiche

Das wesentliche Ziel beim Energiespar-Contracting ist, wirtschaftliche Potenziale zur Energie- und Wassereinsparung zu realisieren, für die die Verwaltung selbst weder die personellen noch die finanziellen Ressourcen zur Umsetzung hat. Oft kommt ein kleiner Teil (10 bis 20 %) der Kosteneinsparungen sofort dem Contracting-Nehmer zugute, nach Ablauf des Vertrags hat er die volle Einsparung bei den Verbrauchskosten.

Beim Spezialfall Intracting ist ebenfalls das Ziel, wirtschaftliche Potenziale zur Energie- und Wassereinsparung schneller zu realisieren. Hier erbringt die verwaltungsinterne Intracting-Stelle die Management-Leistungen und entlastet damit die übrigen Dienststellen personell. Zur Finanzierung wird oft ein revolvingender Fonds⁷ gegründet. Da dieser Fonds zumeist in der Höhe begrenzt ist, wird Intracting zumeist als sinnvolle Ergänzung zum Contracting durch externe Unternehmen angesehen: Intracting konzentriert sich auf mittelgroße Energiespar-Investitionen (z.B. bei Licht, Lüftung, Pumpen), die für ein externes Unternehmen zu klein sind, um wirtschaftlich attraktiv zu sein.

Auch wenn die uns bekannten Beispiele sich bisher auf die Energie- und Wassereinsparung beschränken, können diese Modelle doch prinzipiell auch auf das Abfall- und Ma-

⁷ Bei einem revolvingenden Fonds werden die Rückflüsse für Zins und Tilgung der aus dem Fonds getätigten Investitionen wieder dem Fonds zugeführt, um erneut Investitionen im Sinne des Fonds speisen zu können.

terialmanagement sowie die Beschaffung effizienter Fahrzeuge angewendet werden, z.B. zur Vorfinanzierung höherer Kosten oder mittels Leasing sparsamer, aber in der Anschaffung teurerer Modelle.

Es werden vorwiegend Prozesse im Bereich Bau und Instandhaltung sowie Bewirtschaftung adressiert, jedoch kann das Anreizmodell im Prinzip auch für die Beschaffung effizienter Produkte in größerem Umfang angewendet werden.

Adressierte Verwaltungseinheiten/Personen und Abläufe

In das Modell müssen die Finanz- und Bauverwaltung sowie die Behörden, die die Gebäude nutzen, einbezogen werden. Wenn die Bauämter nicht selbst Intracting betreiben, ist zusätzlich eine weitere Abteilung betroffen, die das Intracting betreibt.

Contracting und Intracting greifen in die Abläufe der Bau- und Instandhaltungsprozesse ein, also die Planung, Realisierung, Finanzierung. Es muss sichergestellt werden, dass über den Vertragszeitraum der festgelegte Anteil der eingesparten Energie- und Wasserkosten an den Contractor oder den verwaltungsinternen Intracting-Fonds überwiesen wird. Im Fall von Kommunen muss besonders das Intracting, aber in manchen Bundesländern auch noch das Contracting im Einzelfall von der Finanzaufsicht genehmigt werden, da viele Aufsichtsbehörden diese Modelle mit dem Leasing vergleichen und die Gefahr von Nebenhaushalten oder ein unzulässiges Umgehen der Verschuldungsgrenze befürchten.

Wirkungsweise und Rolle der ökonomischen Anreize im Gesamtinstrumentarium

Der ökonomische Anreiz, vor allem mittel- bis langfristig den Haushalt zu entlasten, ist sicher entscheidend für den Erfolg des Modells. Hinzu kommt beim Contracting die Möglichkeit, den Personalaufwand für Planung und Realisierung der Projekte zumindest zu reduzieren. Da andererseits viele neue Abläufe zu klären sind, ähnlich wie beim Intracting auch, sind weitere Motivationen wie Leitbilder und Grundsatzentscheidungen ebenfalls wichtig. Die für die Umsetzung vor allem des Intracting notwendige Verankerung in der Organisationsstruktur ist allerdings wiederum wichtig für den Erfolg des Modells.

Notwendige Handlungsschritte und Verfahren

Contracting:

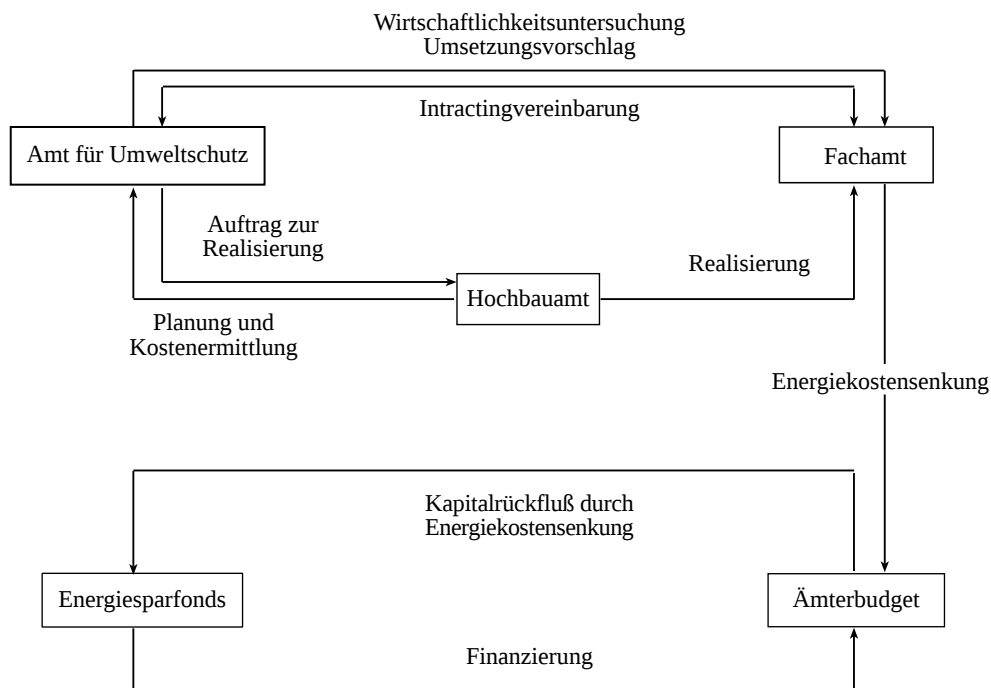
- Parlamentsbeschluss zur Finanzierung von Maßnahmen zur Energieeinsparung durch Contracting
- ggf. Abstimmung mit der Kommunalaufsicht (bei Kommunen)
- Auswahl von Gebäuden, ggf. Vorplanung und Ausschreibung des Contracting-Projektes
- Auswahl eines Contracting-Unternehmens
- Abschluss und Umsetzung des Contracting-Vertrages
- Vereinbarung mit der Finanzverwaltung über die Rückführung der eingesparten Energiekosten an das Contracting-Unternehmen (vor allem in nicht budgetierten Verwaltungen).

Spezialfall Intracting:

- Parlamentsbeschluss zur Finanzierung von Maßnahmen zur Energieeinsparung durch Intracting
- Abstimmung mit der Kommunalaufsicht (bei Kommunen)
- Einrichtung einer Haushaltsstelle „Maßnahmen zur Energieeinsparung“ (Intracting-Fonds) beim Intracting-Amt
- Das Intracting-Amt schlägt investive Maßnahmen vor, errechnet die mögliche Energiekosteneinsparung und führt die Wirtschaftlichkeitsrechnung durch.
- Mit den betroffenen Fachämtern wird eine Vereinbarung über die Höhe des Finanzierungsanteils abgeschlossen.
- In Absprache mit dem jeweiligen Fachamt beauftragt das Intracting-Amt das Hochbauamt mit der Durchführung der Maßnahmen.
- Mit der Finanzverwaltung wird eine Vereinbarung über die Rückführung der eingesparten Energiekosten in den Intracting-Fonds geschlossen (vor allem in nicht budgetierten Verwaltungen).

Die folgende Grafik stellt den Ablauf des Intracting beim „Stuttgarter Modell“ (s. Beispiel weiter unten) dar:

Abb. 5-3: Das Stuttgarter Modell für Intracting oder stadtinternes Contracting



Quelle: Kristof et al. 1998

Anwendbarkeit in den drei typisierten Formen von Verwaltungsorganisation

Sowohl Contracting als auch Intracting sind unabhängig vom Stand der Verwaltungsmodernisierung anwendbar. In budgetierten Verwaltungen ist die Umsetzung insofern erleichtert, als die Verwendung der eingesparten Energiekosten für die Rückzahlung der Investitionen einfacher zu regeln ist.

Erfolgs- bzw. Risikofaktoren

Die wichtigsten Erfolgsfaktoren der beiden Modelle sind:

- der finanzielle Anreiz durch die Energiekosteneinsparungen für die Organisationseinheiten, bei denen die Maßnahmen durchgeführt werden;

- das Komplettangebot als Dienstleistung zu günstigen Konditionen durch das externe Unternehmen oder die Intracting-Behörde.

Ein Konflikt kann hervorgerufen werden, wenn das Hochbauamt nicht in die Modelle eingebunden wird und daher möglicherweise seine Kompetenzen – und seine Beschäftigung – gefährdet sieht.

Verbreitung in der Praxis

Energiespar-Contracting ist gerade in der öffentlichen Verwaltung relativ weit verbreitet und von den Finanzbehörden der meisten Bundesländer akzeptiert. Bundesweit beachtete Beispiele sind u.a. das Hagener Modell oder die mittlerweile 12 Energiesparpartnerschaften in Berlin (www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/klimaschutz/berlin_spart_energie/en/oeffentliche_einrichtungen/esp-tabelle.pdf). Auch liegen dazu mindestens ein halbes Dutzend Leitfäden vor (z.B. Umweltbundesamt 2000, 2002c; Kristof/Lechtenböhmer 1999; HMUEJFG 1998). Daher wurde hier darauf verzichtet, ein Beispiel detailliert zu analysieren.

Beispiele für den Spezialfall **Intracting** finden sich insbesondere auf kommunaler Ebene (Stuttgart, Frankfurt/Main, Schwalm-Eder-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Oldenburg, Zwickau, Nürnberg, Esslingen, Ortenaukreis), aber auch auf Ebene der Bundesländer. Neben Nordrhein-Westfalen nutzen derzeit auch Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Hamburg das Instrument Intracting. Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Bremen und Niedersachsen prüfen die Einführung von Intracting in der einen oder anderen Form (Kristof/Wagner 2000). Diese Länder unterstützen im Prinzip auch die Einführung von Intracting durch Kommunen, Sachsen-Anhalt sogar durch Informationsmaterialien, Informationskampagnen etc.. Offizielle landeseinheitliche Stellungnahmen zur haushaltsrechtlichen Beurteilung von Intracting fehlen hingegen noch aufgrund der geringen Fallzahlen (Kristof/Wagner 2000).

Umweltbehörde Hamburg: „Leuchtentausch 2 zu 1 für's Klima“

Handlungsfelder: Energie, Materialien; Bewirtschaftung, Bau und Instandhaltung

Verwaltungsform: Kommune mit Budgetierung, auf dem Weg zur Umsetzung zahlreicher Elemente der Verwaltungsmodernisierung.

Bei diesem Beispiel handelt es sich um eine Mischform von Intracting und Contracting. In öffentlichen Einrichtungen wird jeweils eine alte Leuchte mit zwei Lichtquellen durch ein neues, dem Stand der Technik entsprechendes einlampiges System ersetzt. Der Stromverbrauch wird – bei mindestens gleichbleibender Lichtstärke – mehr als halbiert durch besonders effiziente Leuchten und Lampen. Zur Finanzierung des Programms und anderer Investitionen in Energieeffizienz wurde mit den Hamburgerischen Elektrizitätswerken (HEW) ein Kaufpreiskredit in Höhe von insgesamt 11,5 Mio. € abgeschlossen. Während der Finanzierungslaufzeit werden die gewohnten Betriebskosten der alten Beleuchtungsanlagen weiter gezahlt. Dem Amt, bei dem die Maßnahme durchgeführt wird, fallen nach Ablauf der Kapitalrückflusszeit die eingesparten Energiekosten zu. Im Rahmen der Budgetierung können diese Kosten für andere Aufgaben verwendet werden. Organisationseinheiten haben außerdem einen positiven Anreiz, sich an dem Programm zu beteiligen, weil sie die komplette Dienstleistung des Leuchtentauschs von der Umweltbehörde angeboten bekommen, was eine wesentliche Arbeits erleichterung bedeutet. Durch Großeinkauf können außerdem Kostenvorteile genutzt werden.

Insgesamt wurden im Rahmen des Kaufpreiskredits der HEW bis 12/2001 Maßnahmen mit einer Investitionssumme von rund 11,5 Mio. € umgesetzt. Pro Jahr werden 13.835.876 kWh eingespart, das entspricht einer Kosteneinsparung von 2,5 Mio. €.

Stadtinternes Contracting (Intracting) – Stuttgarter Modell

Handlungsfelder: Energie, Wasser; Bewirtschaftung, Bau und Instandhaltung

Verwaltungsform: Kommune mit Budgetierung, auf dem Weg zur Umsetzung zahlreicher Elemente der Verwaltungsmodernisierung.

Mit diesem Modell werden ökonomische Hemmnisse zur Umsetzung von Energieeinsparmaßnahmen überwunden. Wirtschaftliche Investitionen zur Energieeinsparung werden durch stadtinternes Contracting finanziert. Die notwendigen Investitionen werden dabei durch das Amt für Umweltschutz vorfinanziert. Die erzielte Energiekosteneinsparung fließt solange an dieses Amt zurück, bis die Investitionskosten getilgt sind. Dem Amt, bei dem die Maßnahme durchgeführt wird, fallen nach Ablauf der Kapitalrückflusszeit die eingesparten Energiekosten zu. Im Rahmen der Budgetierung können diese Kosten für andere Aufgaben verwendet werden. Damit sind Maßnahmen zur Energieeinsparung auch kurzfristig realisierbar. Im Gegensatz zu externen Finanzierungen entfallen Zinsen und Gewinnzuschläge. Auch Teilfinanzierungen und sehr kleine Projekte sind möglich. Der Verwaltungsaufwand zur Überwachung des Projekts ist deutlich kleiner als beim Energiespar-Contracting mit einem externen Partner.

Das Amt für Umweltschutz schlägt investive Maßnahmen vor, errechnet die mögliche Energiekosteneinsparung und führt die Wirtschaftlichkeitsrechnung durch. In Absprache mit dem jeweiligen Fachamt beauftragt das Amt für Umweltschutz das Hochbauamt mit der Durchführung der Maßnahmen. Mit den betroffenen Fachämtern wird eine Vereinbarung über die Höhe des Finanzierungsanteils abgeschlossen. Dem Amt für Umweltschutz wurden zur Anschubfinanzierung innerhalb von 5 Jahren insgesamt 2,3 Mio. € zur Verfügung gestellt, ab 2000 werden Maßnahmen zur Energieeinsparung ausschließlich aus dem Kapitalrückfluss aus den eingesparten Energiekosten finanziert.

Von 1995 bis 2000 wurden 133 Intracting-Maßnahmen mit einer Investitionssumme von 2,677 Mio. € realisiert. Jährlich werden:

- 10.900 MWh Heizenergie
- 890 MWh Strom
- 28.600 m³ Wasser und
- 3.450 t CO₂ eingespart.

Anreizmodell: Gebrauchsgüter mehrfach nutzen

Kurzbeschreibung

Bei Gebrauchsgütern mit sich schnell entwickelnder technischer Leistungsfähigkeit (z.B. PC) erhalten die Beschäftigten, die auf hohe Leistung angewiesen sind, jeweils die neuen Geräte. Wenn diese wiederum ersetzt werden, gehen die alten Geräte zurück in einen Pool und von dort zu Beschäftigten, die weniger leistungsfähige Geräte benötigen.

Ziele und Maßnahmenbereiche

Hierdurch wird die Nutzungsdauer der Geräte verlängert, und es werden Anschaffungskosten eingespart. Anwendbar ist das Modell daher insbesondere auf bewegliche Güter (z.B. auch andere Bürogeräte, Möbel, Fahrzeuge) und somit auf den Prozess der Beschaffung.

Adressierte Verwaltungseinheiten/Personen und Abläufe

Bei PCs und anderen Geräten können alle Verwaltungseinheiten/Personen adressiert werden, bei Fahrzeugen nur diejenigen mit Dienstwagen. Das Modell muss in die Beschaffungsabläufe integriert werden.

Wirkungsweise und Rolle der ökonomischen Anreize im Gesamtinstrumentarium

Attraktiv ist das Modell für die Verwaltung als Ganzes und für budgetierte Organisationseinheiten gerade durch den ökonomischen Anreiz reduzierter Beschaffungskosten.

Notwendige Handlungsschritte und Verfahren

Evtl. muss eine Verwaltungsvorschrift erlassen werden. In der jeweils zuständigen Beschaffungsstelle muss ein Verfahren zur Einsammlung, ggf. Aufarbeitung und Aufrüstung sowie Weiterverteilung der Produkte geschaffen werden. Evtl. müssen Lagermöglichkeiten geschaffen werden.

Anwendbarkeit in den drei typisierten Formen von Verwaltungsorganisation

Das Modell ist unabhängig vom Stand der Verwaltungsmodernisierung anwendbar.

Erfolgs- bzw. Risikofaktoren

Da das Verfahren wahrscheinlich für die Beschaffungsstelle mit Mehraufwand verbunden ist, ist ein Engagement der Beschaffungsstelle wichtig. Es kann zu Konflikten mit den Nutzern kommen, falls die Geräte/Produkte als zu alt eingeschätzt werden.

Verbreitung in der Praxis

Das einzige uns bekannte bereits umgesetzte Beispiel kommt aus der Privatwirtschaft. Für den Bereich der öffentlichen Hand bereitet das Projekt „ReUse Computer“ einen Feldversuch vor (www.reuse-berlin.de). Im Rahmen des Projekts wurde allein für die TU Berlin bei rund 4.800 Computerarbeitsplätzen ein Einsparpotenzial von bis zu sieben Millionen Euro errechnet.

DATEV: Mehrfachnutzung von PCs

Handlungsfelder: Abfall und Materialien; Beschaffung, Bewirtschaftung

Verwaltungsform: Unternehmen der Privatwirtschaft

Die Firma DATEV ist eines der größten Software-Häuser und IT-Dienstleister in Deutschland und spezialisiert auf steuerlich-betriebswirtschaftliche Anwendungen für Steuerberater, Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer.

Im Rahmen des Umweltmanagements wurde die Idee der „Weiternutzung älterer PCs“ ins Leben gerufen. Im Jahr 1999 ist die Zahl der aktuell installierten PC-Systeme (Büro, Außendienst-, Schulungs- und Server-PC) gegenüber dem Vorjahr um ca. 8 % gestiegen. Dabei sind bestimmte Abteilungen bei DATEV ständig auf die neuesten PC-Systeme angewiesen (z.B. Entwicklungsabteilung). Deren Altgeräte werden gesichtet, defekte ausgemustert, brauchbare landen in einem Pool und werden über das Intranet allen Abteilungen angeboten. Die Kosten pro PC liegen – je nach Ausstattung – zwischen 25 und 250 w. Diese Kosten sind von der Kostenstelle der Abteilung zu tragen, die den PC bekommt. Den "Zuschlag" bekommt diejenige Abteilung, die als erste Interesse an dem jeweiligen PC signalisiert. Von den intern zurückgegebenen Altsystemen konnten im Jahr 1998 rund 500 Geräte, im Jahr 1999 rund 670 und im Jahr 2000 rund 630 Geräte an anderer Stelle (z.B. für Auszubildende, Praktikanten) wieder eingesetzt werden.

Durch die Weiternutzung von Altgeräten kann das Volumen für Neuanschaffungen im PC-Bereich reduziert werden. Mit diesem System werden ökonomische Potenziale für das Unternehmen, die sich im Rahmen des Umweltmanagements gezeigt haben, gezielt genutzt und Einsparungen über ökonomische Anreize an die einzelnen Abteilungen weitergeleitet. Auch können u.U. Entsorgungskosten dadurch eingespart werden, dass die PCs zunächst weitergenutzt werden und nicht entsorgt werden müssen.

Eine konkrete Aufstellung der erzielten ökonomischen Ersparnisse wurde nicht vorgenommen. Überschlagsweise kann jedoch bei Investitionskosten von ca. 1000 € für einen Neu-PC und 630 umgenutzten PCs (Jahr 2000) von eingesparten Neuinvestitionen in Höhe von $630 \times 1000 \text{ €} = 630.000 \text{ €}$ ausgegangen werden.

Aufgrund der komplexen Produktionskette für einen Computer können die ökologischen Auswirkungen lediglich abgeschätzt werden. Dabei haben Schätzungen des Wuppertal Instituts ergeben, dass über die Lebensdauer eines PCs 0,5 bis 1,5 Tonnen Ressourcen eingesetzt werden (Türk u.a. 2002). Bei ca. 600 PCs, die jährlich weitergenutzt werden, macht dies eine Summe von 300 bis 900 Tonnen natürlicher Ressourcen aus, die eingespart werden können. PCs bestehen vordergründig aus den Komponenten Sand (25 %), Plastik (22 %), Eisen (20 %) und Aluminium (14 %). Dabei weist Plastik eine 20 %ige Recyclingquote und Aluminium und Eisen eine 80 %ige Recyclingquote auf (Silicon Valley Toxics Coalition: "Poison PCs an Toxic TVs", 2000).

Anreizmodell: Einnahmen für die Verwaltung erhöhen

Kurzbeschreibung

Verwaltungseigene Ressourcen werden vermietet, oder innerhalb der Verwaltung bestehende umweltbezogene Dienste werden auch anderen Nutzern angeboten.

Ziele und Maßnahmenbereiche

Durch das Vermieten verwaltungseigener Ressourcen werden diese besser ausgenutzt und dadurch die Umwelt entlastet. Gleichzeitig werden Einnahmen erzielt. Mit diesen könnten auch wiederum Umweltschutzmaßnahmen finanziert werden.

Vermietet werden können sowohl Gebäude und Flächen als auch bewegliche Güter, bei denen sich dies lohnt (insbesondere Fahrzeuge). Ein Dienst, der Dritten (insbesondere aus dem öffentlichen Sektor) angeboten werden könnte, ist das Energiemanagement. Betroffen sind also die Prozesse Beschaffung und Bewirtschaftung.

Adressierte Verwaltungseinheiten/Personen und Abläufe

Verantwortlich sind Gebäudemanagement bzw. Beschaffungsstelle und Dienstreiseorganisation. Deren Abläufe ändern sich entsprechend.

Wirkungsweise und Rolle der ökonomischen Anreize im Gesamtinstrumentarium

Der ökonomische Anreiz für die Gesamtverwaltung ist ausschlaggebend für das Vermieten. Budgetierte Ämter werden ebenfalls profitieren. Für die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind jedoch möglicherweise Unbequemlichkeiten mit dem Vermieten verbunden, wenn - wie im unten dargestellten Beispiel - Dienstreisen besser geplant werden müssen.

Notwendige Handlungsschritte und Verfahren

Eventuell muss die verwaltungsinterne Organisation um einen Buchungsvorgang ergänzt werden. Der Zugriff auf die Ressourcen muss dann von den einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besser vorab geplant werden, weil auch externe Nutzer zugreifen können.

Anwendbarkeit in den drei typisierten Formen von Verwaltungsorganisation

Das Modell ist sowohl in kameralistischen als auch in modernisierten Verwaltungen anwendbar.

Erfolgs- bzw. Risikofaktoren

Nötig ist ein Engagement der zuständigen Stellen, die ja einen erhöhten Verwaltungsaufwand haben, um die Einnahmen zu erzielen.

Verbreitung in der Praxis

Es scheint für dieses Modell bisher nur Einzelfallbeispiele zu geben. Hierzu gehört das Beispiel: „Ökosponsoring“ der Stadtwerke Gelsenkirchen.

Die Stadtwerke Gelsenkirchen vermieteten die Seitenflächen der Müllfahrzeuge als Werbeträger für 3.500 bis 5.000 € jährlich und konnten so Mittel für die Umrüstung ihres Fuhrparks auf Erdgas einwerben. Beide Seiten haben Vorteile: Die Stadtwerke können Umweltschutzmaßnahmen finanzieren und private Geldgeber ihr Umweltengagement in der Öffentlichkeit kommunizieren und außerdem eine interessante Werbemöglichkeit für sich nutzen (BMU/Umweltbundesamt 2001, 236).

Ein weiteres Beispiel betrifft das Car-Sharing.

Car-Sharing beim Landkreis Ostholstein

Handlungsfelder: Mobilität; Beschaffung und Bewirtschaftung

Verwaltungsform: Verwaltung mit Budgetierung

Mit dem Ziel der Optimierung ihrer zentralen Dienste wird seit 1998 im Landkreis Ostholstein an der Kreisverwaltung Eutin ein Car-Sharing-Angebot genutzt. Das Kieler Car-Sharing-Unternehmen StattAuto Kiel GmbH übernahm drei von neunzehn Dienstwagen der Kreisverwaltung Ostholstein in ihren Car-Sharing-Pool, wofür die Verwaltung am Umsatzerlös beteiligt ist und dadurch Kosten für ihren Fuhrpark einspart. Andererseits ist die Verwaltung selber Mitglied bei StattAuto und nutzt das Angebot für die betriebliche Mobilität. Im Innenhof der Kreisverwaltung Eutin befindet sich eine Car-Sharing-Station mit drei Car-Sharing-Fahrzeugen, auf die sowohl Privatpersonen als auch die Mitarbeitenden der Verwaltung zugreifen können. Die Stellplätze auf dem Kreishausgelände werden StattAuto von der Kreisverwaltung kostenlos zur Verfügung gestellt. Im Rahmen des ca. einjährigen Modellprojektes erhielt die Kreisverwaltung rund 1.500 € Umsatzbeteiligung.

Die Verwaltung deckt – mit günstigen Sonderkonditionen, die mit StattAuto Kiel ausgehandelt wurden – in den Dienstzeiten mit dem Car-Sharing-Angebot variabel ihre Spitzenbedarfe im Dienstreiseverkehr. Privatanutzer können die Pkw täglich mieten, wobei die Nutzung am Feierabend und am Wochenende überwiegt. Diese auf Synergie setzende Kombination von privater und gewerblicher Nutzung erhöht die spezifische Fahrzeugauslastung.

Nach Aussage der Kreisverwaltung wurde seither der eigene Fuhrpark dem Mobilitätsbedarf angepasst und stetig verkleinert. Zu beobachten sei weiterhin eine Abnahme der fahrzeugbezogenen Personenkilometer, da Dienstfahrten besser geplant werden und gebündelt erfolgen. Die Teilnahme am Car-Sharing ist der Ausgangspunkt einer umfassenden Modernisierung des Fuhrparks und dessen Organisation. Der Fuhrpark wurde bereits auf ein Leasing-Modell umgestellt.

Verwaltungsexterne Anreize: Förderprogramme zum Umweltschutz für öffentliche Einrichtungen

Gegenstand dieser Studie sind ökonomische Anreize zum Umweltschutz, die öffentliche Verwaltungen selbst nutzen oder einführen können. In diesem Sinne sind die zuvor aufgeführten Anreizmodelle zu verstehen.

Ökonomische Anreize zum Umweltschutz können für Verwaltungen aber auch von außen geschaffen werden, am einfachsten durch Förderprogramme. Der Staat wird sich selbst nicht fördern, es existieren aber eine Reihe von Förderprogrammen des Staates, z.B. zur Energieeffizienz in Kommunen. Erwähnt seien beispielhaft:

- Das Land Niedersachsen förderte mit dem Programm „Niedersächsische Energie-Spar-Schulen in Aktion (NESSI)“ sowohl Investitionen in Energieeffizienz als auch „Fifty-fifty“-Modelle zur Energieeinsparung.
- Das Land Hessen förderte die Personal- und Sachkosten für kommunales Energiemanagement, Energieanalysen sowie Investitionen in Energieeffizienz in kommunalen Gebäuden.
- Viele Bundesländer fördern kommunale Energiekonzepte.

Weil solche externen Anreize nicht Gegenstand dieses Vorhabens sind, gehen wir hier nicht weiter darauf ein.

5.2.1.2 Modelle mit Anreizen für umweltschonendes Nutzungs- und Beschaffungsverhalten von Einzelnen und Gruppen

Den fünf Modellen, die in diesem Kapitel vorgestellt werden, ist gemeinsam, dass sie ökonomische Anreizsignale in die Verwaltung hinein senden. Sie richten sich an einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, an Zuständige oder an Nutzer einer Liegenschaft als Gemeinschaft. Maßnahmen zum Umweltschutz, die von diesen Adressaten ergriffen werden können, liegen eher auf der Ebene der Bewirtschaftung der von ihnen genutzten Gebäude sowie der Beschaffung von ihnen genutzter beweglicher Güter. Eine Ausnahme bilden mögliche Anreize für die für Bau und Instandhaltung Zuständigen.

Anreizmodell: Erfolgsbeteiligung für die Nutzer

Kurzbeschreibung

Bei diesem Anreizmodell wird den Nutzern eines Gebäudes oder einer Einrichtung als Gruppe ein Teil der Verbrauchskosten erstattet, den sie durch bewussteres Verhalten einsparen können. Zumeist wurde dies bisher anhand der einfach messbaren und kommunizierbaren Ressourcen Energie und Wasser erprobt. Das Modell stellt somit einen Sonderfall der Erfolgsbeteiligung an managementbedingten Einsparungen im Rahmen budgetierter Verwaltungen dar und wird oft mit der Einführung einer Budgetierung verknüpft (z.B. bei Schulen).

Ziele und Maßnahmenbereiche

Mit dem Modell sollen die Nutzer eines Gebäudes zu einem bewussteren Umgang mit den Verbrauchsgütern angeregt werden, indem sie an den erzielten Kosteneinsparungen partizipieren. Damit soll das Hemmnis der bisher fehlenden individuellen Anreize zu sparsamem Nutzungsverhalten überwunden werden. Durch energiebewusstes Heizen und Lüften sowie Ausschalten der Beleuchtung und von Geräten bei Nichtbenutzung können z.B. 10 bis 20 % Energie eingespart werden.

Bei den medienorientierten Maßnahmenbereichen liegen die Anwendungsbeispiele des Modells bisher schwerpunktmäßig auf Energie und Wasser; jedoch können bei Vorliegen einer ausdifferenzierten Kosten- und Leistungsrechnung prinzipiell auch die Vermeidung von Abfall und Materialien (z.B. hinsichtlich Anschaffung von Büromateria-

lien oder Abfallvermeidung) und die Mobilität (z.B. der Kraftstoffverbrauch von Dienstwagen bei Anschaffung und Nutzung oder das Fuhrparkmanagement) in die Erfolgsbeteiligung einbezogen werden.

Von den Prozessen wird besonders die Bewirtschaftung, in manchen Fällen auch die Beschaffung adressiert. Bei einigen Beispielen wird ein Teil der Einsparungen den Nutzergemeinschaften auch zweckgebunden für zusätzliche Investitionen in Energiesparmaßnahmen zurückerstattet; in diesem Fall wird indirekt der Prozess Bau und Instandhaltung in das Modell einbezogen.

Adressierte Verwaltungseinheiten/Personen und Abläufe

Prinzipiell können alle öffentlichen Gebäude und Verwaltungseinheiten in das Anreizmodell einbezogen werden. Dabei wird jeweils die Nutzergemeinschaft eines Gebäudes als Kollektiv adressiert. Oft wird ein Energie- oder Umweltbeauftragter als Multiplikator ernannt. In vielen Fällen ist dies der Hausmeister des Gebäudes, der sich mit der Gebäudetechnik und den Nutzungsabläufen/-fahrplänen am besten auskennt. Daneben ist der Haushalt wegen der Rückerstattung bzw. Übertragung des Anteils an den eingesparten Verbrauchskosten an das betreffende Amt/Ministerium und darin wiederum an die betreffenden Nutzergemeinschaften betroffen.

Wirkungsweise und Rolle der ökonomischen Anreize im Gesamtinstrumentarium

Die ökonomischen Anreize wirken auf die gesamte Nutzergemeinschaft eines Gebäudes. Sie sind damit zwar möglicherweise nicht so stark wie Anreize für Einzelne, befördern jedoch den Zusammenhalt des Kollektivs. Dies wird durch die Freiheit der Nutzung der Mittel verstärkt, die oft für gemeinschaftliche Anlässe, wie Feste oder für das Kollektiv nützliche Anschaffungen, verwendet werden und so die Nutzergemeinschaft weiter beleben. Hinzu kommt die Verbindung mit einem gemeinsamen „guten Werk“, nämlich einem Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz, so dass die ökonomischen Anreize in diesem Modell sehr stark im Zusammenhang mit Motivation, Information und Leitbildern wirken. Erst die ökonomischen Anreize machen das Modell jedoch dauerhaft reizvoll für die Nutzer und die Energiebeauftragten. Andernfalls wäre wahrscheinlich die Motivation zu Schulungen geringer, und die Aufmerksamkeit für energiebewusstes Verhalten bei den Nutzern würde früher oder später nachlassen.

Wichtig sind jedoch auch das Controlling der erzielten Verbrauchseinsparung, die Budgetierung und Kosten- und Leistungsrechnung als Voraussetzung für die Zuordnung der eingesparten Kosten sowie die Weiterbildung der Multiplikatoren in den Liegenschaften.

Notwendige Handlungsschritte und Verfahren

- Zunächst muss ein Grundsatzbeschluss gefasst werden (oft durch das jeweilige Parlament).
- Danach müssen die einzelnen Liegenschaften ihre Teilnahme erklären und einen Ansprechpartner benennen, der/die auch zum/zur Energie- oder Umweltbeauftragten der Liegenschaft ernannt werden könnte. Eine Schulung dieses Mitarbeiters oder dieser Mitarbeiterin ist sinnvoll.
- Daneben ist eine Verwaltungseinheit oder Person zu benennen (z.B. Energiemanagement oder Schulamt), welche den Referenzverbrauch vor Beginn des Modells bestimmt und die aktuellen, von den beteiligten Liegenschaften gemeldeten Verbrauchsdaten mit dem Referenzverbrauch abgleicht. Hierfür sind wiederum standardisierte Verfahren zu entwickeln.
- Schließlich muss die Kämmerei oder das Finanzministerium der Rückerstattung bzw. Übertragung des Anteils an den eingesparten Verbrauchskosten an das betreffende Amt/Ministerium und innerhalb derselben an die betreffenden Nutzergemeinschaften zustimmen; hierfür müssen Regeln und Verfahren erstellt werden. Budgetierung und Kosten- und Leistungsrechnung erleichtern die Umsetzung des Modells an diesem Punkt erheblich.
- Wenn zusätzlich der oder die Energie- oder Umweltbeauftragte einer Liegenschaft eine persönliche Prämie erhalten soll, muss eine Verwaltungsvorschrift mit dem Personal- und Organisationsamt und dem Betriebsrat abgeklärt werden.

Anwendbarkeit in den drei typisierten Formen von Verwaltungsorganisation

In Verwaltungssystemen mit Budgetierung und Kosten- und Leistungsrechnung ist das Modell relativ leicht anwendbar. In den niedersächsischen Landkreisen hat z.B. das Förderprogramm „NESSI“ der Landesregierung zur Energieeinsparung in Schulen mit

dem „Fifty-fifty“-Modell dazu geführt, dass mittlerweile die meisten Schulen im Bundesland budgetiert sind (mdl. Mitteilung von Herrn Schmidt, niedersächsischer Landkreistag, November 2001).

In Verwaltungen mit kameralistischer Rechnungslegung nach klassischem Haushaltsrecht müssen dagegen eine spezielle Kostenzurechnung und ein Verbrauchskostencontrolling für die einzelnen teilnehmenden Liegenschaften eingeführt werden, die als „Fremdkörper“ im System einen erhöhten Aufwand mit sich bringen. Allerdings ist eine reine Ermittlung des Verbrauchs und der zugehörigen Kosten im kameralistischen System auch ohne ergänzende Kosten- und Leistungsrechnung möglich, wenn es sich um getrennte Gebäude handelt und keine Zuordnung von Teilbereichen innerhalb eines Gebäudes erforderlich ist. Eine solche Verbrauchs- und Kostenermittlung könnte in einer Nebenrechnung unabhängig vom Haushalt erfolgen.

Erfolgs- bzw. Risikofaktoren

Kritische Erfolgsfaktoren sind:

- das Engagement und Fachwissen der Abteilung (z.B. Energiemanagement), die für das Erfassen und Auswerten der aktuellen, von den beteiligten Liegenschaften gemeldeten Verbrauchsdaten und den Abgleich mit der „Baseline“ zuständig ist, sowie ein einfaches Verfahren zur Erfassung der aktuellen Verbrauchsdaten und eine transparente Abwicklung;
- die Ernennung und Einbeziehung der Energie- oder Umweltbeauftragten als „change agents“ auf der Nutzerebene;
- eine Fixierung des Referenzverbrauchs auf dem Niveau der Basisjahre vor Einführung des Systems mit Korrekturen nur um externe Faktoren (Nutzungsänderungen, bauliche Maßnahmen sowie Witterung) erhält dauerhaft den Anreiz zu energie- und wassersparender Nutzung der Gebäude.

Dementsprechend wird der Erfolg gefährdet, wenn diese Faktoren nicht gegeben sind, z.B. wenn in einem Gebäude niemand vorhanden ist, der die Verbräuche regelmäßig abliest und an die Verwaltung meldet sowie sich als Multiplikator von Information und Motivation für die Gebäudenutzer versteht. Auch sind in einigen Fällen Anwendungs-

beispiele für die Erfolgsbeteiligung wieder „eingeschlafen“, weil der Arbeitsaufwand für das Erfassen und Auswerten der Verbrauchsdaten und den Abgleich mit der „Baseline“ nicht mehr leistbar schien.

Eine Prämierung der Energie- oder Umweltbeauftragten der einzelnen Liegenschaften ist i.d.R. nur möglich, wenn die Beauftragten Angestellte sind.

Verbreitung in der Praxis

Vor allem Beispiele für „Fifty-fifty“-Programme in Schulen sind weit verbreitet, nachdem das Modell Anfang der 90er Jahre in Hamburg und anderswo entwickelt worden war. Hierzu haben auch Förderprogramme wie „NESSI“ in Niedersachsen (Niedersächsisches Kultusministerium o.J.) oder „Energieschule NRW“ (<http://213.240.154.2/energieschule/doc/index.htm>) beigetragen.

Nur in wenigen Fällen ist dagegen das Anreizmodell über den Bereich der Schulen hinaus angewendet worden, obwohl dies durchaus sinnvoll ist. Zwei dieser Beispiele wollen wir im Folgenden vorstellen. Das Beispiel aus Frankfurt/Main zeichnet sich dadurch aus, dass neben der Nutzergemeinschaft auch die Energiebeauftragten eine persönliche Prämie erhalten können, während die (budgetierten) Ämter als „Mutterhäuser“ der Liegenschaften sowie die Abteilung Energiemanagement von zusätzlichen Investitionsmitteln für Energie- und Wassersparmaßnahmen profitieren können. In München werden neben den Nutzern ebenfalls das Energiemanagement als Dienstleister sowie die jeweiligen Referate bedacht.

„Erfolgsbeteiligung für Nutzer“ bei der Stadt Frankfurt am Main

Handlungsfelder: Energie und Wasser; Bewirtschaftung

Verwaltungsform: Kommune mit Budgetierung, auf dem Weg zur Umsetzung zahlreicher Elemente der Verwaltungsmodernisierung

Für Bedienungspersonal und Gebäudenutzer soll ein Anreiz zur Einsparung von Energie und Wasser durch bewussteres Verhalten gegeben werden. Hierzu wurde 1996 ein Magistratsbeschluss mit dem Titel „Beitrag zur Haushaltsentlastung durch Energie- und

Wassersparmaßnahmen“ gefasst. Dieser legt fest, dass nutzerbedingte Einsparungen in städtischen Liegenschaften wie folgt aufgeteilt werden sollen:

- 50 % erhält der Nutzer der Liegenschaft zur allgemeinen Verwendung.
- Falls ein Energiebeauftragter benannt wurde, erhält dieser die Hälfte davon (= 25 % der Einsparung) als persönliche Prämie. Hierfür wurde eine Verwaltungsvorschrift mit dem Personal- und Organisationsamt geschaffen.
- 50 % fließen in die Haushaltsstelle „Energie- und Wassersparmaßnahmen“ der Abteilung Energiemanagement und stehen wieder für investive Maßnahmen zur Verfügung.

Hierfür müssen zunächst die Standard-Nutzungsbedingungen für das Gebäude fixiert werden, damit Nutzungsänderungen (z.B. abendliche Vereins- oder Volkshochschul-Nutzung) entsprechend berücksichtigt werden können.

Anschließend wird ein 3-jähriger Referenzzeitraum festgelegt (meist 1996-1998). Der Referenzverbrauch für jeden Verrechnungszähler (Strom, Heizenergie und Wasser) ergibt sich dann als mittlerer Jahresverbrauch in dem Referenzzeitraum. Während des laufenden Jahres muss der/die Energiebeauftragte monatlich auf einem standardisierten Excel-Formblatt die Zählerstände notieren, damit der Erfolg der Einsparung von der Abteilung Energiemanagement zeitnah überwacht werden kann.

Am Ende des Jahres werden von der Abteilung Energiemanagement die Einsparungen für jeden Verrechnungszähler gegenüber dem Referenzverbrauch berechnet. Dabei werden bauliche Maßnahmen und Nutzungsänderungen über einen Faktor Gebäude/Nutzung berücksichtigt. Beim Heizenergieverbrauch wird eine Witterungsbereinigung vorgenommen. Die Kosteneinsparung ergibt sich dann als Produkt aus Verbrauchseinsparung und dem aktuellen Preis.

Bei den 11 Liegenschaften, für die 1999 bereits eine Erfolgsbeteiligung beantragt wurde, wurden folgende Ergebnisse erzielt: Die Stromeinsparung (300.000 kWh) liegt im Schnitt bei 15 %, die Heizenergieeinsparung (780.000 kWh) bei 7,5 % und die Wassereinsparung (1600 m³) bei 10 %. Die Kosteneinsparung beträgt im Mittel 10 % (entsprechend knapp 51.000 € pro Jahr). Insgesamt wurden Prämien in Höhe von rund

27.000 € an die Liegenschaften und 22.000 € an die Energiebeauftragten ausgezahlt. 49.000 € stehen für investive Maßnahmen wieder zur Verfügung.

In mittlerweile rund 50 Liegenschaften sind Energiebeauftragte ernannt worden. Nur gut die Hälfte der Energiebeauftragten beantragen allerdings die Prämie, die übrigen scheuen offenbar den Aufwand des Nachweises.

Stadt München: Pro Klima-Contra CO₂

Handlungsfelder: Energie; Bewirtschaftung

Verwaltungsform: Kommune mit Budgetierung, auf dem Weg zur Verwaltung mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung

Nahezu alle Referate der Stadtverwaltung beteiligen sich an dem Projekt „Pro Klima-Contra CO₂“, in dem durch verändertes Nutzerverhalten Energie eingespart werden soll. Der Anreiz zum bewussteren Verhalten ergibt sich aus der Refinanzierung der eingesparten Energiekosten, die anteilig den Gebäudenutzern zugute kommt.

Zur Projektsteuerung wurde der Lenkungskreis „CO₂-Reduktion“ eingerichtet, in dem alle Referate vertreten sind. In allen beteiligten Gebäuden wurden Ansprechpartner benannt, die vom Energiemanagement beraten und unterstützt werden. Das Energiemanagement führte in den beteiligten Gebäuden Begehungen durch und gab den Anlagenbedienern Hinweise auf bestehende Einsparpotentiale, die durch organisatorische Maßnahmen zu erschließen sind (z.B. Ausweitung der Nachtabenkung von Heizungsanlagen, Reduzierung der Laufzeiten von Lüftungsanlagen). Die Ansprechpartner in den Gebäuden werden über objektspezifische Energieverbräuche, die benötigten Strom- und Wärmeleistungen und den Witterungseinfluss auf den Wärmeverbrauch informiert. Die Umsetzung des Projekts geschieht eigenverantwortlich in den einzelnen Referaten. Über Rundschreiben, Infozeitungen, Aushänge, Plakate und bei Dienstbesprechungen werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die Vermeidung von unnötigem Energieverbrauch hingewiesen und in persönlichen Gesprächen werden Energiespartipps weitergegeben. In den beteiligten Gebäuden werden Messungen der elektrischen Bezugs-

leistung durch das Energiemanagement durchgeführt und Reduktionspotentiale diskutiert.

Nach der Festlegung des CO₂-Lenkungskreises erfolgt die Aufteilung der eingesparten Energiekosten wie folgt:

- 30 % erhält das Energiemanagement für die Projektleitung, die Anschaffung von Messkoffern und Informationsmaterial sowie Erstellung der Dokumentation des Projekts
- 35 % erhalten die Gebäudenutzer als Prämie für Anschaffungen
- 35 % erhält das jeweilige Referat für andere Aufgaben.

Im ersten Projektjahr konnten in 23 einbezogenen Verwaltungsgebäuden insgesamt 3,4 % Strom und 5,5 % Heizenergie eingespart werden. Das entspricht einer Reduzierung der CO₂-Emissionen um 228 Tonnen und einer Energiekosteneinsparung von knapp 50.000 €. Die Fortführung und Ausweitung des Projekts wurde befürwortet (Landeshauptstadt München o.J.).

Anreizmodell: Erfolgsbeteiligung der Zuständigen

Kurzbeschreibung

Wenn die für die Anschaffung von Geräten, Produkten, Fahrzeugen, Anlagen, Gebäuden oder für das Flächenmanagement zuständigen Stellen oder Personen durch die Auswahl von ressourcensparenden Produkten oder Lösungen zugleich die Gesamtkosten für Anschaffung und Betrieb reduzieren, erhalten sie einen Anteil der Kosteneinsparungen als Erfolgsbeteiligung.

Ziele und Maßnahmebereiche

Durch die Erfolgsbeteiligung soll für die Organisationseinheiten oder für Einzelne ein positiver Anreiz (Zulage) geschaffen werden, umweltorientiert zu handeln. Die gezielte Optimierung des ausgewählten Produkts oder eines Gebäudes hinsichtlich Energie-, Wasser- und Materialverbrauch, geringer Schadstoffbelastung oder Abfallvermeidung

im laufenden Betrieb erfordert in der Regel einen höheren Aufwand für die Beschaffung von Informationen zum Energieverbrauch etc. der zur Auswahl stehenden Produkte bzw. einen erhöhten Planungsaufwand bei Gebäuden. Auch bedeutet die Auswertung der Gesamtkosten (Anschaffung, Betrieb, ggf. Entsorgung) einen zusätzlichen Arbeitsaufwand. Daher werden in der Praxis oft „bewährte“ Produkte oder Lösungen bevorzugt, deren Realisierung wenig Beschaffungs- oder Planungsaufwand erfordert. Um den Mehraufwand für die Anschaffung umweltfreundlicherer und in den Gesamtkosten günstigerer Alternativen zu honorieren und so den ressourceneffizienten Lösungen zum Durchbruch zu verhelfen, erhalten die Zuständigen einen Anteil der realisierten und nachgewiesenen Kosteneinsparungen als Erfolgsbeteiligung.

Solche Vereinbarungen können sich prinzipiell auf alle Maßnahmenbereiche erstrecken, bei denen zentrale Stellen oder Personen mit der Beschaffung, Bewirtschaftung oder mit Bau und Instandhaltung befasst sind. Voraussetzung ist, dass eine „baseline“ der Ressourceneffizienz und der Gesamtkosten festgelegt werden kann, und dass die im Vergleich zu dieser Referenzvariante erreichten Kosteneinsparungen erfasst werden können. Das Anreizmodell ist somit eine Weiterentwicklung und Ergänzung des Anreizmodells „Erfolgsbeteiligung der Nutzer“, das besonders für die Prozesse der Bewirtschaftung geeignet ist.

Adressierte Verwaltungseinheiten / Personen und Abläufe

In den Funktionen Beschaffung, Bewirtschaftung sowie Bau und Instandhaltung kommt es vor allem auf die für die Planung und Realisierung zuständigen Stellen und Personen an. Je nachdem, wie viele Personen jeweils an den Prozessen beteiligt sind und wie hoch der relative Anteil der Einzelnen daran eingeschätzt wird, kann eine Erfolgsbeteiligung von *Einzelnen* oder von *Gruppen von Mitarbeitern* sinnvoller sein. Letzteres ist den Fifty-Fifty-Regelungen vergleichbar, bei denen oft die Gesamtheit der Nutzer eines Gebäudes die Prämie erhält, um eine Anschaffung oder ein Fest für die Gemeinschaft zu finanzieren.

Der übrige Teil der Kosteneinsparungen verbleibt je nach Verwaltungssystem bei der Institution als Ganzes oder bei budgetierten Verwaltungseinheiten. Ressourcensparende Lösungen erfordern oft höhere Anschaffungskosten. Diese zu finanzieren sind budge-

tierte Verwaltungseinheiten als Auftraggeber der Anschaffung vermutlich eher bereit, da sie auch von den (nachzuweisenden) Kosteneinsparungen profitieren werden.

Wirkungsweise und Rolle der ökonomischen Anreize im Gesamtinstrumentarium

Der ökonomische Anreiz ist wichtig für das Handeln der Zuständigen. Er muss jedoch flankiert werden durch Rückendeckung und Zielvorgaben seitens der Verwaltungsspitze und ggf. der politischen Ebene sowie durch fachlich-technische Unterstützung von Einkäufern und Planern, z.B. mit einfachen Kalkulationsblättern für die Gesamtkosten oder mit Hinweisen auf wahrscheinlich wirtschaftliche und umweltfreundliche Lösungen (z.B. bei Fahrzeugen, Geräten, Haustechnik; vgl. Kap. 3.2).

Notwendige Handlungsschritte und Verfahren

- Zunächst muss geklärt werden, in welchen Bereichen die Voraussetzungen für die Einführung einer Erfolgsbeteiligung vorliegen, d.h. eine Messbarkeit der erreichten Gesamtkosteneinsparungen und die Zurechnung zur Leistung einer zuständigen Organisationseinheit oder Person. Schon in dieser Phase sollte auch die Akzeptanz einer solchen Regelung bei den Betroffenen eruiert bzw. durch deren Beteiligung erhöht werden. Danach sollte ein Grundsatzbeschluss gefasst werden (oft durch das jeweilige Parlament).
- Danach müssen die Einzelheiten zum Controlling der erreichten Gesamtkosteneinsparungen festgelegt werden. Dieses wird üblicherweise projektbezogen erfolgen (z.B. Beschaffung von 100 Pkw, Sanierung eines Gebäudes etc.). Auch die Details der geplanten Erfolgsbeteiligung (Gruppe oder Einzelne, welche Gruppen und Personen zu welchen Anteilen) müssen definiert werden.
- Sodann ist eine Verwaltungseinheit oder Person zu benennen (z.B. Umwelt- oder Energiemanagement), welche die „baseline“ der Ressourceneffizienz und der Gesamtkosten festlegt und die im Vergleich zu dieser Referenzvariante erreichten Kosteneinsparungen erfasst oder kontrolliert. Hierfür sind wiederum standardisierte Verfahren zu entwickeln.
- Schließlich muss die Kämmerei oder das Finanzministerium der Rückerstattung bzw. Übertragung des Anteils an den eingesparten Verbrauchskosten an das betref-

fende Amt/Ministerium und darin an die betreffenden zuständigen Stellen und/oder Personen zustimmen; hierfür müssen Regeln und Verfahren erstellt werden. Budgetierung erleichtert die Umsetzung des Modells an diesem Punkt erheblich.

- Wenn Einzelne eine persönliche Prämie erhalten sollen, muss eine Verwaltungsvorschrift mit dem Personal- und Organisationsamt und dem Betriebsrat abgeklärt werden.

Anwendbarkeit in den drei typisierten Formen von Verwaltungsorganisation

Prinzipiell ist das Anreizmodell in allen Verwaltungsformen anwendbar. Budgetierung erleichtert die Umsetzung; in Verbindung mit Kosten- und Leistungsrechnung erhöht sie die Attraktivität der Regelung für die Ämter, die interne Auftraggeber der Beschaffungs- oder Bauleistungen sind, denn sie dürfen zukünftig verringerte Verbrauchskosten erwarten. Zielvereinbarungen und Controlling erleichtern ebenfalls die Umsetzung.

Erfolgs- beziehungsweise Risikofaktoren

Empirische Erfahrungen liegen nicht vor. Es kann vermutet werden, dass die Transparenz des Nachweisverfahrens entscheidend für Akzeptanz und Erfolg des Anreizmodells bei allen Beteiligten (Teilnehmer an der Erfolgsbeteiligung, andere Abteilungen/Gruppen, die solche Zulagen – noch – nicht erhalten können, interne Auftraggeber der Beschaffungs- oder Bauleistungen, Verwaltungsspitze) ist. Wichtig ist daher das Engagement der neutralen Messinstanz. Selbstverständlich sind das Vorhandensein von wirtschaftlichen Potenzialen zum Umweltschutz und die Höhe des möglichen Gewinns Voraussetzung für den Erfolg.

Die Möglichkeit von Leistungszulagen ist noch nicht für alle Angestellten und Beamten auf den unterschiedlichen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) gegeben, sie ist daher ein limitierender Faktor.

Verbreitung in der Praxis

Bislang ist uns keine Anwendung des Anreizmodells auf die für Beschaffung oder Bau und Instandhaltung Zuständigen bekannt.

Jedoch enthalten interessanterweise die beiden Anwendungsbeispiele aus Frankfurt am Main und München, die wir für das Anreizmodell „Erfolgsbeteiligung der Nutzer“ vorgestellt haben, jeweils auch eine Erfolgsbeteiligung der Zuständigen für die Bewirtschaftung. In Frankfurt sind dies zum einen die Energiebeauftragten der einzelnen Liegenschaften als vor Ort Zuständige; zum anderen erhält die Abteilung Energiemanagement, die für das Management des Anreizmodells zuständig ist, die Hälfte der eingesparten Energiekosten als Mittel für ihre weitere Arbeit, nämlich für zusätzliche Investitionen in Energie- und Wassereinsparmaßnahmen. Auch in München wird die Arbeit des Energiemanagements für die Abwicklung des Anreizmodells mit einer Erfolgsbeteiligung von 30 % entgolten (s.o.).

Anreizmodell: Beruflichen und persönlichen Nutzen verknüpfen

Kurzbeschreibung

Bei diesem Modell wird einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch einen privaten Nebennutzen ein Anreiz gegeben, beispielsweise an einer Schulung zu umweltgerechterem Verhalten teilzunehmen oder eine ressourceneffizientere Ausrüstung zu akzeptieren (z.B. verbrauchsärmere Dienstwagen).

Ziele und Maßnahmenbereiche

Mit dem Modell sollen die Nutzer von Fahrzeugen, Gebäuden oder Geräten zu einem bewussteren Umgang mit den Verbrauchsgütern angeregt werden, indem sie einen privaten Nebennutzen erhalten. Damit soll das Hemmnis der bisher fehlenden individuellen Anreize zu sparsamem Nutzungsverhalten überwunden werden.

Bei den medienorientierten Maßnahmenbereichen liegen die Anwendungsbeispiele des Modells bisher schwerpunktmäßig auf Mobilität und hier insbesondere auf Dienstfahrzeugen; jedoch können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter prinzipiell auch von Schulungen zum Thema Energie, Wasser/Abwasser sowie Abfall und Materialien (z.B. hinsichtlich Büromaterialien) privaten Nutzen ziehen. Dies kann als Vorteil einer Teilnahme kommuniziert werden. Im Bereich der Mobilität kann das Anreizmodell auf private Vorteile aus Car-Sharing, Umweltverbund im Beschäftigtenverkehr sowie Dienstreise-

management ausgedehnt werden, z.B. wenn Bahncards oder Rabatte auf Bahnreisen auch privat genutzt werden können.

Von den Prozessen wird besonders die Bewirtschaftung und die Beschaffung adressiert.

Adressierte Verwaltungseinheiten/Personen und Abläufe

Prinzipiell können alle Verwaltungseinheiten in das Anreizmodell einbezogen werden. Bei Schulungen sind keine sonstigen Abläufe tangiert; bei Anreizen zur Beschaffung umweltfreundlicher Produkte sind die entsprechenden Angebote durch das Beschaffungswesen zu erstellen.

Wirkungsweise und Rolle der ökonomischen Anreize im Gesamtinstrumentarium

Die ökonomischen Anreize sind entscheidend für die Verwaltung insgesamt, die sich durch das Modell Einsparungen verspricht. In Bezug auf die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind die ökonomischen Anreize des privaten Nebennutzens zunächst möglicherweise wenig erfahrbar und daher im Zusammenhang mit Leitbildern, Weisungen, Belobigungen und allgemeiner Umweltschutzmotivation zu sehen.

Eine Weiterentwicklung könnte sein, dass im Zusammenspiel mit einer Kosten- und Leistungsrechnung der Verbrauch der Teilnehmer individuell gemessen wird, um den Einsparerfolg transparent und dauerhaft zu machen. Dies könnte mit einem Prämien-system für besonders sparsamen Verbrauch als zusätzlichem ökonomischen Anreiz gekoppelt werden (vgl. das im BMU/Umweltbundesamt 2001 erwähnte Beispiel aus Stuttgart).

Notwendige Handlungsschritte und Verfahren

- Schulungen müssen organisiert, finanziert, kommuniziert und durchgeführt werden. Ggf. muss ein Monitoring des Verbrauchs der Teilnehmenden nach der Schulung organisiert werden.
- Bei Anreizen zur Beschaffung ressourcensparender Produkte sind die entsprechenden Verfahren und Angebote durch das Beschaffungswesen zu erstellen.

Anwendbarkeit in den drei typisierten Formen von Verwaltungsorganisation

Sowohl Schulungen zum Ressourcensparen, als auch Anreize zur Beschaffung ressourcensparender Produkte sind in allen Verwaltungsformen einsetzbar.

Allerdings sind in modernisierten Verwaltungen die Anreize zum Ressourcensparen sowie die Kontrollmöglichkeiten für die einzelnen Verwaltungseinheiten besser. Auch eine interne Verrechnung von ggf. erhöhten Anschaffungskosten oder von Schulungskosten mit den eingesparten Ressourcenkosten ist einfacher möglich.

Erfolgs- bzw. Risikofaktoren

Wichtig ist die unmittelbare persönliche Erfahrung der erzielten Einsparungen, z.B. der Treibstoffeinsparung bei geänderter Fahrweise. Bei Anreizen zur Beschaffung ressourcensparender Produkte ist die Attraktivität der gebotenen Ausstattungen wichtig.

Verbreitung in der Praxis

Schulungen zum Energie-, Wasser-, Benzinsparen etc. sind vermutlich relativ weit verbreitet. Inwieweit sie mit dem privaten Nebennutzen kombiniert und kommuniziert werden, ist uns nicht bekannt. Zu Anreizen zur Beschaffung ressourcensparender Produkte ist uns nur ein Beispiel aus der Privatwirtschaft bekannt, das jedoch ohne größere Probleme auf den Bereich der öffentlichen Verwaltung sowie Eigenbetriebe übertragbar erscheint.

Stadt Bonn: Eco-Fahrtraining

Handlungsfelder: Mobilität; Bewirtschaftung

Verwaltungsform: Kommunalverwaltung auf dem Weg zum Neuen Steuerungsmodell

Im „Training für ökologisches und ökonomisches Fahren“ wurden die städtischen Fahrerinnen und Fahrer der Ämter 11 (Haupt- und Personalamt), 70 (Stadtreinigung) und anderer Organisationseinheiten unterwiesen, durch einen geänderten Fahrstil mit verringertem Kraftstoffverbrauch sowohl zum Umweltschutz als auch zu Einsparungen im städtischen Haushalt beizutragen. Das für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter vierstündige Training bestand im Wesentlichen aus der praktischen Übung mit dem geänderten Fahrstil. Unter Verwendung eines Kraftstoffdurchflussmessgerätes wurde zu-

nächst die Strecke in gewohnter Weise und später – nach einer theoretischen Unterweisung – in „ökologisch-ökonomischer“ Fahrweise zurückgelegt. Dabei sollte vor allem die Erkenntnis vermittelt werden, dass die heutige Fahrzeugtechnik im Interesse der Umwelt und der städtischen Finanzen eine schonende Fahrweise zulässt, ohne Zeitverluste in Kauf nehmen zu müssen.

Die erzielte Kraftstoffeinsparung zwischen der ersten und der zweiten Fahrt lag im Durchschnitt bei 20,1 %. Teilweise betrug die Einsparung über 30 %. In der Stadt Bonn wird damit gerechnet, dass sich die Ausgaben für das Fahrtraining spätestens innerhalb von zwei Jahren durch die Einsparungen der Ausgaben für Kraftstoffe amortisiert haben. Anzunehmen ist ein Transfer des Fahrstils in den privaten Bereich, sodass sich durch die alltägliche Fahrpraxis auch das Fahrverhalten im dienstlichen Bereich nachhaltig verändert.

Allgemein wurde das Bewusstsein von Spareffekten beim Spritverbrauch gestärkt. So wird auch beim Kauf von Neuwagen sehr viel Wert auf geringen Verbrauch gelegt. In Zukunft sollen vermehrt Fahrzeuge mit Automatikgetriebe angeschafft werden.

DATEV: Anreizsystem zur kraftstoffsparenden Fahrzeugwahl

Handlungsfelder: Mobilität; Beschaffung

Verwaltungsform: Unternehmen der Privatwirtschaft

Im Rahmen des Umweltmanagements wurde ein System der verbrauchsoptimierten Fahrzeugwahl eingeführt. Hiermit sollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter motiviert werden, ein Dienstfahrzeug mit geringerem Kraftstoffverbrauch zu wählen: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Außendienst, die sich für einen Dienstwagen mit günstigem Kraftstoffverbrauch entscheiden ($< 180 \text{ gCO}_2/\text{km}$), erhalten einen Bonus auf ihre Leasingrate (60 € pro Monat) und können ihr Fahrzeug besser ausstatten lassen (z.B. mit einem Navigationssystem). Hier wird also ein indirekter ökonomischer Anreiz für die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingesetzt. Generell soll damit die oft geringe Akzeptanz verbrauchsarmer, d.h. auch oft kleinerer Dienstfahrzeuge überwunden werden (sparsame Fahrzeuge versus Dienstfahrzeug als Statussymbol). Das System ar-

beitet kostenneutral und wird bisher von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gut angenommen. Die "verbrauchsoptimierten Modelle" haben einen spezifischen Treibstoffverbrauch von weniger als 8,9 l/100 km. Bereits in den ersten Monaten konnte so der Durchschnittsverbrauch der gesamten Flotte von 10,1 auf 9,9 l/100 km reduziert werden. Bisher sind 14 % der gesamten Flotte auf verbrauchsoptimierte Fahrzeuge umgestellt.

Ein weiteres Beispiel für einen privaten Nebennutzen ist das Jobticket. Beim Modell der (teilweisen) verursacherbezogenen Kostenanlastung wird unten das Beispiel der Stadt Hannover dargestellt.

Anreizmodell: Vorschlagen und gewinnen

Kurzbeschreibung

Im Rahmen des verwaltungsinternen Vorschlagswesens bzw. Ideenmanagements (Frey 1999; Jacobi 1997) wird ein spezieller Wettbewerb für Vorschläge zum Umweltschutz ausgeschrieben.

Ziele und Maßnahmenbereiche

Das Ziel ist, bisher unerkannte konkrete Möglichkeiten zum Umweltschutz zu entdecken, ohne großen Personal- oder Gutachteraufwand zu betreiben. Auch werden damit oft Kosteneinsparungen verbunden sein.

Prinzipiell können alle medien- und prozessorientierten Handlungsfelder und Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz mit einem umweltorientierten Vorschlagswesen bzw. Ideenmanagement abgedeckt werden.

Adressierte Verwaltungseinheiten/Personen und Abläufe

Im Prinzip werden alle Verwaltungseinheiten, Zuständigen und Abläufe durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einem „Screening“ unterzogen.

Die Umsetzung und Finanzierung des Wettbewerbs muss bei einer bestimmten Verwaltungseinheit (z.B. Hauptamt, Umweltamt, Umweltmanagement) angesiedelt sein.

Wirkungsweise und Rolle der ökonomischen Anreize im Gesamtinstrumentarium

Die ökonomischen Anreize machen das Modell reizvoll für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Besonders eine regelmäßige Wiederholung des Wettbewerbs ist für einen dauerhaften Erfolg wichtig. Andernfalls wäre wahrscheinlich die Motivation zur Abgabe ökologischer Verbesserungsvorschläge geringer und die Aufmerksamkeit für umweltbewusstes Verhalten bei den Nutzern würde früher oder später nachlassen.

Ähnlich wie bei der Erfolgsbeteiligung für Nutzer wirken die ökonomischen Anreize auch in diesem Modell durch eine Verbindung mit dem gemeinsamen „guten Werk“ Umwelt- und Klimaschutz stark im Zusammenhang mit Motivation, Information und Leitbildern.

Notwendige Handlungsschritte und Verfahren

- Möglicherweise muss ein Grundsatzbeschluss gefasst werden, um ein umweltorientiertes Vorschlagswesen in der ganzen Verwaltung einzuführen.
- Eine Stelle muss mit der Umsetzung und Finanzierung des Wettbewerbs beauftragt werden.
- Die Frage der möglichen Prämien nach dem Dienstrechtsreformgesetz wird bisher sehr kontrovers gehandhabt. Auch wenn mittlerweile individuelle Leistungszuschläge nach dem Beamtenrecht möglich sind, ist in der Praxis die Leistungsmessung oft schwierig. Es empfiehlt sich daher, Prämien für Umweltschutzvorschläge in einen Wettbewerb im Sinne des Vorschlagswesens einzubinden. Im Vorschlagswesen sind Prämien 25.000 € (Bund) auch in der öffentlichen Verwaltung generell möglich. Dennoch sollte ein spezieller umweltorientierter Wettbewerb vorab mit dem Personalamt und dem Betriebsrat abgeklärt werden.

Anwendbarkeit in den drei typisierten Formen von Verwaltungsorganisation

Sofern die Prämien im Rahmen eines Wettbewerbs im Sinne des Vorschlagswesens gewährt werden, ist das Modell in allen Verwaltungsformen gleich gut anwendbar. Die Anreize zur Umsetzung der eingereichten Vorschläge sind in budgetierten Verwaltungseinheiten größer.

Erfolgs- bzw. Risikofaktoren

Wichtig sind attraktive Preise, eine Einbindung in eine umfassende Umweltkommunikation und –motivation aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und somit eine engagierte Persönlichkeit/Abteilung, die den Wettbewerb betreut. Ein Risiko kann in der (möglicherweise notwendigen) Ungleichbehandlung von Angestellten und Beamten liegen.

Verbreitung in der Praxis

Mit der „Rahmenrichtlinie für ein modernes Ideenmanagement in der Bundesverwaltung“ (www.bmi.bund.de) und vergleichbaren Modernisierungen des Vorschlagswesens auf Länderebene bestehen gute Voraussetzungen, Verbesserungsvorschläge für mehr Umweltschutz gezielt zu prämiieren. So hat das Umweltbundesamt im Rahmen der Erprobung der Rahmenrichtlinie dazu aufgerufen, Ideen zur Begrenzung des Papierverbrauchs einzubringen. Die Verwaltungsvorschrift des Landes Baden-Württemberg über die Auszeichnung von Vorschlägen zur Verbesserung der Landesverwaltung vom 30. Mai 2000 (GABl. vom 28. Juni 2000) erwähnt ausdrücklich Vorschläge, die die bessere Wahrung von Umweltbelangen ermöglichen, als Ziel.

Für einen speziellen umweltorientierten Wettbewerb liegt uns dagegen nur ein Beispiel aus der Privatwirtschaft vor. Mit den oben unter „Notwendige Handlungsschritte und Verfahren“ genannten Einschränkungen scheint es ohne Probleme auf die öffentliche Verwaltung übertragbar.

Umweltschutz im Rahmen des betrieblichen Vorschlagswesens bei der Firma Wilkhahn

Handlungsfelder: im Prinzip alle Medien und Prozesse

Verwaltungsform: Unternehmen der Privatwirtschaft

Die Firma Wilkhahn entwickelt Produkte und Einrichtungskonzeptionen für Büro und Dienstleistungseinheiten.

Das Umweltmanagement ist bei Wilkhahn auf eine breite Basis gestellt, um möglichst alle Mitarbeiter aktiv in den Schutz der Umwelt einzubinden. Seit 1992 gibt es die Abteilung Ökologie mit dem Umweltbeauftragten. Besonderes Augenmerk wird auf die

Beteiligung der Mitarbeiter und ihrer gewählten Vertreter gelegt. In Ergänzung zum betrieblichen Vorschlagswesen wird für ökologische Verbesserungsvorschläge jährlich ein interner Wilkhahn-Umweltpreis ausgelobt. Neben dem "normalen" Vorschlagswesen, bei dem 10-15 % des erzielten ökonomischen Vorteils als Prämie ausgeschrieben werden, lobt Wilkhahn einen separaten "Umweltpreis" im Rahmen des Vorschlagswesens für umweltorientierte Vorschläge aus. Dieser Preis ist personenbezogen und es gibt drei Gewinnstufen:

1. Preis: Ein Wochenende mit der Familie auf Spiekeroog im Wert von bis zu 750,-- €
2. Preis: Eine Solararmbanduhr im Wert von ca. 250,-- €
3. Preis: Ein Zeitschriftenabo von Geo, Natur + Kosmos oder Öko-Test.

Bei der Auswahl der Preise wurde bewusst auf einen Ökologie-Bezug geachtet (z.B. Spiekeroog als autofreie Insel). Der Preis wurde 2001 zum fünften Mal vergeben und findet gute Resonanz. In Vorbereitung befindet sich die Idee eines Wanderpokals "Grüner Oskar", der ganze Teams für ihre Umweltaktivitäten auszeichnen soll.

Umweltschutz und Nachhaltigkeit sind bei Wilkhahn in der Präambel verankert und damit Teil der Unternehmenskultur: "Wilkhahn unterstützt die Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung (...). Dabei ist für Wilkhahn der Erhalt der ökologischen Lebensgrundlagen, die Sicherung der unternehmerischen Unabhängigkeit und damit der Arbeitsplätze, die Achtung der Menschenwürde und die selbstverständliche Einhaltung sozialer und ethischer Spielregeln die Basis für unternehmerisches Handeln. (...)"

Durch das ökologische Vorschlagswesen konnten neben dem traditionellen Vorschlagswesen einerseits erhebliche Kosteneinsparungen für das Unternehmen erzielt werden. Andererseits werden das Unternehmensleitbild unterstützt sowie eine Außenwirkung (ökologisch orientierter Betrieb) erzielt. Wilkhahn vertritt seit Bestehen die Maxime "Keine Anweisung ohne Begründung" und hebt damit bereits das besondere Verhältnis zwischen Unternehmen und Mitarbeiter hervor.

Durch den Umweltpreis konnte sich das ökologische Vorschlagswesen bei den Mitarbeitern etablieren, was die von Jahr zu Jahr steigende Zahl der ökologisch orientierten Vorschläge zeigt. Während die Bedeutung des normalen Vorschlagswesens in den letz-

ten Jahren von Jahr zu Jahr abgenommen hat (von 124 im Jahr 1996 auf 52 im Jahr 1999) hat das Gewicht des ökologischen Vorschlagswesens deutlich zugenommen.

Neue Ideen zum Umweltschutz werden im Rahmen der Betriebsversammlung kommuniziert. Darüber hinaus verfasst der Umweltbeauftragte monatlich "Öko-Tipps", die am Schwarzen Brett veröffentlicht werden und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf weitere Umweltschutzmaßnahmen am Arbeitsplatz aufmerksam machen sollen. Grundsätzlich gilt die Motivation der Mitarbeiter als ganz entscheidend für den Erfolg der Maßnahme. Darüber hinaus ist das Engagement des Umweltbeauftragten für diese Aktion sehr stark. Er gilt als „change agent“, ist Ansprechpartner sowie Förderer und Quelle neuer Ideen.

Bisher existiert keine konkrete Aufstellung der erzielten ökonomische Ersparnisse durch das ökologische Vorschlagswesen. Insgesamt geht man jedoch davon aus, dass eine deutliche Kostenersparnis erzielt wurde. Anders ist auch nicht zu erklären, dass der Preis in diesem Jahr bereits zum fünften Mal ausgelobt wurde.

Anreizmodell: Kosten den Verursachern anlasten

Kurzbeschreibung

Bei diesem Modell werden die Kosten für den Verbrauch von Ressourcen nicht nur wie bei der Kosten- und Leistungsrechnung einzelnen Verwaltungseinheiten, sondern auch einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern angelastet. Dies bezieht sich insbesondere auf eine private Nutzung von verwaltungseigenen Ressourcen im Zusammenhang mit der Präsenz am Arbeitsplatz (Parkplätze, Kantine etc.).

Ziele und Maßnahmenbereiche

Mit der (teilweise) verursacherbezogenen Kostenanlastung soll ein Anreiz gegeben werden, die Ressourcen sparsamer zu nutzen. Das bekannteste Beispiel ist die Parkraumbewirtschaftung für den Beschäftigtenverkehr. Ein weiteres Beispiel könnte eine Quersubventionierung von Essen aus ökologischem Landbau in der Kantine durch einen Preisaufschlag auf konventionelle Produkte sein.

Eine weitaus größere Bedeutung und Ausdehnung auf viele Maßnahmenbereiche könnte das Modell durch eine „Budgetierung“ des Ressourcenverbrauchs einzelner Beschäftigter erhalten. Auch die verhaltensbedingte Energie- und Wassereinsparung oder ein effizientes Flächenmanagement könnte so angeregt werden. Ob dies sinnvoll ist, erscheint jedoch äußerst fraglich. Sinnvoller ist hier wahrscheinlich eher ein Anreizmodell, das belohnt (z.B. die Erfolgsbeteiligung der Nutzer) oder sowohl mögliche Belohnung als auch Bestrafung enthält (z.B. das Bonus-Malus-System).

Unter den Verwaltungsprozessen ist das Anreizmodell somit vor allem für die Bewirtschaftung anwendbar.

Adressierte Verwaltungseinheiten/Personen und Abläufe

Diese hängen davon ab, welche Ressourcennutzung bei welcher privaten Aktivität adressiert werden soll. Prinzipiell können alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betroffen sein.

Wirkungsweise und Rolle der ökonomischen Anreize im Gesamtinstrumentarium

Die ökonomischen Anreize sind in diesem Modell entscheidend. Die Bewirtschaftung ehemals kostenfreier Stellplätze hemmt beispielsweise die Nutzung des eigenen Pkw. Zusammen mit einem Jobticket eingeführt, ist dies ein Beispiel der Kombination von typischen push- und pull-Maßnahmen im Rahmen der verkehrspolitischen Instrumente.

Notwendige Handlungsschritte und Verfahren

Sie hängen davon ab, welche Ressourcennutzung bei welcher privaten Aktivität adressiert werden soll. So muss für die Vergabe und Verwaltung der städtischen Stellplätze an die Interessenten eine zuständige Stelle benannt oder eingerichtet werden. Die Höhe der Gebühren muss festgelegt werden. Parkraumbewirtschaftung ist eine nicht konfliktfreie Maßnahme, die Entwicklungszeit benötigt sowie Unterstützung der Politik und der Verwaltung, insbesondere des Personalrats.

Anwendbarkeit in den drei typisierten Formen von Verwaltungsorganisation

Das Modell ist unabhängig vom Stand der Verwaltungsmodernisierung anwendbar.

Erfolgs- bzw. Risikofaktoren

Ein wichtiger Erfolgs- bzw. Risikofaktor ist die Unterstützung der Politik und der Verwaltung, insbesondere des Personalsrats.

Verbreitung in der Praxis

Für die Kombination aus Jobticket oder Zuschuss zum Monatsticket und Parkraumbewirtschaftung gibt es mittlerweile eine Reihe von Beispielen. Ein besonders erfolgreiches Beispiel ist die Stadt Hannover.

Parkraummanagement und Jobticket der Stadtverwaltung Hannover

Handlungsfelder: Mobilität; Bewirtschaftung

Verwaltungsform: Verwaltung mit Budgetierung

Der Verwaltungsausschuss der Stadt Hannover hatte bereits im Dezember 1992 beschlossen, für alle Beschäftigten der Stadtverwaltung, zunächst im Innenstadtbereich, das Jobticket kostenneutral einzuführen. Als Ziel wurde formuliert, damit einen Beitrag zur Umweltentlastung leisten zu wollen. Mit dem Jobticket sollte die ÖPNV-Nutzung der Mitarbeitenden der Stadtverwaltung in Beschäftigtenverkehr angereizt werden, um so das Fahrzeugaufkommen zu verringern und den Schadstoffausstoß zu reduzieren.

Die zwingend vorgeschriebene Kostenneutralität für die Verwaltung hinsichtlich des Jobtickets sollte durch die Bewirtschaftung aller städtischen Parkplätze vor öffentlichen Gebäuden und Schulen gewährleistet werden.

Nachdem umfangreiche organisatorische und finanzielle Voraussetzungen geschaffen waren und eine Umfrage zur Akzeptanz des Jobtickets und zum Mobilitätsverhalten unter den Beschäftigten durchgeführt worden war, konnte das Jobticket an den Dienststellen im Innenstadtbereich ca. zwei Jahre später zum Februar 1994 eingeführt werden. Die Kosten für das Jobticket werden direkt mit den monatlichen Bezügen der Beschäftigten verrechnet.

Jede Dienststelle der Stadtverwaltung entscheidet aufgrund der Anzahl der interessierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter selber über die Teilnahme am Jobticket. Liegt der Anteil der Teilnahmewilligen über 50 % der Beschäftigten, sind alle Parkplatznutzer

dieser Dienststelle verpflichtet, ein Jobticket abzunehmen, wenn sie einen Stellplatz weiterhin nutzen wollen.

Das Jobticket wird derzeit 5571 Mitarbeitenden angeboten, von denen es 4357 auch abnehmen. Das entspricht einer Beteiligungsquote von 78 %, die seit Einführungsbeginn nur unwesentlich schwankt und somit erheblich höher liegt als in anderen vergleichbaren Städten. Zur hohen Akzeptanz des Jobtickets bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern hat die Bereitstellung des Jobtickets zu stark reduzierten Preisen (26 € im Gegensatz zu 53 € für das Stadtgebiet Hannover plus näheres Umland; 33 € für die Region Hannover im Gegensatz zu 69 €) als ökonomischer Anreiz sicher entscheidend beigetragen. Die Teilnahme der Ämter an der Parkraumbewirtschaftung sowie am Jobticket außerhalb des Innenstadtbereiches ist freiwillig. Die Ausweitung des Modells auf die Ämter (inklusive Schulen und Klinikum) im gesamten hannoverschen Stadtgebiet ist mittlerweile räumlich abgeschlossen.

Die Stadtverwaltung Hannover bewirtschaftet derzeit 1.200 Stellplätze auf 50 Parkplätzen. Die monatliche Miete eines reservierten Stellplatzes für einen Verwaltungsmitarbeiter kostet derzeit ca. 40 €. Es können sowohl Einzel- als auch Sammelmietverträge (mehrere Personen teilen sich einen Stellplatz) mit der Stadtverwaltung abgeschlossen werden.

Wie hoch der Anteil der Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr auf den öffentlichen Verkehr ist, wurde nach Einführung des Jobtickets nicht evaluiert. Eindruck der Stadtverwaltung ist jedoch, dass der Anteil der ÖPNV-Nutzung bei den Mitarbeitenden gestiegen ist, denn die reservierten Stellplätze sind zu den Hauptverkehrszeiten regelmäßig nicht ausgelastet.

5.2.2 Beispiele zur Kopplung von Verwaltungsmodernisierung und ökonomischen Anreizen für mehr Umweltschutz

Im Kapitel 5.2.1 wurden spezifische Anreizmodelle und Beispiele analysiert, die gezielt bestimmte Maßnahmen zum Umweltschutz unterstützen wollen und oft sowohl in kapitalistischen als auch in modernisierten Verwaltungen anwendbar sind. Demgegenüber soll hier nun der Frage nachgegangen werden: gibt es in der Praxis Beispiele, bei denen ausgehend von der Verwaltungsmodernisierung, insbesondere Budgetierung und Produkthaushalten sowie der Gründung von Bau- und Liegenschaftsbetrieben, die damit möglichen verbesserten Anreize zur Kostensenkung durch Ressourceneinsparung genutzt werden (vgl. Kapitel 4 für eine theoretische Analyse der Möglichkeiten, den Umweltschutz in die Elemente des NSM zu integrieren)?

Zu untersuchen ist aber des Weiteren auch, ob mit der Verwaltungsmodernisierung neue Hemmnisse für Umweltschutzmaßnahmen geschaffen werden, und wie diesen begegnet werden kann (vgl. Kapitel 3.2 für eine theoretische Analyse).

5.2.2.1 Umweltschutz im Neuen Steuerungsmodell

Da, wie im 2. Kapitel ausführlich dargestellt, ökonomische Anreize im Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit dem NSM eine zentrale Rolle spielen, wurden bei der Suche nach positiven Beispielen für die Verknüpfung solcher Anreize mit dem Umweltschutz von uns zunächst Verwaltungen kontaktiert, von denen bekannt ist, dass sie eine Vorreiterrolle bei der Verwaltungsmodernisierung spielen. Bereits der Kontakt mit der kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) und den kommunalen Spitzenverbänden brachte allerdings wenige und dazu nur vage Hinweise auf Verwaltungen, die eine solche Koppelung strategisch in Angriff genommen haben. Die direkten Kontakte zu einigen im Reformprozess führenden Verwaltungen (wobei Kommunalverwaltungen bevorzugt wurden, weil die „Reformführer“ unter diesen den staatlichen Verwaltungen in der Entwicklung voraus sind) wie z. B. zum Kreis Soest, der Stadtverwaltung Hamm, der Stadtverwaltung Hagen, der Stadt Arnsberg, dem Märkischen Kreis erbrachten zwar teilweise Hinweise auf ökologische Projekte innerhalb- oder außerhalb der Verwaltung, ein Zusammenhang mit der Verwaltungsmodernisierung wurde allerdings nicht gesehen. Das getrennte Sammeln von Abfällen, die Verwendung von Recycling-Papier, die Nutzung energiesparender Leuchtstoffröhren etwa ist seit Jahren Usus und wird nicht in

einem Zusammenhang mit Elementen des NSM gebracht. Ökologische Projekte sind meist politisch motiviert oder dienen der Imageverbesserung der Verwaltung, sind aber ohne Bezug zu ökonomischen Reformmaßnahmen.

Diese empirischen Befunde, die allerdings nicht auf einer systematischen Untersuchung beruhen, sondern auf einer eher zufälligen Auswahl reformeifriger Kommunalverwaltungen, belegen eindrucksvoll die theoretisch entwickelten Hypothesen aus dem Kapitel 2, dass haushaltsrechtliche und finanzwirtschaftliche Instrumente der Verwaltungsmodernisierung ausschließlich als ökonomische Anreizfaktoren wirken. Sie verfolgen explizit keine Ziele des Umweltschutzes; implizit kann es eine solche Verbindung über Kosteneinsparungen bei der Budgetierung geben, die aber meist zufällig ist. Ausnahmen, die in Kapitel 5.2.1 und weiter unten aufgeführt sind, bestätigen die Regel. Ökonomische Ziele und Ziele des Umweltschutzes können demnach zwar in einem komplementären Verhältnis stehen, sie können aber auch konkurrierend oder neutral sein.

5.2.2.2 Beispiele für die Verknüpfung von Elementen der Verwaltungsmodernisierung mit Umweltschutzzielen

Bei der Darstellung folgen wir der Systematisierung aus dem 4. Kapitel, beschränken uns allerdings auf solche Elemente des NSM, zu denen Beispiele gefunden werden konnten.

Leitbild, strategische Ziele

Ziel eines ökologisch orientierten Leitbildes wäre es, den Begriff Nachhaltigkeit in seiner Verantwortlichkeit gegenüber den nachwachsenden Generationen, gegenüber der natürlichen Umwelt und der wirtschaftlichen Entwicklung (mit ihrem Ressourcenverbrauch) zu verdeutlichen und ihn handlungsorientiert zu formulieren. Dies ist z. B. geschehen im „Geschäftsprogramm Umweltschutz“ der Stadt Wuppertal, das im Jahre 1998 aktualisiert wurde und folgende Ziele formuliert:

- Sorge um eine gesunde und lebenswerte Umwelt
- ökologische Zukunftssicherung der Stadt

- Stadtentwicklung und Verwaltungsleistungen unter dem Leitbild der Nachhaltigkeit
- Vorbildfunktion der Stadtverwaltung in ökologischer Hinsicht

Neue Aufbauorganisation

Seit den siebziger Jahren wurden in zahlreichen Verwaltungen Umweltämter eingerichtet oder bestehende Ämter wie das Grünflächenamt in solche umgewandelt. Vereinzelt wurden auch Stabsstellen für Umweltbeauftragte oder Umweltbüros geschaffen, die eine größere Breitenwirkung innerhalb der Verwaltung entfalten sollten. Weiter verbreitet sind dagegen Energiebeauftragte oder in größeren Städten sogar Energiemanagement-Abteilungen.

Budgetierung

Dieser Bereich steht im Zentrum, wenn es um die Verkoppelung der Verwaltungsmodernisierung mit Umweltschutzziele geht. So beziehen zahlreiche Beispiele aus Kapitel 5.2.1 Elemente des NSM, insbesondere die Budgetierung und Kosten- und Leistungsrechnung in die spezifischen Anreizmodelle zur Förderung bestimmter Umweltschutzmaßnahmen ein, z.B. in den Städten Frankfurt/Main, Wuppertal, Hamburg, Stuttgart, München und Bonn. Dies zeigt, dass Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung und andere Bestandteile der Verwaltungsmodernisierung durchaus vorteilhaft sind, um darauf aufbauend gezielt ökonomische Anreize zum Umweltschutz für Verwaltungseinheiten und Individuen zu setzen.

Ein weiteres Beispiel für diese gezielte Nutzung der Budgetierung kommt aus Horb am Neckar:

Kostensenkung für Strom, Heizenergie und Wasser in Kindergärten der Gemeinde Horb am Neckar

Handlungsfeld: Bewirtschaftung

Verwaltungstyp: Kommunalverwaltung, die bei der Umsetzung des neuen Steuerungsmodells große Fortschritte erzielt hat

Die acht städtischen Kindergärten in Horb am Neckar sind seit 1997 budgetiert und gehören damit zu den Pilotprojekten der Verwaltungsreform. Zuvor waren 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 die Fach-, Personal- und Finanzverantwortung für die Kindergärten übertragen. Gleichzeitig ist die Produktverantwortliche zentraler Ansprechpartner für den direkten Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern, etwa um Anregungen des Elternbeirates aufzunehmen. Sie ist im Rahmen der Personalverantwortung für die acht Kindergartenleiterinnen zuständig, ebenso wie für die übrigen Kindergartenmitarbeiterinnen, falls es interne Probleme in den Kindergärten gibt.

Die Hauptverantwortung für die Finanzen, die 1999 ein Gesamtvolumen von rund 1,5 Mio. € erreichten, liegt ebenfalls bei der Produktverantwortlichen. 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. Im Jahr 1999 wurde mehr als die Hälfte des beeinflussbaren Budgets von den Kindergartenleiterinnen bewirtschaftet.

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; seit 1998 können 100 % ins Folgejahr übertragen werden. Vor der Budgetierung gab es keine monetären Auswertungen für die einzelnen Kindergärten. Erst mit der Einführung des eigenen Budgets wurde begonnen, die verschiedenen Aus-

gaben 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.

Von 1995 bis 1999 sind die Ausgaben für die Bewirtschaftung der Kindergärten um 21 % gesunken. Diejenigen Ausgaben, die von der Produktverantwortlichen und den Kindergartenleiterinnen direkt beeinflusst werden können, sind ebenfalls zurückgegangen: Von 1996, dem Jahr vor der Verwaltungsreform, bis 1999 ist die Summe dieser Ausgaben um insgesamt 8 % gesunken. 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 sind die Ressourcenverbräuche ebenfalls zurückgegangen ebenso wie 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.

Neues Rechnungswesen

Die Stadt Heidelberg hat im Jahre 2001 ein Pilotprojekt mit einem Naturhaushaltsplan gestartet. In Analogie zum kommunalen Finanzhaushalt werden für ausgewählte Indikatoren aus dem Umweltbereich Budgets zum Umweltverbrauch aufgestellt. Diese Budgets werden im laufenden Jahr mit einer naturwirtschaftlichen Kontenführung überwacht und nach Ablauf des Jahres in Form einer „Naturhaushaltrechnung“, die Aufschluss über den Umweltverbrauch im Naturhaushaltsjahr geben soll, bilanziert. Eine angegliederte „Umweltleistungsrechnung“ soll eine „Vermögensübersicht“ ökologisch wertvoller Güter ermöglichen. Allerdings sind die gewählten Indikatoren für dieses

„Umweltrechnungswesen“ (Luftqualität, Klima, Lärm, Abfall und Wasser) ausschließlich auf externe Situationen gerichtet. Es spricht aber vom Prinzip her nichts dagegen, einen solchen Ansatz auch für interne Indikatoren einzurichten.

Controlling

Immer mehr Verwaltungen publizieren innerhalb des Controlling, parallel dazu oder unabhängig davon, Kennzahlen zum Umweltbereich, teils in umfangreichen **Umweltberichten**. Zwar beziehen sich solche Berichte, in denen Indikatoren für den Umweltschutz, oder noch weitergehend: für die Nachhaltigkeit, definiert worden sind, zumeist auf den gesamten Regional- bzw. Stadt- oder Gemeindebereich. In der Regel enthalten sie aber auch statistisch aufbereitete Zahlen zur eigenen Verwaltung. Dieser Aspekt wird noch deutlicher, wenn einzelne Verwaltungen ein Umweltmanagement nach EMAS-Verordnung aufgebaut haben, so zum Beispiel fünf Forstämter in NRW.

Personalführung

Der Landschaftsverband Rheinland bemüht sich seit 1998, Agenda-21-Ziele, in denen Umweltschutzziele eine wichtige Rolle spielen, in der Behörden zu verankern. Durch Vorträge, Workshops, Einbindung von Moderatoren wird für die Agenda-Idee geworben, Überzeugungsarbeit geleistet und werden Agenda-Vorschläge eingefordert. Ziel ist es, die Glaubwürdigkeit der Verwaltung in Bezug auf das Agenda-Handeln innerhalb und außerhalb der Behörde zu stärken. Dabei wird die besondere Rolle der Führungskräfte in einen solchen Prozess gesehen und betont. Im Juni 2001 führte der Landschaftsverband in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden einen Kongress zum Thema „Agenda 21 als Führungsinstrument für zukunftsorientiertes Handeln“ durch.

Wettbewerb, Benchmarking

In letzter Zeit sind unter der Diskussion um die lokale und regionale Nachhaltigkeit einige Projekte initiiert worden, die auf den Vergleich von Kommunen oder größeren Verwaltungseinheiten mit Hilfe von Indikatoren zielen. Alle diese Benchmarking-Systeme beziehen sich jedoch überwiegend auf das Wirken der Verwaltung in Richtung

Bürgerinnen, Bürger und Wirtschaft und harren daher ihrer verstärkten Nutzung für den verwaltungsinternen Umweltschutz im Rahmen des neuen Steuerungsmodells.

In der Verbindung von Leitbildern mit daraus deduzierten Zielvereinbarungen und der Überprüfung der Zielerreichung mittels Kennzahlen im Controlling sehen wir einen besonders wirkungsvollen Ansatz, ökologische Ziele im Verwaltungshandeln mit der Verwaltungsmodernisierung zu verbinden.

5.2.2.3 Ganzheitlicher Ansatz der Verwaltungsmodernisierung mit Anreizen für mehr Umweltschutz am Beispiel der Stadtverwaltung Horb am Neckar

Im Kapitel 2 wurde die Notwendigkeit eines übergreifenden Ansatzes der Verwaltungsmodernisierung z.B. nach dem Neuen Steuerungsmodell dargestellt. Die Untersuchung der Zusammenhänge dieses stark betriebswirtschaftlichen Ansatzes mit dem Umweltschutz ergab im Fazit, dass die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells ausschließlich ökonomische Anreize zu einem veränderten Verwaltungshandeln anstreben, positive Auswirkungen auf den Umweltschutz aber eher zufälliger Natur sind. Soll proökologisches Handeln zu einem dauerhaften Parameter von Verwaltungsentscheidungen werden, müssen politische, organisationskulturelle, informelle und individuelle Rahmenbedingungen geändert werden. Allein auf Einsparungen im Zusammenhang mit der Budgetierung zu spekulieren, ist zu kurz gedacht, weil der Umweltschutz dabei nur partiell und eher episodenhaft tangiert wird.

Bei der Diskussion um die Einführung und Durchsetzung des Neuen Steuerungsmodells in einer Behörde wurde ausgeführt, dass es sich hierbei um einen ganzheitlichen vernetzen Ansatz handelt, der, wird er nur bruchstückhaft mit einzelnen Elementen eingeführt, eher dysfunktional wirkt. Je mehr Elemente des Neuen Steuerungsmodells miteinander systemisch verknüpft werden, desto erfolgreicher wird seine Umsetzung sein. Es wurde betont, dass eine nachhaltige Implementierung des Umweltschutzgedankens in einer Behörde – soll sie, was in der aktuellen Situation der Verwaltungsmodernisierung wünschenswert und sinnvoll wäre, erfolgreich sein – diesem komplexen Ansatz Rechnung tragen müsste. Im Kapitel 4 wurde ausgeführt, wie eine Verknüpfung der Elemente des Neuen Steuerungsmodells mit dem Umweltschutz aussehen könnte. Wie die positiven Beispiele im Abschnitt 5.2.1 gezeigt haben, findet sich proökologisches Handeln der

Verwaltungen oft isoliert in einzelnen Bereichen. Es handelt sich um spezielle Projekte, die prinzipiell auch ohne die Verwaltungsmodernisierung denkbar und durchführbar gewesen wären, die aber im Rahmen der Budgetierung zum Beispiel durchaus eine größere Chance der Realisierung erfahren haben. Der einzige uns bekannte Ansatz, Verwaltungsmodernisierung und eine „nachhaltige Entwicklung“ ganzheitlich zu vernetzen, wird in der Stadt Horb am Neckar verfolgt.

Im Bereich der strategischen Zielsetzung wird bei der Stadt Horb das vernetzte Zielsystem nach den strategischen Oberzielen

- Kundenorientierung
- Finanzen
- Umwelt
- Mitarbeiterorientierungen

bestimmt, wobei die Interdependenzen zwischen diesen Zielen zu berücksichtigen sind (vgl. Patig 2000, 17 ff.). Für das Jahr 2001 wurden erstmals operative Fachbereichs- und Produktprogramme aus den strategischen Zielen abgeleitet. Für den im Zusammenhang mit dem vorliegenden Projekt relevanten Zielbereich „Umwelt“ war u.a. vorgesehen:

- Integration von Umweltindikatoren in die Produktbeschreibung
- Einrichtung eines zentralen „Umweltbudgets“ zur Finanzierung umfangreicher Erhaltungsmaßnahmen
- Einsparung von Heizungsenergie

Die auf dieser Basis erstellte Jahresplanung wird gestützt durch Leitlinien zur Steuerung und Zielvereinbarung über verschiedene Ebenen. Geplant ist im Zuge des Controlling ein integriertes Berichtswesen, in dem die Ergebnisse des Verwaltungshandelns über Indikatoren gemessen werden sollen.

Auf weitere Aspekte der Verknüpfung zwischen Verwaltungsmodernisierung und dem Umweltschutz geht *Frank Speier*, der das Projekt der Stadtverwaltung wissenschaftlich begleitet hat, ein. Wir zitieren (Speier 2000, 4ff):

„Welche Wirkungen hat die Verwaltungsreform auf die Umwelt? Im Folgenden werden die am Fallbeispiel Horb empirisch festgestellten positiven und negativen Umwelteffekte und deren Ursachen aufgeführt.

Festgestellt werden konnte erstens, dass seit der Verwaltungsreform Heizenergie, Wasser und Strom eingespart wurde. So wurde bei den Kindergärten in Horb im Vergleich zum Jahr vor der Einführung der Budgetverantwortung eine Reduktion des Primärenergieverbrauchs um 42 % und des Wasserverbrauchs um 12 % ermittelt. Dies geht mit einer deutlichen Senkung der Ausgaben für die Bewirtschaftung einher (Hallenbad von 1995 bis 1999 um -21 %, in den Kindergärten von 1996 bis 1999 um -13 %).

Zweitens wird seit der Verwaltungsreform in Horb schneller und gezielter gegen Ressourcenverschwendung vorgegangen. So führt die unterjährige Erhebung von Kennzahlen über den Ressourcenverbrauch zu verkürzten Reaktionszeiten. Die Dateninterpretation in den dezentralen Organisationseinheiten ermöglicht zudem eine genaue Analyse der Ursachen, da sich vor Ort die Wirkungszusammenhänge besser ermitteln lassen. So wurde in einem Kindergarten mittels einer Zeitreihenanalyse ein erhöhter Wasserverbrauch festgestellt und daraufhin technische Verbesserungen durchgeführt.

Ein dritter positiver Effekt für die Umwelt liegt darin, dass die eingesparten Budgetreste (zum Teil) für umweltentlastende Investitionen eingesetzt werden. Somit ist ein „Doppeleffekt“ zu mehr Umweltschutz festzustellen: Zum einen werden schon bei der Bewirtschaftung Ressourcen eingespart, zum anderen wird ein Teil der eingesparten Mittel wiederum in die Unterhaltung von Gebäuden investiert. So wird in Horb ein Teil der beim Energieverbrauch eingesparten Mittel für neue Fenster und bessere Dachdämmung verwendet. Dies hat den Effekt, dass auch in den folgenden Jahren mit weiteren Einsparungen bei den Bewirtschaftungskosten zu rechnen ist.

Mehrere Gründe für die positiven Umweltwirkungen konnten identifiziert werden. Hervorzuheben ist die Verknüpfung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Da die eingesparten Mittel nicht an die „Zentrale“ abgeführt werden müssen, sondern in der eige-

nen Organisationseinheit verwendet werden können, besteht ein Anreiz, Ressourcen einzusparen. Des Weiteren werden mit der Vereinfachung der Entscheidungsverfahren durch die Delegation von Aufgaben Investitionen in den Umweltschutz beschleunigt. Schließlich wird mit der Einführung des internen und externen Benchmarkings der Wettbewerbs-Gedanke auch in der Verwaltung etabliert.

Neben positiven Umweltwirkungen der Verwaltungsreform konnten (*in Horb*) aber auch Risiken für den Umweltschutz identifiziert werden.

Erstens führt eine rein monetäre Optimierung zu Konflikten zwischen ökonomischen und ökologischen Zielen. Es bestehen für die Budgetverantwortlichen Zielkonflikte bezüglich der Beschaffung von umweltfreundlichen, aber teureren Gütern.

Zweitens treten Risiken durch ein ausgeprägtes finanzielles Eigeninteresse der selbstverantwortlichen Einheiten auf. Diese Tendenz zur Abschottung („Produkt-Egoismen“) führt zur Abkehr von einem ganzheitlichen und verwaltungsweiten Handeln. Umweltschutzmaßnahmen über mehrere Organisationseinheiten hinweg werden erschwert. In Horb trat dieses Problem im Falle einer verwaltungsübergreifenden umweltentlastenden Investition auf. Da einzelne Fachbereiche nicht unmittelbar von den Einsparungen profitierten, waren sie auch nicht bereit, sich an den Kosten zu beteiligen.

Drittens können die eingesparten Budgetmittel auch ökologisch kontraproduktiv eingesetzt werden. Durch die Freiräume bei deren Verwendung können sie auch so eingesetzt werden, z.B. für den Kauf eines Solariums im Schwimmbad, dass der Umweltverbrauch steigt.

Die Ursachen für diese (potenziellen) negativen Umweltwirkungen im Reformprozess liegen im noch fehlenden Zusammenspiel der Reformelemente. So ist die Verbesserung des Umweltschutzes kein explizites Ziel der Budgetverantwortlichen, solange die Verbesserung der Umweltqualität nicht im Leitbild verankert ist. Fehlt des Weiteren ein Kontraktmanagement, lassen sich konkrete Ziele nur schwer vorgeben und kontrollieren. Ein weiterer Grund liegt in der noch unzureichenden Transparenz über den Ressourcenverbrauch. Alle Verbräuche aber, die nicht explizit verrechnet werden, fließen nicht in das Kalkül des Budgetverantwortlichen ein. Damit besteht dann kein Anreiz zu einer Verbrauchssenkung.

Erstes Fazit (*aus dem Fallbeispiel Horb*):

Der Prozess der Verwaltungsreform leistet einen Beitrag zur Verbesserung des kommunalen Umweltschutzes und zur Nachhaltigen Entwicklung, da erst eine reformierte Verwaltung die notwendigen Voraussetzungen für eine Reduktion des Ressourcenverbrauchs in der Verwaltung schafft. So wird über die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung innerhalb der organisatorischen Einheiten erreicht, dass die fachlichen Aufgaben im Zusammenhang mit dem entstehenden Mitteleinsatz 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.

Aber auch in einer reformierten Verwaltung ist nicht automatisch ein systematischer Umweltschutz gewährleistet. So sind Zielkonflikte zwischen ökologischen und ökonomischen Entscheidungen nicht auszuschließen. Des Weiteren besteht mit einem rein monetären Rechnungswesens keine Kontrolle darüber, ob auch alle mengenmäßigen Einsparpotenziale ausgeschöpft werden. Zusätzlich zur Verwaltungsreform ist deshalb auch die Einführung eines Umweltmanagements notwendig.“

5.2.2.4 Ein weiteres Anreizmodell, das mit Verwaltungsmodernisierung möglich wird

Anreizmodell: Finanzielle Belohnungen und Sanktionen im Budget

Kurzbeschreibung

Bei Überschreitung vereinbarter Zielgrößen zum Umweltschutz werden den Organisationseinheiten Budgetzuschläge gewährt, bei Zielverfehlungen müssen sie Budgetabschläge hinnehmen.

Ziele und Maßnahmebereiche

Durch Budgetzuschläge soll für die Organisationseinheiten ein positiver Anreiz (Bonus) geschaffen werden, umweltorientiert zu handeln; umweltschädigendes Verhalten soll hingegen durch Budgetabschläge (Malus) „bestraft“ werden. Die hierzu notwendigen

Zielvereinbarungen können sich prinzipiell auf alle Handlungsfelder im behörden-internen Umweltschutz erstrecken, die im Einflussbereich der Mitglieder der Organisationseinheit sind und die abteilungsbezogen erfasst werden können.

Besonders geeignet erscheinen hierfür Umweltschutzmaßnahmen aus der Bewirtschaftung, z.B. verhaltensbedingte Energie- und Wassereinsparung, verbrauchsarmes Fahren und Abfallvermeidung.

Adressierte Verwaltungseinheiten / Personen und Abläufe

Alle Organisationseinheiten / Abteilungen, die folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Budgetierung, die auf einzelne Organisationseinheiten zugeschnitten ist
- Kosten- und Leistungsrechnung
- Zielvereinbarungen, die messbare Indikatoren zum Umweltschutz beinhalten
- Beeinflussbarkeit von Messgrößen durch das Handeln der Organisationseinheiten
- Vorgabe erreichbarer Zielgrößen
- Controllingsystem, das das Erreichen der vereinbarten Zielgrößen in den vereinbarten Zeitpunkten feststellt
- Festlegung angemessener, „merkbarer“ Höhe der Zu- beziehungsweise Abschläge

Wirkungsweise und Rolle der ökonomischen Anreize im Gesamtinstrumentarium

Der ökonomische Anreiz ist ausschlaggebend für das Handeln der Organisationsmitglieder in den Organisationseinheiten. Allerdings werden die Messgrößen/Indikatoren von Zeit zu Zeit, je nach Ergebnissen und Erfahrungen, neu justiert werden müssen.

Notwendige Handlungsschritte und Verfahren

Das Instrument der Bonus-Malus-Regelung sollte erst implementiert werden, wenn sowohl die Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung und die Zielvereinbarung als

auch das Controlling bereits eingeführt geworden sind. Behördenweit müsste durch Aufklärung, Werbung, Kommunikation die Bedeutung des Umweltschutzes auch für die eigene Organisation vermittelt werden, damit das System nicht als Schikane empfunden, sondern als eine sinnvolle Aktion zum Erreichen eines gemeinsamen Ziels begriffen wird. In einem mikropolitischen Prozess wäre zu klären, welche Indikatoren in die Zielvereinbarungen aufgenommen werden sollen, wie gemessen wird und welche Relationen zwischen den Abweichungsgrößen der Indikatoren und den Budgetzu- oder -abschlägen bestehen soll.

Anwendbarkeit in den drei typisierten Formen von Verwaltungsorganisation

Mindestens Budgetierung und Kosten- und Leistungsrechnung müssen eingeführt sein.

Erfolgs- beziehungsweise Risikofaktoren

Das Bonus-Malus-Modell dürfte erfolgreich sein, wenn es möglichst von allen Organisationsmitgliedern verstanden und akzeptiert wird, d. h. wenn die getroffenen Zielvereinbarungen einsichtig gemacht wurden und die finanziellen Verbesserungen beziehungsweise Verschlechterungen als gerecht empfunden werden.

Verbreitung in der Praxis

Bislang ist uns keine Anwendung in der Praxis bekannt.

5.2.2.5 Neue Hemmnisse für den Umweltschutz durch die Verwaltungsmodernisierung

In Kapitel 3.2 haben wir schon darauf hingewiesen, dass mit der Einführung von Bau- und Liegenschaftsbetrieben ein Mieter-Vermieter-Verhältnis geschaffen wird. Daraus können neue Hemmnisse für Investitionen in Energie- und Wassersparmaßnahmen entstehen, wenn der Vermieter (Bau- und Liegenschaftsbetrieb) die Investitionen nicht aus den verminderten Verbrauchskosten der Nutzer-Behörde refinanzieren kann. Bei der Stadt Wuppertal wurde deshalb ein Ratsbeschluss herbeigeführt, dass der *Eigenbetrieb Gebäudemanagement Wuppertal* 90 % der durch Investitionen eingesparten Energie- und Wasserkosten erhält, die (budgetierte) Nutzer-Behörde 10 %, solange bis die Investition refinanziert ist. Das folgende Beispiel zeigt, wie beim Land Nordrhein-Westfalen mit diesen Problemen umgegangen wird.

Bau- und Liegenschaftsbetrieb (BLB) NRW

Der BLB NRW ist Eigentümer der Liegenschaften des Landes. Er hat die Aufgabe, Grundstücke für das Land anzukaufen und zu verkaufen, zu finanzieren und wirtschaftlich zu verwalten. Nutzer mieten die von ihnen genutzten Liegenschaften vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb an. Hierzu gehört auch, dass künftig die Energiekosten über den BLB NRW abgerechnet werden.

Mit der Neuorganisation der Landesliegenschaften sollen primär Kosten für das Land eingespart werden. Mit dieser Maßgabe sollen bisher bestehende Hemmnisse (z.B. der mangelnden Kostenzurechnung) abgebaut werden. Energie- und Ressourceneinsparungen sind in der Satzung des BLB NRW verankert. Damit können – besonders im Bereich Bewirtschaftung – auch ökonomische, haushaltsrechtliche und verwaltungstechnische Hemmnisse für den Umweltschutz überwunden werden. In Bezug auf Energieeinsparung soll dies durch unterschiedliche Maßnahmen, z.B. Energiemanagement, Contracting und verhaltensbedingte Energieeinsparungen, umgesetzt werden. Andererseits können jedoch auch neue Hemmnisse geschaffen werden.

Als erster Schritt wurden die Betriebsüberwachungsgruppen des Landesinstituts für Bauwesen, die bisher das Energiecontrolling der Landesliegenschaften durchführten, dem BLB NRW zugeordnet. Mit dem Energiecontrolling der NRW-Landesbauten durch Betriebsüberwachungsgruppen des Landesinstituts für Bauwesen konnten 1999 gegenüber dem Vorjahr 3,3 % Heizenergie, 0,6 % Strom und 5 % Wasser eingespart werden. Gegenüber 1980 – der Einführung des Energiecontrolling – konnte der Verbrauchskennwert bei Heizenergie um 26,5 % vermindert werden, der Stromverbrauchskennwert stieg trotz erheblich verbesserter Geräteausstattung nur leicht an. Das Energiecontrolling bietet somit eine gute Basis für den Aufbau des Energiemanagements im BLB NRW. Hierzu gehört wie bisher auch eine regelmäßige Begehung der Liegenschaften (ca. alle drei Jahre), um mögliche Energieeffizienz-Maßnahmen zu identifizieren. Es ist jedoch noch zu klären, wer künftig für die Kosten der Betriebsüberwachung aufkommt.

Energiesparinvestitionen sollen über eine höhere Miete durch die Nutzer der Gebäude refinanziert werden. Für den Gebäudem Mieter lohnen sich die Energiesparinvestitionen, weil er durch die Maßnahme geringere Energiekosten hat. Ob eingesparte Energiekosten übertragbar sind, muß jedoch noch geklärt werden. So muss mit dem Finanz-

ministerium noch eine Rahmenvereinbarung getroffen werden, dass bei einer Energieeffizienz-Investition des BLB NRW nicht einfach die Miete gekürzt wird. Die gesamte Struktur des BLB NRW befindet sich noch im Aufbau.

Der BLB NRW ist somit ein Beispiel für die zusätzlichen Möglichkeiten, aber auch die zusätzlichen Hemmnisse (wie die Mieter-Vermieter-Problematik), die sich durch die Übertragung des Gebäudevermögens an einen Bau- und Liegenschaftsbetrieb ergeben. Eine solche Übertragung ist oft Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung, insbesondere auf Länderebene.

5.3 Zusammengefasste Ergebnisse zur Wirkung einzelner Anreizmodelle

In **Kapitel 5.1** haben wir untersucht, welche medien- und prozessorientierten Handlungsfelder, welche Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz (vgl. Kap. 3.1), welche Formen von Verwaltungsorganisation, ob Bund, Länder und Kommunen und schließlich welche Ebenen innerhalb der Verwaltung von den **ausgewählten Beispielen** adressiert werden.

In **Kapitel 5.2** haben wir anhand der Beispiele die **Wirkungsweise bestimmter Modelle** für ökonomische Anreize zum Umweltschutz analysiert.

In **diesem Kapitel** wollen wir die Ergebnisse zur **Wirkung** dieser Modelle zusammenfassen, um die **Frage zu klären**: Welche medien- und prozessorientierten Handlungsfelder, welche Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz, welche Formen von Verwaltungsorganisation, welche Verwaltungsstufe (ob Bund, Länder oder Kommunen) und schließlich welche Ebenen innerhalb der Verwaltung werden mit den Modellen bereits abgedeckt bzw. können nach der Analyse aus Kapitel 5.2 abgedeckt werden?

Dabei ist dies eine Zusammenfassung rein qualitativer Ergebnisse. Eine quantitative Abschätzung der **Wirksamkeit** verschiedener Anreizmodelle ist auf Basis unserer qualitativen Analyse nicht möglich. Hinweise auf die „Anreizkraft“ eines Modells können die Ergebnisse zur Verbreitung der Modelle geben; dabei ist jedoch Vorsicht angebracht, da die Verbreitung einer Idee sehr stark von Zufällen und Rahmenbedingungen abhängen kann (z.B. mehr oder weniger gute Kommunikationsfähigkeit der „Erfinder“, „politische Konjunkturen“ für bestimmte Ideen).

Unsere Ergebnisse fassen wir in den folgenden beiden Tabellen und dem nachfolgenden Absatz zur Anwendbarkeit in den typisierten Formen von Verwaltungsorganisation bzw. den Verwaltungsarten zusammen.

Mit den Anreizmodellen adressierbare Handlungsfelder und Verwaltungsebenen

Mit den Handlungsfeldern und Verwaltungsebenen beschäftigt sich Tabelle 5-5.

Tab. 5-5: Mit den ökonomischen Anreizen in den ausgewählten Beispielen adressierte oder prinzipiell adressierbare Handlungsfelder und Verwaltungsebenen

Anreizmodell		medienorientiertes Handlungsfeld	prozessorientiertes Handlungsfeld	Verwaltungsebenen
1	Umweltmanagement und die Spezialfälle Energie- und Mobilitätsmanagement	alle Medien; Energie; Mobilität	alle Prozesse Bewirtschaftung, Bau&Instandhaltung	Institution und budgetierte Organisationseinheiten
2	Energiespar-Contracting und der Spezialfall Intracting	Energie Wasser/ Abwasser <i>Abfall und Materialien</i>	Bewirtschaftung, Bau&Instandhaltung	Institution und Organisationseinheiten
3	Gebrauchsgüter mehrfach nutzen	Abfall und Materialien <i>Mobilität</i>	Beschaffung	Institution und budgetierte Organisationseinheiten
4	Einnahmen für die Verwaltung erhöhen	Mobilität <i>Energie Wasser/ Abwasser, Abfall und Materialien</i>	Beschaffung, Bewirtschaftung	Institution und budgetierte Organisationseinheiten
5	Erfolgsbeteiligung der Nutzer	Energie Wasser/ Abwasser <i>Abfall und Materialien, Mobilität</i>	Bewirtschaftung z.T. Beschaffung indirekt: Bau&Instandhaltung	Organisationseinheiten und Einzelne bzw. Nutzergruppen
6	Erfolgsbeteiligung der Zuständigen	Energie Wasser/ Abwasser <i>alle Medien</i>	Bewirtschaftung <i>alle Prozesse</i>	<i>Organisationseinheiten und Einzelne bzw. Zuständigen-Gruppen</i>
7	Beruflichen und persönlichen Nutzen verknüpfen	Mobilität <i>Energie Wasser/ Abwasser, Abfall und Materialien</i>	Bewirtschaftung, Beschaffung	Institution, budgetierte Organisationseinheiten und Einzelne
8	Vorschlagen und gewinnen	alle Medien	alle Prozesse	Institution, budgetierte Organisationseinheiten und Einzelne
9	Kosten den Verursachern anlasten	Mobilität <i>Abfall und Materialien</i>	Bewirtschaftung	Institution, Einzelne
10	Ganzheitlicher Ansatz der Verwaltungsmodernisierung mit Anreizen für mehr Umweltschutz	Energie, Wasser/Abwasser <i>alle Medien</i>	Bewirtschaftung, Bau&Instandhaltung <i>alle Prozesse</i>	Institution, budgetierte Organisationseinheiten <i>Einzelne</i>
11	Finanzielle Belohnungen und Sanktionen im Budget	<i>alle Medien</i>	<i>alle Prozesse, besonders Bewirtschaftung</i>	<i>budgetierte Organisationseinheiten</i>

Erläuterung zur Formatierung der Tabelleneinträge:

Fett gedruckt sind Merkmale, die im Mittelpunkt der dargestellten Beispiele stehen;

normal gedruckt sind Merkmale, die von den dargestellten Beispielen adressiert werden, aber nicht in deren Mittelpunkt liegen;

kursiv gedruckt sind Merkmale, die von den dargestellten Anreizmodellen adressiert werden *könnten*.

Prinzipiell gibt es Modelle, mit denen alle medien- und prozessorientierten Handlungsfelder abgedeckt werden können, z.B. Wettbewerbe, Umweltmanagement und generell die Kopplung von Verwaltungsmodernisierung und Anreizen für mehr Umweltschutz. Andere Modelle sind in den Beispielen eingeschränkter und lassen sich auch nicht auf alle Handlungsfelder ausdehnen, z.B. die Mehrfachnutzung von Gebrauchsgütern und den Verursachern die Kosten anzulasten.

Ein wichtiger Hinweis für die Weiterentwicklung der Modelle ist, dass bisher sowohl in der Beschaffung als auch im Bereich Bau und Instandhaltung **Anreize für die Zuständigen** fehlen. Eine Ausnahme bildet zwar das Modell „beruflichen und persönlichen Nutzen verknüpfen“, das jedoch in der Anwendbarkeit eingeschränkt erscheint. Es fehlen dagegen bisher in der öffentlichen Verwaltung gänzlich Modelle, die den für die generelle Beschaffung, Bau und Instandhaltung und/oder den für Umwelt- und Energiemanagement Zuständigen individuell oder als Gemeinschaft ökonomische Anreize setzten, umweltfreundliche Alternativen auszuwählen, insbesondere wenn so der Verwaltung als Ganzes Kosten eingespart werden. Für die Einzelnen ist dies oft mit mehr Engagement verbunden, das bisher nicht honoriert wird. Eine Erfolgsbeteiligung oder Prämien bei nachgewiesener Kosteneinsparung könnte hier ein interessantes Modell sein, analog zur Erfolgsbeteiligung der Nutzer im Bereich der Bewirtschaftung. Konzeptionelle Schwierigkeiten könnte dabei jedoch der Nachweis der Kosteneinsparung bereiten.

Generell scheint das Abfall- und Materialmanagement gegenüber den Bereichen Energie- und Wassereinsparung bisher wenig mit Hilfe *ökonomischer Anreizinstrumente* adressiert worden zu sein, obwohl dies prinzipiell möglich wäre.

Mit den Anreizmodellen adressierbare Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz

In der nächsten Tabelle werden die Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz dargestellt, die in den ausgewählten Beispielen mit den ökonomischen Anreizmodellen adressiert wurden oder mit den Anreizmodellen adressierbar sind.

Dabei sind in der Tabelle die Maßnahmenbereiche aus Kapitel 3.1 aufgelistet. Wenn sie mit unseren Beispielen bereits erfasst werden, sind sie in normaler Schrift gesetzt. Darüber hinaus haben wir analysiert, welche Maßnahmenbereiche zusätzlich mit dem je-

weiligen Anreizmodell adressiert werden könnten, d.h. dass das betreffende Anreizmodell konkret so weiterentwickelt wird, dass es den Maßnahmenbereich erfasst. Diese Maßnahmenbereiche sind in der Tabelle in kursiver Schrift genannt.

Tab. 5-6: Mit den ökonomischen Anreizen adressierte und adressierbare Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz in den ausgewählten Beispielen

Anreizmodell	Maßnahmenbereich
Umweltmanagement und die Spezialfälle Energie- und Mobilitätsmanagement	A1 Abfall- und Materialmanagement bei der Abfall„erzeugung“, A2 Abfall- und Materialmanagement beim Bauen E1 Beschaffung von energieeffizienten Bürogeräten, E2, W2 verhaltensbedingte Energie- und Wassereinsparung, E3 Energiemanagement (in der Bewirtschaftung), E4 Energieeinspar-Investitionen im Bestand, E5 Integrale Planung im Neubau W1 wassersparende Armaturen, W3 Regen- u. Grauwassernutzung M4 Dienstreisemanagement <i>prinzipiell alle Maßnahmenbereiche</i>
Energiespar-Contracting und Intracting	E3 Energiemanagement, E4 Energieeinsparinvestitionen im Bestand, <i>E5 integrale Planung im Neubau</i> W1 wassersparende Armaturen, W3 Regen- u. Grauwassernutzung <i>M3b sparsame Fahrzeuge, M5 Fuhrparkmanagement und optimierte Logistik (jeweils durch Leasing effizienter Fahrzeuge),</i> <i>A2 Abfall- und Materialmanagement beim Bauen</i>
Gebrauchsgüter mehrfach nutzen	A1 Abfall- und Materialmanagement bei der Abfall„erzeugung“, A2 Abfall- und Materialmanagement beim Bauen M1 Car-Sharing, W3 Regen- u. Grauwassernutzung
Einnahmen für die Verwaltung erhöhen	M1 Car-Sharing, M2 Umweltverbund im Beschäftigtenverkehr, M5 Fuhrparkmanagement und optimierte Logistik <i>A1 Abfall- und Materialmanagement bei der Abfall„erzeugung“, A2 Abfall- und Materialmanagement beim Bauen, (hier: Vermarktung verwaltungseigener Flächen),</i> <i>E3 Energiemanagement</i>
Erfolgsbeteiligung der Nutzer	E2, W2 verhaltensbedingte Energie- und Wassereinsparung, A1 Abfall- und Materialmanagement bei der Abfall„erzeugung“, A2 Abfall- und Materialmanagement beim Bauen M1 Car-Sharing, M3 verbrauchsarmes Fahren und sparsame Fahrzeuge, M5 Fuhrparkmanagement und optimierte Logistik
Erfolgsbeteiligung der Zuständigen	E2, W2 verhaltensbedingte Energie- und Wassereinsparung, <i>E1 Beschaffung von energieeffizienten Bürogeräten, E3 Energiemanagement, E4 Energiesparinvestitionen im Bestand, E5 integrale Planung im Neubau,</i> <i>M3b sparsame Fahrzeuge,</i> <i>A1 Abfall- und Materialmanagement beim Bauen</i> W1 wassersparende Armaturen, W3 Regen- u. Grauwassernutzung S1 Vermeiden von Gefahr- und Schadstoffen

Beruflichen und persönlichen Nutzen verknüpfen	M3 verbrauchsarmes Fahren und <i>sparsame Fahrzeuge</i> , E2, W2 <i>verhaltensbedingte Energie- und Wassereinsparung</i> , A1 <i>Abfall- und Materialmanagement bei der Abfall„erzeugung“</i> , M1 <i>Car-Sharing</i> , M2 <i>Umweltverbund im Beschäftigtenverkehr</i> , M4 <i>Dienstreisemanagement (z.B. Bahncard oder „Öko-Miles“)</i>
Vorschlagen und gewinnen	Welche Maßnahmenbereiche im Beispiel Fa. Wilkhahn auf Basis der Vorschläge umgesetzt wurden, ist nicht bekannt. <i>prinzipiell alle Maßnahmenbereiche</i>
Kosten den Verursachern anlasten	M2 <i>Umweltverbund im Beschäftigtenverkehr</i> E2, W2 <i>verhaltensbedingte Energie- und Wassereinsparung</i> A1 <i>Abfall- und Materialmanagement bei der Abfall„erzeugung“</i> , A2 <i>Abfall- und Materialmanagement beim Bauen</i>
Ganzheitlicher Ansatz der Verwaltungsmodernisierung mit Anreizen für mehr Umweltschutz	E2, W2 <i>verhaltensbedingte Energie- und Wassereinsparung</i> , E3 <i>Energiemanagement</i> , E4 <i>Energieeinsparinvestitionen im Bestand</i> , W1 <i>wassersparende Armaturen</i> <i>prinzipiell alle Maßnahmenbereiche</i>
Finanzielle Belohnungen und Sanktionen im Budget	E2, W2 <i>verhaltensbedingte Energie- und Wassereinsparung</i> , E3 <i>Energiemanagement</i> M3a <i>verbrauchsarmes Fahren</i> A1 <i>Abfall- und Materialmanagement bei der Abfall„erzeugung“</i> , A2 <i>Abfall- und Materialmanagement beim Bauen</i>

Normale Schrift = in den Beispielen adressiert; *kursiv* = vom Modell adressierbar

Ein Kriterium bei der Auswahl der praktizierten Fallbeispiele war, dass möglichst viele Maßnahmenbereiche zum Umweltschutz damit abgedeckt werden sollten. Schaut man sich die Tabelle 5-6 an, so zeigt sich, dass dies recht gut gelungen ist. Nur die Maßnahmenbereiche W4 Verzicht auf Versiegelung, M5 Fuhrparkmanagement und optimierte Logistik, A1 Abfall- und Materialmanagement bei der Abfall„erzeugung“ sowie G1 Vermeiden von Gefahr- und Schadstoffen und G2 Schadstoffarme oder –freie Produkte werden von den Anreizmodellen, die wir identifiziert haben, mit unseren Praxisbeispielen nicht abgedeckt. Andere Maßnahmenbereiche werden dagegen sogar mehrfach adressiert.

Tabelle 5-6 gibt somit Hinweise darauf, welche Anreizmodelle für welche Maßnahmenbereiche direkt angewendet oder weiterentwickelt werden können.

Anwendbarkeit der Anreizmodelle in den typisierten Formen von Verwaltungsorganisation bzw. den Verwaltungsstufen

Wie aus den Analysen in Kapitel 5.2 ersichtlich ist, können prinzipiell alle dargestellten Anreizmodellen in allen drei in Kapitel 1.4 und 2 beschriebenen Organisationsformen von Verwaltung („Verwaltung mit kameralistischer Rechnungslegung nach klassischem Haushaltsrecht“, „Verwaltungen mit Ergänzung der Kameralistik durch Budgetierung oder Kosten- und Leistungsrechnung“, „Verwaltung mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung“; das letztere entspricht weitgehend den Strukturen in Eigenbetrieben) angewendet werden. Einige Anreizmodelle gewinnen jedoch mit der Einführung von Budgetierung und Kosten- und Leistungsrechnung an Attraktivität, insbesondere für die budgetierten Organisationseinheiten, oder sind aufgrund der Budgetierung leichter in den Verwaltungsablauf zu integrieren. Zu diesen Modellen zählen insbesondere die Erfolgsbeteiligung der Nutzer und der Zuständigen, die Verknüpfung von beruflichem und persönlichem Nutzen, Vorschlägen und gewinnen, Energiespar-Contracting und der Spezialfall Intracting, Umweltmanagement sowie Energie- und Mobilitätsmanagement.

Unterschiede in der Anwendbarkeit für Behörden des Bundes, der Länder, der Kommunen und die jeweils zugehörigen Eigenbetriebe konnten daher nur insofern festgestellt werden, als diese Verwaltungsarten sich in der Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung unterscheiden.

6 Wege zur Einführung ökonomischer Anreize für mehr Umweltschutz

Wie die Beispiele in Kapitel 5 zeigen, gibt es eine Vielzahl möglicher Anreizmodelle, mit denen Verwaltungen ihre Anstrengungen zum Umweltschutz verstärken und die möglichen wirtschaftlichen Gewinne durch Umweltschutz besser nutzen können. Eine Verwaltung, die solche Anreize einführen will, steht dabei vor den folgenden Fragen:

- Welche Umweltschutzziele, welche ökonomischen und sozialen Ziele sollen mit den Anreizen verfolgt werden?
- Welche Rolle spielen die ökonomischen Anreize in einem Gesamtpaket von Instrumenten zur Verbesserung des Umweltschutzes?
- Wer (Organisationseinheiten, Gruppen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern) soll ökonomische Anreize erhalten, und welche?
- Wann sollen die ökonomischen Anreize eingeführt werden?
- Wer innerhalb der Verwaltung sollte bei der Einführung der Anreizmodelle wie vorgehen, damit der Prozess zum Erfolg führt?

Generelle und detaillierte Antworten auf diese Fragen gibt es nicht: zu unterschiedlich sind die Ausgangssituationen, die Voraussetzungen, die formellen und informellen Strukturen in den einzelnen Verwaltungen und schließlich auch die Umweltschutzziele. Typische Problemlagen und Ansätze für ihre Überwindung sind aber identifizierbar.

Jede Verwaltung sollte daher selbst zunächst ihre Ziele definieren: geht es beispielsweise darum, bestimmte Umweltschutzmaßnahmen stärker als bisher zu realisieren, z.B. die Maßnahmenbereiche, die wir in Kapitel 3 untersucht haben? Oder geht es darum, z.B. im Handlungsfeld der Beschaffung verstärkt umweltfreundliche Produkte zu beschaffen?

Im Hinblick auf diese Ziele muss jede Verwaltung ihre Stärken und Schwächen und die bestehenden Anreize und Hemmnisse für die jeweils Zuständigen analysieren, ähnlich zur Analyse in Kapitel 3. Auf Basis dieser Analyse kann beurteilt werden, ob und für

wen welche zusätzlichen Anreize erforderlich sind. Hierfür können wir eine generelle Empfehlung geben: Ökonomische Anreize und andere Instrumente sollten so abgestimmt werden, dass unterschiedliche Interessen, Kapazitäten und Know-how-Unterschiede der Organisationseinheiten, der formellen und informellen Gruppen, der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die von der Einführung der Instrumente betroffen sind und bei der Umsetzung konkreter Umweltschutzmaßnahmen zusammenarbeiten müssen, berücksichtigt werden. Möglichst alle sollten einen materiellen oder immateriellen Gewinn aus der Anreizstrategie erhalten, niemand sollte sich benachteiligt fühlen. Dazu ist es in der Regel erforderlich, ein Gesamtpaket aus einer oder mehreren ökonomischen Anreizstrategien und unterstützenden Instrumenten (z.B. Zielvorgaben, Information und Motivation sowie Hilfsmitteln, die den Zuständigen die Arbeit an konkreten Umweltschutzmaßnahmen erleichtern) zu schnüren.

Als Vorbild können dabei die Anreizmodelle dienen, die im vorigen Kapitel auf Basis erfolgreicher Beispiele aus der Praxis dargestellt oder neu entwickelt worden sind. Dort ist auch herausgearbeitet, für welche Umweltschutzziele in den Aufgabenfeldern Beschaffung, Bewirtschaftung sowie Bau und Instandhaltung diese Anreizmodelle heute in der Praxis schon eingesetzt werden und für welche Umweltschutzziele sie zusätzlich angewandt werden könnten (vgl. Tabellen 5-5 und 5-6). Es kann aber auch sein, dass für die individuellen Gegebenheiten und Notwendigkeiten in einer Verwaltung noch andere Anreizstrategien erfolgversprechender sind. In Tabelle 6-1 (folgende Seite) sind die Anreizmodelle nochmals aus anderem Blickwinkel zusammengestellt. Ausgehend von den drei Aufgabenfeldern Beschaffung, Bewirtschaftung sowie Bau und Instandhaltung ist in den Spalten der Tabelle dargestellt, welche Modelle jeweils ökonomische Anreize für die Verwaltung als Ganzes, für budgetierte Verwaltungseinheiten, für informelle Gruppen oder für Einzelne bieten oder ökonomische Anreize gezielt nutzen können.

Tab. 6-1: Anreizmodelle für die internen Ebenen der Verwaltung (Zeilen) in den prozessorientierten Handlungsfeldern (Spalten)

	Beschaffung	Bewirtschaftung	Bau und Instandhaltung
Gesamte Institution	<i>Umweltmanagement und die Spezialfälle Energie- und Mobilitätsmanagement</i> Gebrauchsgüter mehrfach nutzen Einnahmen für die Verwaltung erhöhen <i>Erfolgsbeteiligung der Zuständigen</i> Beruflichen und persönlichen Nutzen verknüpfen <i>Vorschlagen und gewinnen</i> <i>Ganzheitlicher Ansatz der Verwaltungsmodernisierung...</i> <i>Finanzielle Belohnungen und Sanktionen im Budget</i>	Umweltmanagement und die Spezialfälle Energie- und Mobilitätsmanagement Energiespar-Contracting und der Spezialfall Intrac- ting Einnahmen für die Verwaltung erhöhen Erfolgsbeteiligung der Nutzer Beruflichen und persönlichen Nutzen verknüpfen <i>Vorschlagen und gewinnen</i> Ganzheitlicher Ansatz der Verwaltungsmodernisierung... <i>Finanzielle Belohnungen und Sanktionen im Budget</i>	Umweltmanagement und die Spezialfälle Energie- und Mobilitätsmanagement Energiespar-Contracting und der Spezialfall Intrac- ting <i>Erfolgsbeteiligung der Zuständigen</i> <i>Vorschlagen und gewinnen</i> Ganzheitlicher Ansatz der Verwaltungsmodernisierung... <i>Finanzielle Belohnungen und Sanktionen im Budget</i>
Verwaltungseinheit (Abteilung, Amt) (falls budgetiert)	Gebrauchsgüter mehrfach nutzen Einnahmen für die Verwaltung erhöhen <i>Umweltmanagement und die Spezialfälle Energie- und Mobilitätsmanagement</i> <i>Vorschlagen und gewinnen</i> <i>Ganzheitlicher Ansatz der Verwaltungsmodernisierung...</i> <i>Finanzielle Belohnungen und Sanktionen im Budget</i>	Energiespar-Contracting und der Spezialfall Intrac- ting Einnahmen für die Verwaltung erhöhen Umweltmanagement und die Spezialfälle Energie- und Mobilitätsmanagement <i>Vorschlagen und gewinnen</i> Ganzheitlicher Ansatz der Verwaltungsmodernisierung... <i>Finanzielle Belohnungen und Sanktionen im Budget</i>	Energiespar-Contracting und der Spezialfall Intrac- ting Umweltmanagement und die Spezialfälle Energie- und Mobilitätsmanagement <i>Vorschlagen und gewinnen</i> Ganzheitlicher Ansatz der Verwaltungsmodernisierung... <i>Finanzielle Belohnungen und Sanktionen im Budget</i>
Nutzergruppe/ Zuständigengruppe	<i>Erfolgsbeteiligung der Zuständigen</i>	Erfolgsbeteiligung der Nutzer	<i>Erfolgsbeteiligung der Zuständigen</i>
Einzelne	<i>Erfolgsbeteiligung der Zuständigen</i> Beruflichen und persönlichen Nutzen verknüpfen <i>Vorschlagen und gewinnen</i> <i>Ganzheitlicher Ansatz der Verwaltungsmodernisierung...</i>	Kosten den Verursachern anlasten <i>Erfolgsbeteiligung der Nutzer</i> Beruflichen und persönlichen Nutzen verknüpfen <i>Vorschlagen und gewinnen</i> <i>Ganzheitlicher Ansatz der Verwaltungsmodernisierung...</i>	<i>Erfolgsbeteiligung der Zuständigen</i> <i>Vorschlagen und gewinnen</i> <i>Ganzheitlicher Ansatz der Verwaltungsmodernisierung...</i>

Normale Schrift: Beispiele in der Verwaltungspraxis existieren;
 kursive Schrift: Anwendung möglich, keine Beispiele bekannt

Wie sollte bei der Analyse der Ausgangssituation und bei der Entwicklung und Umsetzung einer Anreizstrategie vorgegangen werden? Hierfür möchten wir im Folgenden Wege für ein strukturiertes Vorgehen aufzeigen. Zunächst wird ein idealtypischer Ablauf skizziert. Es folgen wesentliche Dimensionen und Faktoren, die es in den einzelnen Phasen zu beachten gilt. Ein wichtiges Element dabei ist die verwaltungsinterne Kommunikation und Kooperation, insbesondere auch die Einbindung der von möglichen Veränderungen Betroffenen im Einführungsprozess. Am Schluss des Kapitels stehen einige Hinweise zur Einbindung ökonomischer Anreize in ein Gesamtpaket von Instrumenten.

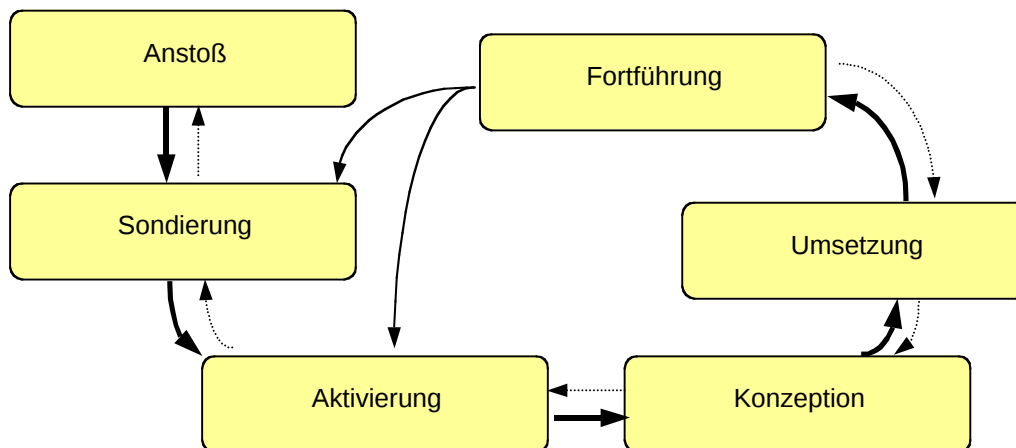
6.1 Strukturiertes Vorgehen bei der Einführung ökonomischer Anreize

6.1.1 Phasen im Einführungsprozess

Der Prozess der Einführung ökonomischer Anreize für den Umweltschutz in die Verwaltungspraxis lässt sich in verschiedene Phasen unterteilen. Am Anfang steht der Anstoß zum Handeln, der durch Impulse von außen oder innen kommen kann. Die Schritte Sondierung der Ausgangssituation und der Handlungsmöglichkeiten, Aktivierung einer breiteren Unterstützung für den Einführungsprozess, Konzeption von Lösungsansätzen für die sondierte Problemsituation und Umsetzung folgen. Den Abschluss bildet die Phase der Evaluierung und Fortführung, die in eine weitere Umsetzungsschleife einmünden und so zur Fortsetzung des Prozesses führen kann.

In Abbildung 6-1 wird der Phasenablauf im Überblick dargestellt. Beschrieben wird dabei ein spiralförmiger evolutionärer Prozess, bei dem die während einer Umsetzungsschleife gesammelten Erkenntnisse und Erfahrungen für die nächsten Schleifen genutzt werden können. Ein solcher Prozess mit seinen komplexen Wechselwirkungen und den vielfältigen Einflüssen des „Faktors Mensch“ lässt sich nicht exakt im Hinblick auf einen gewünschten Zielwert steuern. Allerdings ist es möglich, Einfluss auf den Prozess zu nehmen und auf die Regeln, nach denen er fortschreitet. Verschiedene Handlungsalternativen können eingegrenzt und die Wahrscheinlichkeit für das Erreichen bestimmter Ergebnisse (Systemzustände) erhöht werden (Kirsch 1991, Ramesohl 2001).

Abb. 6-1: Phasenablauf der Einführung ökonomischer Anreizmodelle im öffentlichen Sektor



Im Folgenden werden die einzelnen Phasen des Prozesses der Einführung ökonomischer Anreizmodelle im öffentlichen Sektor kurz erläutert. In den anschließenden Kapiteln werden wesentliche Teilschritte innerhalb der einzelnen Phasen sowie phasen-spezifische und phasenübergreifende Prozessparameter detailliert dargestellt.

Anstoß: Am Anfang des Umsetzungsprozesses steht die Entscheidung einzelner oder weniger Führungskräfte oder Mitarbeiterinnen und -mitarbeiter, in Richtung ökonomischer Anreize für den Umweltschutz aktiv zu werden. Es geht hier also um die (Entwicklung der) Handlungsbereitschaft bzw. die Grundmotivation und die Ziele, mit der die anstoßenden bzw. angestoßenen Akteure in die weiteren Phasen des Umsetzungsprozesses hineingehen. Entscheidend dabei ist, wie sie die Ausgangslage, d.h. die Problemsituation und den Handlungsbedarf wahrnehmen und bewerten. In der Regel wird ein Bündel unterschiedlicher Motive für die Entscheidung, aktiv zu werden, ausschlaggebend sein. Externe Impulse können wichtige Anstöße zum Handeln geben, z.B. das Kennenlernen erfolgreicher Umsetzungsprozesse in anderen öffentlichen Verwaltungen, die Möglichkeit der Teilnahme an bereits teilfinanzierten Pilotprojekten, politische Vorgaben oder Beratungsergebnisse und Empfehlungen externer Expertinnen und Experten.

Sondierung: Nach der Entscheidung einiger Akteure, ökonomische Anreizsysteme für den Umweltschutz konzipieren und einführen zu wollen, muss zuerst die Ausgangssituation genauer analysiert werden. Hierzu gehört die Ermittlung der Umweltschutzpotenziale ebenso wie die Untersuchung der bestehenden Aufbau- und Ablauforganisation,

bestehender Umweltschutzaktivitäten und der Hemmnisse für mehr Umweltschutz. Am Ende dieser Phase entsteht ein genaueres Bild der sich ergebenden Handlungsmöglichkeiten und –notwendigkeiten.

Aktivierung: Die Sondierung ermöglicht es, die gewünschte Richtung festzulegen, die Handlungsidee innerhalb der Verwaltung zum Thema zu machen und eine breitere Unterstützung für die Konzeptentwicklung zu gewinnen. Hierzu ist die Aktivierung weiterer Akteure innerhalb der Verwaltung notwendig. Am Ende dieser Phase entscheiden die aktiven bzw. zusätzlich aktivierten Akteure, ob, mit welchen Zielen und Mitteln und auf welchem Wege ein Lösungsansatz für die analysierte Problemsituation entwickelt, d.h. ein Konzept für ein oder mehrere bestimmte Anreizmodelle und ihre Anpassung und Implementierung in der jeweiligen Kommune erstellt werden soll.

Konzeption: Anschließend wird das Vorhaben konkretisiert. Hier geht es darum, einen an die Problemsituation, die vorhandenen Ressourcen und die individuellen und kollektiven Zielvorstellungen angepassten Lösungsansatz zu entwickeln. Dies kann die Übernahme und Anpassung eines bereits in anderen Verwaltungen erfolgreich eingesetzten oder die Entwicklung eines neuen Anreizmodells bedeuten. Bewusste Planung und Handlungsvorbereitung sollten in dieser Phase bestimmend sein. Am Ende dieser Phase wird eine Durchführungsentscheidung getroffen.

Umsetzung: Die Umsetzung eines ökonomischen Anreizkonzepts in die alltägliche Verwaltungspraxis ist kein punktuell Ereignis, sondern ein Prozess, in den weitere Akteure einbezogen bzw. neue Akteurskonstellationen gebildet werden. Hier stellt sich heraus, inwieweit sich die mit der Umsetzung verbundenen Erwartungen erfüllen. Unvorhergesehene oder unterschätzte Hemmnisse und Barrieren, aber auch neue Chancen können auftauchen. Sie können eine flexible Änderung und Anpassung von Plänen notwendig machen, in manchen Fällen auch zum Handlungsabbruch führen.

Fortführung: Den Abschluss bildet die Auswertung der Umsetzungserfahrungen und –erkenntnisse: Wurden die Ziele erreicht? Waren die eingeschlagenen Wege richtig? Wie ist das Nutzen-Kosten-Verhältnis der gewählten Umsetzungsstrategie zu beurteilen? Sind Verbesserungen möglich? Dies kann in die Fortführung, die Übertragung auf andere Verwaltungsbereiche, die Weiterentwicklung oder den Abbruch des Prozesses münden.

In der Praxis verläuft der Prozess selten so idealtypisch. Es können Stillstand oder sogar der Abbruch des Prozesses, das Überspringen von Phasen oder Rückschritte auftreten. Außerdem gibt es vielfältige **Rückkopplungen**, die es zu gestalten gilt und die in Abbildung 6-1 als gepunktete Linien dargestellt werden. Beispielsweise könnten während der Initiierung und Konzeptfindung gewonnene Erkenntnisse eine erneute Analyse erfordern. Ein unerwartetes Problem in der Umsetzung macht ggf. eine erneute oder ergänzende Konzeptfindungsphase notwendig.

6.1.2 Stellschrauben und Einflussfaktoren im Einführungsprozess

In jeder Phase der Einführung ökonomischer Anreize für den Umweltschutz gilt es, wichtige Schlüsselstellen, Stellschrauben und Einflussfaktoren zu beachten (Böde/Gruber 2000). Um solche für den Erfolg des Einführungsprozesses relevante kritische Punkte erkennen zu können, muss in jeder Phase gefragt werden:

- Welche **Akteure** sind betroffen, welche sind notwendigerweise einzubeziehen, welche können den Prozess sinnvoll unterstützen?
- Welche **Ziele** sind vorhanden, werden bestimmt, sind zu beachten oder zu überprüfen?
- Wie ist die **Problemlage**? Was ist zu verändern?
- Was muss von wem entschieden werden? Wie kann die **Entscheidung** vorbereitet werden?
- Ist **Rückendeckung durch die Hierarchiespitzen** in Politik und Administration für die Veränderungsmaßnahmen vorhanden? Ist eine regelmäßige, adäquate⁸ Rückkopplung und Kommunikation mit den Hauptverantwortlichen gesichert?
- Passen die Veränderungsmaßnahmen zur existierenden **Führungs- und Verwaltungskultur**⁹ oder können sie dazu beitragen, diese weiterzuentwickeln?

⁸ Weder dürfen die Hierarchiespitzen bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung von Veränderungsmaßnahmen übergangen werden, noch ist es sinnvoll, zum falschen Zeitpunkt bzw. unstrukturiert mit Veränderungsvorschlägen an diese heranzutreten.

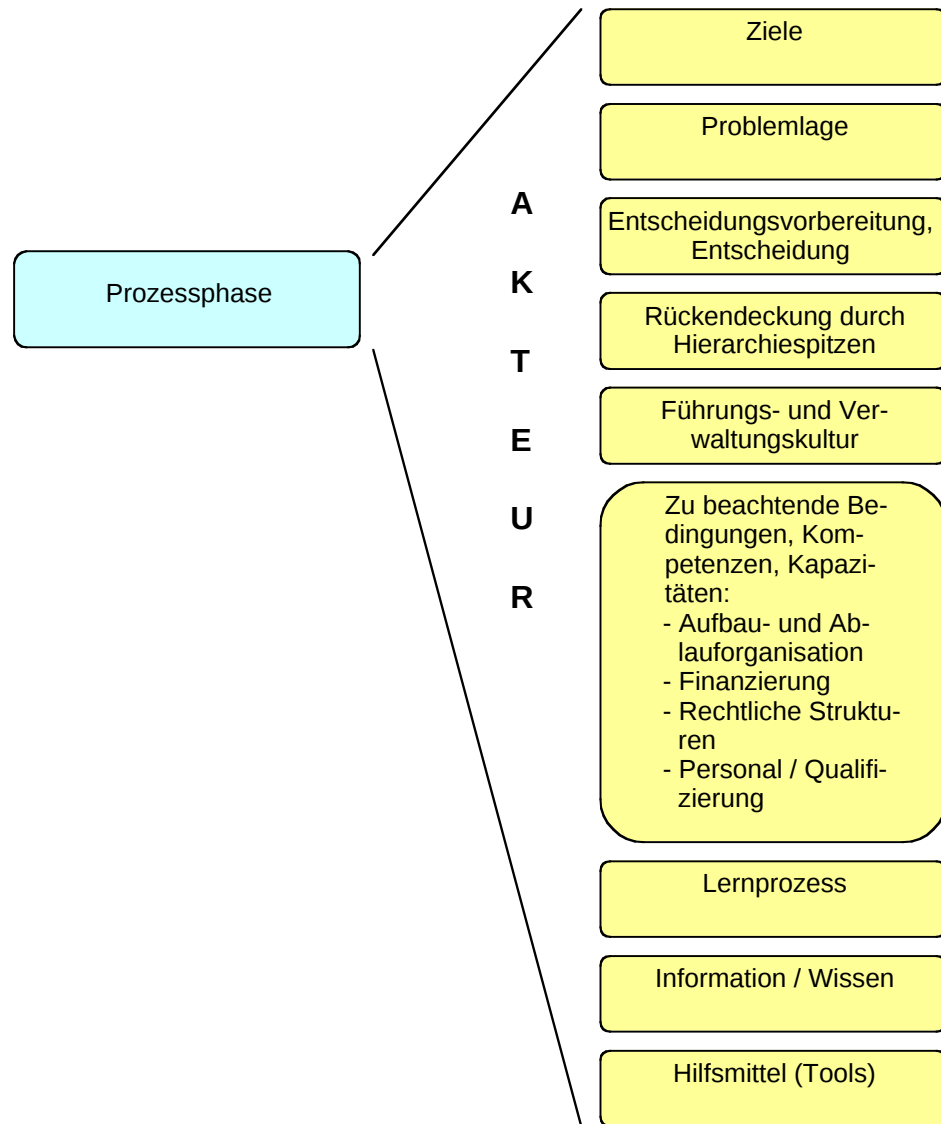
⁹ Eine nicht adäquate Führungskultur in der Verwaltung kann den Prozess der Implementierung ökonomischer Anreizsysteme für den Umweltschutz entscheidend behindern. Auch können politische bzw. administrative Vorgaben die Veränderungsmaßnahmen unterstützen oder behindern. Die Veränderungsmaßnahmen müssen auf der

- Welche **organisatorischen, finanziellen, rechtlichen** und **personellen** Bedingungen, Kompetenzen und Kapazitäten sind zu beachten? Inwieweit können, inwieweit sollten sie verändert oder erweitert werden?
- Wie kann die Durchführung von Teilschritten, das Erreichen von Teilzielen innerhalb der einzelnen Prozessphasen kontrolliert festgehalten werden, um **Lernprozesse** anzustoßen?
- Sind **Informationen und Wissen** ausreichend, verfügbar und werden in geeigneter Weise genutzt und entwickelt?
- Werden geeignete **Hilfsmittel** genutzt?

Können diese, für jede Prozessphase zu konkretisierenden Fragen zufriedenstellend beantwortet werden, so sind wesentliche Schritte getan, um nicht in typische „Fallen“ für Einführungsprozesse zu laufen. Das sich hieraus ergebende „Phasenmuster“, mit dessen Hilfe sich die einzelnen Prozessphasen strukturieren lassen, ist in Abbildung 6-2 dargestellt. In den folgenden Teilkapiteln wird dieses „Phasenmuster“ für jede Phase im Prozess der Einführung ökonomischer Anreizmodelle detailliert ausgefüllt bzw. durch phasenspezifische Fragestellungen in Form einer Checkliste konkretisiert.

einen Seite in die existierende Verwaltungskultur passen, d.h. zu den innerhalb der Verwaltung vorherrschenden Wertvorstellungen, Traditionen, Überlieferungen, Mythen, Normen und Denkhaltungen (Hinterhuber 1997), welche die Entscheidungen, die Handlungen und das Verhalten der Organisationsmitglieder prägen (Schulte-Zurhausen 1999). Auf der anderen Seite können die mit der Einführung ökonomischer Anreize verbundenen Ziele und Strategien zu veränderten Denk- und Verhaltensweisen, zu einer Änderung der verwendeten Ressourcen, der Produkte und Dienstleistungen, der internen Strukturen, Methoden und Instrumente führen und damit schließlich auch zu einem Wandel der Verwaltungskultur beitragen. Letztlich stehen die Entwicklungen der strategischen und operativen Konzepte, der strukturellen Veränderungen und einer ziel- und situationsadäquaten Führungs- und Verwaltungskultur in einer Wechselwirkung zueinander und sollten sich gegenseitig unterstützen und einander ergänzen (vgl. Hinterhuber 1997).

Abb. 6-2: Phasenmuster



6.2 Anstoß

Tab. 6-2: Checkliste Phase des ersten Anstoßes zur Einführung ökonomischer Anreize für den Umweltschutz

Akteure	Existieren Personen innerhalb (oder außerhalb) der Verwaltung, die einen Anstoß des Prozesses bewirken können und wollen (einzelne oder einige wenige Promotorinnen und Promotoren)? Ist zu erwarten, dass ihr Impuls weitergetragen wird ?
Ziele	Welche Ziele verfolgen die Promotorinnen und Promotoren (d.h. z.B. welche Umweltschutzmaßnahmen und in welchem Bereich)? Auf welche Motivation der zu Aktivierenden stellen sie ab (primär Umweltschutz oder Kostensenkung oder z.B. eigene Profilierung)?
Problemlage	Welche Problemsituation haben diese Akteure vor Augen? Was soll verändert werden?
Entscheidungsvorbereitung, Entscheidung	Entscheiden sich die Akteure, aktiv zu werden? Treffen die Promotorinnen und Promotoren den Nerv der Organisation / der angesprochenen Akteure, so dass die notwendige kritische Masse zur Initiierung des Prozesses erreicht wird ? Nach welchen Kriterien wird entschieden, aktiv zu werden? Inwieweit benötigen die initiiierenden Akteure Impulse und Unterstützung für ihre Entscheidungsfindung durch andere interne oder externe Akteure?
Rückendeckung durch Hierarchiespitzen	Ist es notwendig, bereits zu Beginn sich der Rückendeckung durch die Hierarchiespitzen in Politik und Verwaltung zu sichern oder kann dies zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen? Inwieweit müssen die Hierarchiespitzen in Politik und Verwaltung über den Anstoß zur Einführung ökonomischer Anreize informiert werden?
Führungs- und Verwaltungskultur	Können die Veränderungsideen an aktuellen Entwicklungen der Führungs- und Verwaltungskultur anknüpfen?
Organisation	Inwieweit kann die organisatorische Struktur es erleichtern, aktiv zu werden, um Veränderungen zu bewirken (z.B. flache Hierarchien)?
Finanzierung	Inwieweit bestehen finanzielle Anreize und Freiräume, aktiv zu werden?
Rechtliche Strukturen	Inwieweit können die rechtlichen Strukturen verhindern, aktiv zu werden?
Personal / Qualifizierung	Sind ausreichend qualifizierte und handlungsbereite Personen vorhanden, die Veränderungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten erkennen und Veränderungsprozesse anstoßen können? Ist externe Unterstützung notwendig?
Lernprozess	Wird festgehalten, warum, mit welcher Motivation, welchen Zielen und wie die Akteure sich entscheiden, aktiv zu werden?
Information / Wissen	Welche Informationen sind notwendig, um sich dafür zu entscheiden, aktiv zu werden? Inwieweit ist die Kenntnis erfolgreicher Vorbilder hilfreich?
Hilfsmittel	Welche interkommunalen Netzwerke und externen Expertinnen und Experten können Impulse geben?

6.3 Sondierung

Tab. 6-3: Checkliste Sondierungsphase

Akteure	Welche formellen und informellen Strukturen sind im Akteursnetzwerk zu erkennen, das zur Entscheidung zur Konzeptfindung, -umsetzung und Weiterentwicklung herangezogen werden kann und soll? D.h. auf welche Stärken kann gesetzt und mit welchen Schwächen muss gerechnet werden: Zuständigkeiten, Einstellungen, Aktivierbarkeit, Kommunikationsbeziehungen, Kooperations- und Konfliktstrukturen, Principal-Agent-Probleme, Durchsetzungskraft etc.? D.h., wer ist zu beteiligen?
Ziele	Welche Ziele und Motivationen haben die einzelnen Organisationseinheiten, formellen und informellen Gruppen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter? Inwieweit stehen diese Ziele komplementär, in Konkurrenz oder neutral zueinander?
Problemlage	Wie kann die Ausgangslage bezüglich des Umweltschutzes und der Anreize/Hemmnisse für den Umweltschutz beschrieben werden (Maßnahmen, Strategien, Strukturen, Führungs- und Unternehmenskultur, Ressourcen)? Welche Ansätze bzw. Anreizinstrumente werden bereits genutzt und als erfolgreich eingeschätzt? Besteht weiterer Verbesserungsbedarf? Welche Veränderungen der Anreizstruktur wurden bereits erprobt, die gescheitert sind? Warum sind sie gescheitert?
Entscheidungsvorbereitung, Entscheidung	Welche Umweltschutzmaßnahmen sollen in welchen prozessorientierten und in welchen medienorientierten Handlungsfeldern durch die neuen Anreizmodelle letztlich angeregt werden? Sind diese Maßnahmen wirtschaftlich? Inwieweit sollten die einzelnen Organisationseinheiten, formellen und informellen Gruppen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusätzliche ökonomische Anreize erhalten, um Umweltschutzmaßnahmen voranzubringen? Wie wichtig ist dabei die Veränderung der ökonomischen Anreizstruktur im Vergleich zu sonstigen möglichen Maßnahmen zur Förderung des Umweltschutzes in der Verwaltung?
Rückendeckung durch Hierarchiespitzen	Inwieweit ist es realistisch, dass die Veränderungsmaßnahmen Rückendeckung durch die Hierarchiespitzen in Politik und Verwaltung erhalten?
Führungs- und Verwaltungskultur	Inwieweit passen die Veränderungsmaßnahmen zur existierenden Führungs- und Verwaltungskultur oder können dazu beitragen, diese weiterzuentwickeln?
Organisation	Wer ist zuständig für die Vorbereitung einer Maßnahme, wer für die Umsetzungsentscheidung, für die Ressourcen und wer für die Realisierung? Bestehen eine dezentrale Ergebnisverantwortung und entsprechende Zielvereinbarungen? Sind Fach- und Ressourcenverantwortung identisch? Existiert bereits eine Umwelt-, Energie- oder Mobilitätsmanagement-Stelle oder ein Umwelt- oder Energiecontrolling?
Finanzierung	Inwieweit sind die finanziellen Rahmenbedingungen förderlich oder hemmend für den Umweltschutz? Ist die Trennung von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ein Hemmnis? Welche Elemente des Neuen Steuerungsmodells sind bereits funktionsfähig eingeführt (z.B. Budgetierung)? Sind Kapitalmangel oder Kreditlimits hemmend? Können neue Maßnahmen und Strukturen zu Stranded Investments (Sunk Costs) führen?

	Welche Personen, Gruppen, Abteilungen wären Nutznießer neuer Anreizmodelle, dadurch bewirkter Maßnahmen und ihrer Folgen (z.B. Kosteneinsparungen, verbesserte Dienstleistungen), welche müssen höhere Belastungen tragen? Fällt der Nutzen an derselben Stelle an wie der Aufwand für die Umsetzung? Inwieweit hemmen bestehende Bewertungsschemata der finanziellen Auswirkungen von Umweltschutzmaßnahmen die Ausschöpfung ökologisch-ökonomischer Potenziale (z.B. Betrachtung der Anschaffungskosten anstatt der Lebenszykluskosten)?
Rechtliche Strukturen	Inwieweit bestehen förderliche oder hemmende rechtliche Vorgaben, Zwänge oder Spielräume für die Zuständigen? Inwieweit sind bestehende Regelungen adäquat oder zu unklar oder zu rigide? Können zusätzliche Regelungen (Anweisungen, Vorgaben) fördernd wirken?
Personal / Qualifizierung	Inwieweit hemmen Defizite in der Personalführung die Ausschöpfung der ökologisch-ökonomischen Potenziale? Inwieweit bestehen individuelle Zielvereinbarungen mit Erfolgsbeteiligung bei Zielerreichung? Ist die Einführung einer Erfolgsbeteiligung mit einer erhöhten Partizipations- und damit Einflussmöglichkeit verknüpft? Sind Sanktionen bei Nicht-Erreichung der Ziele möglich? Sind ausreichende Kompetenzen und Kapazitäten zur Planung und Realisierung von Umweltschutzmaßnahmen vorhanden? Inwieweit können existierende Konflikte und persönliche Konkurrenzen die Einführung neuer Anreizmodelle und Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen hemmen? Inwieweit können existierende (informelle) Kooperationsbeziehungen innerhalb der Verwaltung die Einführung neuer Anreizmodelle und Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen erleichtern? Inwieweit müssen die mit der Einführung neuer Anreizmodelle und Umweltschutzmaßnahmen verbundenen, notwendigen neuen Denk- und Verhaltensweisen Gewohnheitshandeln verändern?
Lernprozess	Werden die wesentlichen Analyseergebnisse und –verfahren strukturiert und übersichtlich festgehalten?
Information / Wissen	Welche verwaltungsinternen Informationen und Wissensquellen können für die Analyse genutzt werden? Reichen die vorhandenen Informationen über umweltschonende Alternativen und Anreizinstrumente aus? Ist die Informationsaufbereitung adäquat? Inwieweit können durch die Nutzung externer Quellen zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden?
Hilfsmittel	Welche Analyseinstrumente stehen zur Verfügung? Inwieweit sind beispielsweise analyseunterstützende Informationsinstrumente wie die Kosten- und Leistungsrechnung oder Kennzahlen- und Managementsysteme (z.B. Balanced Scorecard) funktionsfähig implementiert? Reichen die vorhandenen Instrumente zur Planung, Realisierung und Kontrolle von Umweltschutzmaßnahmen aus? Ist die Ausstattung mit Sachmitteln (z.B. leistungsfähigen Computern) ausreichend?

6.4 Aktivierung

Tab. 6-4: Checkliste Phase der breiteren Aktivierung

Akteure	Können die für die Grundsatzentscheidung zur Einführung neuer Anreizmodelle relevanten Akteure zur Unterstützung gewonnen werden (Unterstützungsnetzwerk bilden)? Auswahlkriterien sind die Zuständigkeit und die Betroffenheit der Akteure: Entscheidungs-, Finanzierungs-, Realisierungskompetenz, „Nutznieser“ und „Verlierer“.
Ziele	Welche Ziele formulieren die initiiierenden Akteure für die Entwicklung eines Lösungsansatzes für die analysierte Problemsituation? Sind sie sich einig? Oder schwären noch unausgesprochene und unausdiskutierte Dissense?
Problemlage	Stehen der Konzeptfindung und prinzipiell der Konzeptumsetzung noch Hemmnisse entgegen?
Entscheidungsvorbereitung, Entscheidung	Soll – und wenn ja mit welchen Zielen und Mitteln und auf welchem Wege – ein Konzept für ein oder mehrere bestimmte Anreizmodelle und ihre Anpassung und Implementierung in der jeweiligen Kommune erstellt werden?
Rückendeckung durch Hierarchiespitzen	Wie kann die notwendige Rückendeckung für die Veränderungsmaßnahmen gewonnen und gesichert werden?
Führungs- und Verwaltungskultur	Inwieweit sind die aktivierten Akteure bereit, sich auf Veränderungen der Führungs- und Verwaltungskultur einzulassen, die durch die Einführung ökonomischer Anreize möglicherweise hervorgerufen werden?
Organisation	Müssen formelle oder informelle organisatorische Strukturen zur Unterstützung der Konzeptentwicklung geschaffen werden?
Finanzierung	Wie kann die finanzielle Unterstützung der Konzeptentwicklung gesichert werden?
Rechtliche Strukturen	Stehen rechtliche Strukturen der Konzeptentwicklung entgegen?
Personal / Qualifizierung	Wie ist die Motivation des Personals zur Beteiligung an der Entwicklung neuer Ansätze? Werden neue Ansätze im Grunde akzeptiert? Welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können und sollten wie einbezogen werden, um die Konzeptentwicklung und die damit beabsichtigten Veränderungsmaßnahmen zu unterstützen? Stehen die dazu notwendigen Personalkapazitäten zur Verfügung
Lernprozess	Wird strukturiert und übersichtlich dokumentiert, mit welchen Zielen und Mitteln und auf welchem Wege was entwickelt werden soll?
Information / Wissen	Sind diejenigen Akteure, die in das Unterstützungsnetzwerk eingebunden werden sollen, über Defizite und mögliche Lösungsansätze ausreichend informiert?
Hilfsmittel	Welche Kommunikations-, Kooperations- und Partizipationsinstrumente können die Einführung neuer Anreizmodelle unterstützen?

6.5 Konzeption

Tab. 6-5: Checkliste Konzeptionsphase

Akteure	Welche Akteure (Stellen, Personen) sollten bei der Konzeptfindung wie eingebunden werden? Sind engagierte, motivierende Promotorinnen und Promotoren mit Multiplikatorfunktion vorhanden und einbezogen? Ist dafür gesorgt, dass diese Persönlichkeiten den Prozess nicht durch zu große Dominanz hemmen? Inwieweit können externe Akteure die Konzeptfindung unterstützen oder eher zu stark dominieren und dadurch Abhängigkeiten erzeugen?
Ziele	Welche ökonomischen oder sonstigen Anreizmodelle sind geeignet, um die in der Grundsatzentscheidung formulierten Ziele zu erreichen? Könnte eines der von Wuppertal Institut und ifv identifizierten Anreizmodelle geeignet sein? Oder müssen neue Ideen zur Zielerreichung entwickelt werden? Inwieweit berührt das entwickelte Konzept die Ziele und Motivationen der betroffenen Organisationseinheiten, formellen und informellen Gruppen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter? Inwieweit stehen diese Ziele komplementär, in Konkurrenz oder neutral zu den mit dem Konzept verfolgten Zielen? Muss daher ein Kranz von Anreizinstrumenten eingeführt werden, der über einen Instrumentenmix verschiedene Ziele erreichen hilft?
Problemlage	Ist das entwickelte Konzept an die Bedingungen vor Ort angepasst?
Entscheidungsvorbereitung, Entscheidung	Wer hat die Entscheidungsbefugnis zur Einführung des Konzeptes? Muss ggf. ein Ratsbeschluss herbeigeführt werden (z.B. bei gravierenden strukturellen, personellen und finanziellen Veränderungen)? Sind die entscheidenden Akteure in die Entscheidung einbezogen ? Welches Konzept soll – möglichst getragen von allen Ebenen - realisiert werden? Ist dieses Konzept bereits ausreichend detailliert entwickelt worden? Hemmt zu viel Vorklärung bzw. Vorstrukturierung des Konzeptes die Realisierung (z.B. unzureichende Berücksichtigung von Gesprächs- und Entwicklungsbedarf, Erzeugen von Abhängigkeit von Impulsgebern)?
Rückendeckung durch Hierarchiespitzen	Wie kann die Rückkopplung und Kommunikation mit den Hauptverantwortlichen in Politik und Verwaltung gestaltet werden?
Führungs- und Verwaltungskultur	Inwieweit passt das entwickelte Konzept zur existierenden Führungs- und Verwaltungskultur und kann dazu beitragen, diese weiterzuentwickeln?
Organisation	Zu welchen organisatorischen Veränderungsnotwendigkeiten führt das Konzept? Müssen spezielle organisatorische Neuregelungen und Verfahren eingeführt werden? Sind Veränderungen in der Aufbauorganisation erforderlich? Inwieweit werden Zuständigkeiten, Entscheidungs-, Weisungs-, Realisierungs- und Kontrollbefugnisse verändert? Welche neuen Handlungsschritte und –abläufe müssen eingeführt werden, um das Anreizmodell umzusetzen und den Erfolg zu messen? Sind neue Dienstleistungsbeziehungen zwischen Verwaltungseinheiten notwendig ? Müssen auch flankierende Maßnahmen eingeführt werden (z.B. Weiterbildung)?

	Müssen neue Haushaltsstellen eingerichtet werden, Mittel, Kompetenzen und ggf. zusätzliche Anreize bereitgestellt werden? Woher kommen diese Kompetenzen und Mittel?
Finanzierung	Ist das Konzept vor dem Hintergrund der finanziellen Rahmenbedingungen und Steuerungsinstrumente (Kameralistik, Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Neues Steuerungsmodell) realisierbar? Mit Hilfe welcher Bewertungsinstrumente wird die Realisierbarkeit festgestellt (z.B. Lebenszyklusrechnung anstatt Einperiodenrechnung)? Ist die Finanzierung von Anlauf- und Vorlaufkosten eingeplant und gesichert, z.B. der hohe Koordinierungsaufwand bei integrierten Maßnahmen, der hohe Informations- und Koordinationsaufwand bei gänzlich neuen Maßnahmen oder Investitionsausgaben in der Anfangsphase der Umsetzung, denen erst in späteren Phasen entsprechende Einnahmen gegenüberstehen? Sind solche haushaltsrechtlichen/-technischen Veränderungen geplant, dass die Kämmerei oder sogar übergeordnete Behörden einbezogen werden müssen?
Rechtliche Strukturen	Ist das Konzept innerhalb der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen realisierbar (z.B. rechtliche Möglichkeit persönlicher Gratifikationen) oder sind Gestaltungsoptionen vorhanden, um das Konzept entsprechend anzupassen (z.B. Outsourcing des vom Konzept betroffenen Verwaltungsbereichs)? Sind besondere Verwaltungsrichtlinien oder sonstige Regulationen erforderlich, um das Projekt zu stützen? Wenn ja, welche?
Personal / Qualifizierung	Wie kann das entwickelte Konzept innerhalb der Verwaltung über welche Kommunikationskanäle (top-down/bottom-up, formal/informell) kommuniziert werden? Wie ist es in die Entwicklung der Führungs- und Unternehmenskultur eingebunden bzw. trägt zu deren Entwicklung bei? Wird das entwickelte Konzept akzeptiert? Hat die Beteiligung relevanter Akteure in der Grundsatzentscheidung und Konzeptionsphase zu einem Konsensmodell geführt oder verbleiben potenzielle Widerstände? Wie können verbleibende Widerstände überwunden werden? Wie ist das Feedback bzw. die Unterstützung aus nicht direkt beteiligten Organisationseinheiten? Muss der Personal- bzw. Betriebsrat beteiligt werden? Welche Anreizwirkung (Vorteile, Nachteile) hat das Konzept auf die von seiner Umsetzung betroffenen Individuen, Gruppen und die Gesamteinstitution? Überwiegt der Nutzen den Aufwand? Können die Bemessungsgrundlagen für die Anreize von den Adressaten beeinflusst werden? Inwieweit können informelle Strukturen, gruppenspezifische Effekte und Gewohnheitshandeln die Anreizwirkung vermindern / verstärken? Inwieweit bestehen beispielsweise Antipathien, Neid oder Streit zwischen für die Umsetzung wichtigen Personen? Inwieweit sind hemmende oder förderliche Kooperations- oder Konfliktbeziehungen vorhanden? Inwieweit berücksichtigt das Konzept individuelle Norm- und Verhaltensmuster, informelle Gruppen und ihre Wertvorstellungen sowie informelle Führungspersönlichkeiten? Sind ausreichende Kompetenzen (Empowerment, Qualifizierung) und Kapazitäten zur Umsetzung des Konzeptes vorhanden? Wie können fehlende Kompetenzen und Kapazitäten entwickelt bzw. bereitgestellt werden?

Lernprozess	Wird strukturiert, übersichtlich und eindeutig dokumentiert, welches Konzept mit welchem Ziel, welchen Mitteln und auf welchem Wege verwirklicht werden soll? Ist die Planung realistisch, d.h. die Konzeptumsetzung wirtschaftlich, rechtlich, organisatorisch und personell machbar? Enthält das Konzept Verfahren, wie, von wem, mit welchen Mitteln und mit Hilfe welcher Instrumente und Verfahren der Erfolg seiner Umsetzung kontrolliert wird? Ist die Lern- und Weiterentwicklungsphase am Ende der Prozessschleife adäquat eingeplant?
Information / Wissen	Sind alle wesentlichen Informationen bei der Konzeptentwicklung berücksichtigt worden? Sind die Informationsnotwendigkeiten für die Konzeptumsetzung identifiziert und geklärt worden, wie Informationen während der Realisierungsphase mit Hilfe welcher Instrumente von wem für wen bereitgestellt und aktualisiert werden? Kann der Vergleich mit anderen Maßnahmen oder anderen öffentlichen Verwaltungen während der Realisierung Orientierung bieten (Benchmarking)?
Hilfsmittel	Welche Instrumente können die Konzeptentwicklung unterstützen (z.B. Kreativitäts-Tools, Kalkulations-Tools)? Welche Instrumente und Hilfsmittel werden für die Konzeptumsetzung benötigt? Welche davon sind vorhanden, welche müssen zusätzlich eingeführt werden?

6.6 Umsetzung

Tab. 6-6: Checkliste Umsetzungsphase

Akteure	Welche Akteure (Stellen, Personen) müssen im Detail welche Umsetzungsschritte realisieren? Sind engagierte, motivierende Promotorinnen und Promotoren mit Multiplikatorfunktion vorhanden und einbezogen? Ist dafür gesorgt, dass diese Persönlichkeiten den Prozess nicht durch zu große Dominanz hemmen? Inwieweit können externe Akteure die Konzeptumsetzung unterstützen oder eher zu stark dominieren und dadurch Abhängigkeiten erzeugen?
Ziele	Sind eindeutige und klare Zielvorgaben für die Umsetzung vorhanden (z.B. Meilensteine)?
Problemlage	Wie wird mit nicht von vorneherein berücksichtigten oder neu auftretenden Problemen während der Umsetzung umgegangen?
Entscheidungsvorbereitung, Entscheidung	Nach welchen Kriterien entscheidet welche Person oder Stelle, ob die Umsetzung erfolgreich verläuft, ggf. weitergehende Maßnahmen ergriffen werden müssen oder ein Prozessabbruch sinnvoller ist?
Rückendeckung durch Hierarchiespitzen	Erfolgt eine regelmäßige, adäquate Rückkopplung und Kommunikation mit den Hauptverantwortlichen in Politik und Verwaltung?
Führungs- und Verwaltungskultur	Inwieweit verändert sich die Führungs- und Verwaltungskultur während des Umsetzungsprozesses?
Organisation	Erfolgen die ggf. notwendigen organisatorischen Veränderungen? Entsteht im Verlauf des Umsetzungsprozesses weitergehender organisatorischer Veränderungsbedarf? Wie kann darauf reagiert werden?
Finanzierung	Können die eingeplanten Mittel für die Umsetzung abgerufen werden? Werden sie ausgeschöpft oder sind sie zu gering? Wie können ggf. zusätzlich notwendige finanzielle Mittel bereitgestellt werden?
Rechtliche Strukturen	Erfolgen ggf. notwendige Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen und verwaltungsinternen Regelungen? Ergeben sich ggf. weitergehende Regelungsnotwendigkeiten im Verlauf der Umsetzung? Wie kann darauf reagiert werden?
Personal / Qualifizierung	Wie ist die Akzeptanz während der Umsetzung? Wie kann ggf. unzureichende Akzeptanz erhöht werden? Wirken die neu implementierten Anreize und führen sie zu Veränderung bzw. zu Umweltschutzmaßnahmen? Tauchen ggf. unerwartete Konflikte oder Widerstände auf? Wie wird mit ihnen umgegangen? Wie werden die geplanten Kapazitäten und Kompetenzen genutzt? Reichen Sie aus? Müssen beispielsweise weitergehende Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt werden?
Lernprozess	Von wem wird die Zielerreichung während der Umsetzung wie regelmäßig und systematisch überprüft? Wie wird mit Abweichungen umgegangen?
Information / Wissen	Haben die für die Umsetzung relevanten Akteure alle notwendigen Informationen zur Verfügung? Ist der Umsetzungsprozess für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter transparent?
Hilfsmittel	Werden adäquate Hilfsmittel und Instrumente eingesetzt?

6.7 Fortführung

Tab. 6-7: Checkliste Fortführungsphase

Akteure	Welche Akteure aus der Initiierungs-, Konzeptfindungs- und Konzeptumsetzungsphase sollten in die Lern- und Weiterentwicklungsphase gezielt eingebunden werden? Sollen spezialisierte (ggf. externe) Evaluierer oder Moderatorinnen und Moderatoren hinzugezogen werden?
Ziele	Wurden die gesetzten Ziele erreicht? Müssen die Ziele weiterentwickelt werden? Was kann aus dem gesamten Einführungsprozess mit seinen unterschiedlichen Phasen für zukünftige derartige Prozesse gelernt werden?
Problemlage	Hat das eingeführte Konzept zur Lösung der analysierten Problemsituation beigetragen? Inwieweit hat sich die Problemlage durch die Umsetzung verändert?
Entscheidungsvorbereitung, Entscheidung	Soll die eingeführte Anreizstruktur beibehalten werden? Besteht Weiterentwicklungs- oder Ergänzungsbedarf?
Rückendeckung durch Hierarchiespitzen	Wurde die Einführung ökonomischer Anreize von den Hierarchiespitzen in Politik und Verwaltung ausreichend unterstützt? Wie verlief die Rückkopplung und Kommunikation mit den Hauptverantwortlichen und inwieweit kann sie in Zukunft verbessert werden?
Führungs- und Verwaltungskultur	Inwieweit hat das eingeführte Konzept zu einer Veränderung der Führungs- und Verwaltungskultur beigetragen? Inwieweit sollte es in Zukunft in dieser Richtung weitergehen?
Organisation	Wie sind die eingeführten organisatorischen Veränderungen zu beurteilen?
Finanzierung	Haben die eingeplanten finanziellen Mittel ausgereicht? Wie ist das Nutzen-Aufwand-Verhältnis der durchgeführten Veränderungen zu bewerten?
Rechtliche Strukturen	Wie sind die ggf. veränderten rechtlichen Strukturen mit Bezug auf die umgesetzten Maßnahmen zu beurteilen?
Personal / Qualifizierung	Wie war die Akzeptanz während der Umsetzung? Wie stark wirken die Anreize? Erreichen sie die geplanten Wirkungen? Konnte erfolgreich mit unerwarteten Konflikten oder Widerständen umgegangen werden? Haben die eingeplanten Kapazitäten und Kompetenzen ausgereicht? Wurden sie effizient genutzt und ggf. wie sind sie weiterentwickelt oder ergänzt worden?
Lernprozess	Wird strukturiert und übersichtlich formuliert, was aus dem Prozess gelernt werden kann und in welche Richtung der Prozess weiterentwickelt werden sollte?
Information / Wissen	Ist die Informationsbasis für alle beteiligten Akteure ausreichend, um den Grad der Zielerreichung beurteilen zu können?
Hilfsmittel	Welche Informations- und Kontroll-, welche Kommunikations- und Partizipationsinstrumente können für Lernen und Weiterentwicklung genutzt werden? Inwieweit bietet sich beispielsweise eine Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, inwieweit ein strukturiertes Brainstorming (z.B. Mindmapping) an?

6.8 Hemmnisse im Einführungsprozess und Möglichkeiten ihrer Überwindung

6.8.1 Hemmnisse und Erfolgsfaktoren in der Organisation / im Management

Wenn sich die Behördenleitung nicht mit den Zielen der Umsetzung eines Anreizmodells identifiziert oder sie wenigstens toleriert, wird es in einer Verwaltung schwer sein, ein Modell erfolgreich einzuführen. In hierarchisch strukturierten Organisationen - und staatliche Böden wie kommunale Verwaltungen sind mehr oder weniger deutlich in dieser Weise geprägt - hat die Leitung eine starke formelle und auch informelle Machtposition. Bei Umsetzungsprozessen zur Modernisierung der Verwaltung ist es immer wieder zu beobachten, dass Vorhaben scheitern, wenn sie nicht von der Spitze mitgetragen und unterstützt werden; umgekehrt sind solche Prozesse besonders erfolgreich, bei denen die Initiative von der Leitung ausgeht und die Umsetzung von ihr gewollt ist. In den hierarchisch geprägten Organisationen der öffentlichen Verwaltung antizipieren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter i. d. R. die Haltung und Einstellung der Behördenspitze und kalkulieren danach das Ausmaß ihres Engagements in der Sache: Je größer der Widerstand, der Unwillen oder das Desinteresse der Leitung an der Einführung eines Anreizmodells eingeschätzt werden, desto geringer werden die Erfolgsaussichten der Umsetzung beurteilt und desto weniger rechnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Vorteilen für ihr persönliches Engagement - es lohnt sich nicht aus ihrer Sicht.

Jede Veränderung in einer Organisation verursacht Kosten:

- Zeitkosten durch Informationsbeschaffung und -verarbeitung sowie durch die Kommunikation der projektbezogenen Inhalte
- Personalkosten durch die Freistellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die Projektarbeit, Sitzungen und Besprechungen
- ggf. Qualifizierungskosten durch notwendige Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen
- soziale Kosten in Bezug auf gegenseitige Missverständnisse, Konflikte, Gerüchte und kollektive Ängste vor Veränderungen
- psychische Belastungen bei Einzelnen, die sich vor Veränderungen fürchten

- ggf. Sachkosten für neue Technik, Software, Verträge usw.
- ggf. Ausgaben für die externe Beratung, Schulung usw.

Zu Beginn der Einführung eines Anreizmodells zum Umweltschutz in einer Verwaltung muss daher geprüft werden, welche Ressourcen in welchem Umfang für den Umsetzungsprozess benötigt werden, welche Kosten entstehen und welcher Nutzen zu erwarten ist. Die unzureichende Bereitstellung der für den Prozess notwendigen Ressourcen ist ein schweres Hindernis bei der Einführung. Die Nichtberücksichtigung der entstehenden Kosten kann auch einen laufenden Prozess, selbst wenn er zunächst mit großem Engagement begonnen wurde, vorübergehend oder gar endgültig stoppen. Das Management trägt die Verantwortung für eine zutreffende Kalkulation des Ressourcenaufwandes, der für die erfolgreiche Umsetzung eines Anreizmodells notwendig ist.

Ein weiteres Hindernis kann darin bestehen, dass die Projektplanung, wie sie im Abschnitt 6.1 beschrieben wurde, mangelhaft erstellt wird. Zur erfolgreichen Umsetzung ist es notwendig, außer einer klaren Zielperspektive Vorstellungen darüber zu haben, wann das Ziel erreicht werden soll. Dieser Zeithorizont muss realistisch sein in Anbetracht der Aktivitäten und der einzusetzenden Ressourcen. Es müssen transparente Projektstrukturen geschaffen werden mit Zeit- und Aktionsplänen und der Definition von Meilensteinen im Projekt. Es muss außerdem eine Instanz geben, die die Einhaltung dieser Pläne überwacht (Projektcontrolling) und die bei Abweichungen Maßnahmen initiieren oder ergreifen kann, um die Einhaltung der Pläne zu gewährleisten oder flexibel neuen Gegebenheiten anzupassen.

In Veränderungsprozessen zeigt sich immer wieder, dass Information und Kommunikation von zentraler Bedeutung sind. Die Ziele, der Aufwand, die Vorteile eines Anreizmodells müssen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vermittelt werden; sie müssen ihnen erläutert werden, und es muss mit ihnen über Zielsetzung und Zielverfolgung diskutiert werden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen die Möglichkeit haben, sich mit den Zielen zu identifizieren, nur dann sind sie für die Umsetzung zu motivieren. Eine einsame Entscheidung der Leitung für eines der Anreizmodelle, Geheimniskrämerei und die dosierte Zurückhaltung von Informationen sind der Boden für Gerüchte und kollektive Ängste, aus dem gemeinsamer Widerstand und Opposition er-

wachsen können. Wie Leitung und Management dem entgegenwirken können, ist im Abschnitt 6.9 dargestellt.

Selbst wenn die Ziele eines Modells innerhalb der Organisation allgemein akzeptiert sind und der Prozess von Vielen getragen und unterstützt wird, kann es im Prozessverlauf zu Irritationen, Konflikten und Widerständen kommen. Diese werden nur dann zum Hindernis für die erfolgreiche Einführung eines Anreizmodells, wenn sie nicht als Störung bekämpft oder übergangen werden. Stattdessen ist es notwendig, sich mit den Gegenargumenten auseinander zu setzen, sie zu prüfen, Andere zu überzeugen oder Kompromisse zu finden. Das Ignorieren solcher „Störungen“ kann einen Umsetzungsprozess erheblich stören und den passiven Widerstand von Betroffenen provozieren.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Einführung eines Anreizmodells umso erfolgversprechender ist,

- je stärker sich die Behördenspitze mit Zielen und Prozess identifiziert;
- je innovativer die Organisationskultur in der Behörde ausgeprägt ist, d.h. je positiver Neuerungen dort aufgenommen werden;
- je umfangreicher, detaillierter und intensiver die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter informiert werden;
- je mehr Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sich am Prozess beteiligen können und je größer deren Motivation ist;
- je stärker Betroffene am Prozess der Einführung beteiligt werden und je stärker sie damit rechnen können, dass ihre Vorstellungen und Vorschläge in die Modellgestaltung einfließen;
- je besser die Betroffenen über die Ziele und das Vorgehen informiert sind;
- je weniger die Modellziele die Interessen und Position einzelner Gruppen und Personen verletzen;
- je offener und transparenter der Prozess gestaltet wird;

- je größer die zu erwartenden Vorteile und der Nutzen nach der Modellrealisierung von den Betroffenen eingeschätzt werden;
- je besser der Prozess zeitlich, personell und finanziell abgesichert ist;
- je offener und verständnisvoller alle Beteiligten mit auftretenden Konflikten umgehen können;
- je größer die Unterstützung von externen Institutionen (Politik, Parlament/Rat, Ausschüssen, Experten, Öffentlichkeit) ist.

6.8.2 Hemmnisse und Erfolgsfaktoren bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

Die Motivation von Einzelnen, sich in einem Prozess zur Einführung eines Anreizmodells zu engagieren, ist das Ergebnis eines individuellen Abwägens von Vor- und Nachteilen, etwa im Sinne eines persönlichen Kosten-Nutzen-Vergleichs. *Nachteile* eines persönlichen Engagements können sein:

- Aufgeben von eingefahrenen Routinen, neue Arbeitsanforderungen
- zeitliche Belastung im Prozess und zeitlicher Zusatzaufwand danach
- Ungewissheit über das Ausmaß und die Qualität der Veränderungen
- Befürchtungen zum zukünftigen eigenen Status

Vorteile können bestehenden in:

- Übereinstimmung der Ziele mit dem persönlichen Wertesystem
- Profilierung durch Projektarbeit
- Wertschätzung des Projektengagements durch Andere
- verbesserte Karrierechancen
- Vergrößerung der persönlichen Kompetenz.

Kosten und Nutzen sind interindividuell verschieden nach Art und Gewicht. Eine Motivation, aktiv am Veränderungsprozessen teilzunehmen, ist erst dann gegeben, wenn der

geschätzte Nutzen die erwarteten Kosten übersteigt. Die Motivation ist umso höher, je größer diese Differenz zwischen Nutzen und Kosten ist.

Je nach persönlicher Einstellung zur Veränderung in der Organisation kann man grob zwei entgegengesetzte Typen unterscheiden: Die *Gestaltungstypen* haben eine hohe Leistungsmotivation, sie sind initiativ und kreativ, manchmal ungeduldig und schwierig, aber risikofreudig und offen gegenüber Neuem. Die *Vermeidungstypen* hingegen sind wenig leistungsorientiert, bevorzugen Routinen, sind eher angepasst und passiv, sie scheuen Risiken und hängen an Vertrautem.

Auch die Reaktionen der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lassen sich typisieren:

- Es gibt die *begeisterten Unterstützer*, die sich voll und ganz mit dem Ziel des Anreizmodells identifizieren. Sie sehen für sich selbst, für die eigene Behörde, für die Gesellschaft, für die natürliche Umwelt überwiegend Vorteile und sind gerne bereit, evtl. bestehende Nachteile in Kauf zu nehmen. Sie nehmen aktiv am Einführungsprozess teil, engagieren sich in der Projektarbeit und übernehmen Aufgaben zur Modellgestaltung. Zeitlicher Aufwand und Mehrarbeit werden als selbstverständlich angesehen.
- Die *abwartenden Optimisten* haben eine positive Einstellung zur Zielsetzung des Modells, erwarten sich von der Umsetzung Vorteile und allgemeinen Nutzen, sind aber nicht bereit, sich selbst stark in den Prozess einzubringen. Aufgrund ihrer wohlwollenden Haltung gegenüber den Zielen des Modells können sie aber für das partielle Mitwirken durchaus motiviert werden.
- Die *passiven Zweifler* sind skeptisch gegenüber den Zielen, der Erreichbarkeit der Ziele oder dem Nutzen bzw. der Wirkung des Modells. Ihre Skepsis bringt für sie persönlich den Vorteil, Recht gehabt zu haben, falls etwas schief läuft, und begründet ihre Passivität im Einführungsprozess. Da sie aber dem Modell nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber stehen, können sie mit Argumenten überzeugt und ggf. sogar zur Mitarbeit bewegt werden.
- Die *skeptischen Pessimisten* sind Schwarzseher: Die Ziele des Anreizmodells sind für sie zweifelhaft, unter den gegebenen Umständen nicht zu erreichen, und eine po-

sitive Wirkung nach der Einführung wird bestritten. Sie halten sich aus dem Einführungsprozess heraus und sind für eine Mitarbeit nicht zu motivieren. Positiven Argumenten sind sie wegen ihrer pessimistischen Grundhaltung nicht zugänglich.

- Die *aktiven Gegner* sehen im Ziel des Modells keinen Sinn, sie sehen ausschließlich Nachteile und betonen in allen Gesprächen ihre Opposition. Sie sind eine Gefahr für den Prozess, weil sie die Umsetzung mehr oder weniger aktiv bekämpfen. Im äußersten Fall versuchen sie, ihn mit allen Mitteln zu sabotieren.

Wie sich die Anteile der positiven Mitstreiter, der Passiven und der Gegner bei einem Veränderungsprozess verteilen, ist abhängig von der Macht der Behördenleitung, der Organisationskultur, dem Stress, dem die Mitarbeiter unterliegen, der Überzeugungskraft der Initiatoren und Träger des Prozesses, den meinungsbildenden Persönlichkeiten innerhalb der Behörde, dem innovativen Klima, den Prozessstrukturen und der Art der Kommunikation der Ziele und des Vorgehens. Durch eine intensive Beteiligung von betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (vgl. Abschnitt 6.9) kann der Anteil der Befürworter vergrößert und der der Opponenten verringert werden.

6.9 Strategien zur verwaltungsinternen Kommunikation, Kooperation und Partizipation im Rahmen der Einführung von Anreizmodellen

Für die Einführung von Anreizmodellen ist es wichtig, so früh wie möglich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu beteiligen. Hierdurch wird nicht nur voraussichtlich die Qualität des Anreizmodells erhöht, sondern vor allem die Akzeptanz gefördert und damit die Erfolgsaussichten entscheidend verbessert.

6.9.1 Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dort abholen, wo sie stehen

Für die Einführung von Anreizmodellen kommen in kommunikativer Hinsicht Top-down- und Bottom-up-Ansätze sowie das Gegenstromverfahren in Betracht. Während beim Top-down-Ansatz die Entwicklung und Umsetzung des Modells von der Führung geprägt würde, setzt der Bottom-up-Ansatz bei der Basis an. Hier existiert das Wissen über Problemfelder/Schwachstellen im täglichen Geschäft. Die Vorschläge aller Hierar-

chieebenen werden sukzessive von unten nach oben zu einem Gesamtkonzept gebündelt. Die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen an der Modelleinführung teil und können ihre Vorschläge idealerweise im Ergebnis wiederfinden. Beim Gegenstromverfahren, einer Kombination beider Ansätze, wie sie beispielsweise im dargestellten neuen Umwelt-Steuerungsmodell enthalten ist, verliert die Führung nicht ihre Steuerungsmöglichkeiten, nutzt aber zugleich das kreative Potenzial und den Mitgestaltungswillen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sofern Anreizmodelle umfangreichere Veränderungen erforderlich machen, empfiehlt sich also das Gegenstromverfahren.

Das kreative Potenzial der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird in der Praxis allerdings meist nur unzureichend genutzt (Eichholz 2000). Auf der Ebene der einzelnen Beschäftigten, der sogenannten Mikroebene, spielen sich zahlreiche intransparente Prozesse ab, die emotionaler, psychisch-sozialer, politischer, konkurrierender und individuell kalkulierender Art sind (vgl. die Ausführungen zu informellen Strukturen in Kap. 2). Beispielsweise rufen Verkürzung von Hierarchien, Verlagerung von Kompetenzen und der Abbau von Spezialisierung Ressentiments beim unteren und mittleren Management hervor (vgl. u.a. Göbel 1999). Erzählungen aus dem Verwaltungsalltag wie etwa von Fluhr (1997) machen besonders anschaulich, dass selbst nachvollziehbar und transparent erscheinende Konzepte in der Umsetzung an den konkreten individuellen bzw. gruppendynamischen Entscheidungsrationalitäten scheitern können. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oftmals unscharfe oder sogar widersprüchlich Ziele erreichen sollen, verschiedenen Personengruppen und Einzelpersonen verantwortlich sind und mehrere Probleme gleichzeitig gelöst bzw. Herausforderungen angegangen werden müssen. Unabhängig von übergeordneten Zielen und Aufgaben haben die Mitarbeitenden auch ihre persönliche Arbeitssituation vor Augen, haben Ängste vor anstehenden Veränderungen (Klages 1998, 153).

Für die Arbeitssituation sind Gehalt, Aussichten auf Beförderungen, Beziehungen zum engeren und weiteren Kreis der Kolleginnen und Kollegen, familiäre und private Verhältnisse, Ende der Arbeitszeit und vieles mehr relevant. Die Einbindung in den Kollegenkreis kann Gruppenloyalität und -zwänge mit sich bringen. Die Gruppen – gekennzeichnet durch gleiche Herkunft, Ausbildung, Geschlecht, Sportverein usw. – können unterschiedlich stark partielle Ziele durchsetzen (Heintze 2001). Ängste können bei-

spielsweise durch die Entwertung von Wissen und Erfahrungen, Macht-, Respekt- und Statusverlust entstehen. Oftmals gibt es die Befürchtung, neuen Anforderungen nicht gerecht zu werden oder mit neuen Kolleginnen und Kollegen nicht auszukommen.

Dieser »Mikrokosmos« individueller Ein- und Ansichten kann sicherlich nur zum Teil Berücksichtigung bei der Entwicklung und Einführung neuer Anreizmodelle finden. „Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dort abholen, wo sie stehen“, heißt ein geflügeltes Wort. Doch es ist nicht immer leicht zu sagen, wo sie stehen. Je nach Anreizinstrument werden zur Einführung unterschiedliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an verschiedenen „Standorten“ angesprochen. Es gibt daher kein Patentrezept, keine generelle Strategie zur Kommunikation, Kooperation und Partizipation bei der Einführung von neuen Instrumenten oder zur Umsetzung von inneradministrativen Veränderungen. So möchten wir nachfolgend nur einige mögliche Instrumente und Wege mit ihren jeweiligen Vorteilen für bestimmte Situationen oder für das Erreichen bestimmter Ziele darstellen. Dabei wird zwischen Verfahren unterschieden, bei denen es stärker um die Kooperation und Partizipation bei der Entwicklung von Anreizmodellen geht, und solchen, die zur Information und Qualifizierung bei der Vorbereitung und Einführung von Anreizmodellen beitragen. Die Verfahren widersprechen einander nicht, sondern können bzw. sollten gegebenenfalls miteinander kombiniert werden.

6.9.2 Kooperations- und Partizipationsinstrumente zur Einbindung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in die Entwicklung und Umsetzung von Anreizmodellen

Befragungen, Brainstormings, Gruppendiskussionen, verwaltungsinterne **Planungszellen** (Dienel 2002; Bischoff u.a. 1998) oder ähnliche Methoden und Techniken bilden einen sinnvollen Einstieg in die Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der Konzeption und Umsetzung von Anreizmodellen. Erfahrungsgemäß können 60 bis 80 Prozent der Beschäftigten zum Mitmachen bei verwaltungsinternen Veränderungsprozessen motiviert werden (Klages 1998, 152). Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden aber erst dann aktiv an Veränderungen teilnehmen, wenn sie von deren Notwendigkeit überzeugt sind.

Ausgangspunkt für den Beteiligungsprozess ist daher vielfach eine Art Bestandsaufnahme über Wünsche, Auffassungen und Probleme der Beschäftigten zu Beginn eines

Reformprozesses. **Mitarbeiterbefragungen** erfolgen meist schriftlich und können in Hinblick auf die Einführung von Anreizmodellen spezifische Einzelaspekte erfassen. Beispielsweise lassen sich die Weiterbildungsbereitschaft und der Weiterbildungsbedarf ermitteln, können Verbesserungsvorschläge abgefragt und kann die Akzeptanz von geplanten Modellen hinterfragt werden. Wenn die Ergebnisse einer Befragung von der Führung bei der Umsetzung berücksichtigt werden, könnte sich die Motivation erhöhen, die Einführung bestimmter Modelle zu unterstützen.

Ist eigenverantwortliches Handeln der Beschäftigten gefragt, welches über die bloße Ausführung von Vorschriften und Anweisungen hinausgeht (Stöbe 1998), sind **Verfahren zur aktiven Beteiligung** der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die gleichzeitig Engagement und Motivation stärken (Pröhl 1998), von besonderem Interesse.

Es müssen formelle, in Mitbestimmungsregeln und Beteiligungsverfahren abgesicherte Partizipation und informelle Beschäftigtenbeteiligung unterschieden werden; mit informellen Verfahren kann der überwiegende Teil der Partizipationsbedürfnisse befriedigt werden. Besonderes Interesse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besteht, wenn deren eigenes Tätigkeitsfeld betroffen ist.

Bei formellen Verfahren muss zuvorderst bedacht werden, dass die Mitwirkung der Beschäftigten sich auch im Ergebnis, also bei der Einführung eines neuen Modells und dessen Umsetzung, widerspiegelt. Andernfalls kann hohe Beteiligungsmotivation rasch in Skepsis, Demotivation oder gar Blockadehaltung umschlagen. Ein effektiver Beteiligungsprozess misst sich daran, inwieweit alle Beteiligten und Betroffenen ihre Interessen in diesem Prozess wieder finden (Kißler et al. 2000, 25ff.; Bogumil/Kißler 1997). Vorbehalte seitens der Führung können bestehen, da Partizipation Transparenz schafft und aufdeckt, was zuvor im Verborgenen blieb und: Partizipation schränkt Macht ein, denn sie ermöglicht Teilnahme an Entscheidungsprozessen, die ohne Beteiligung einseitig dominiert werden (Kißler 2000, 14ff.).

Erfordert die Einführung eines Anreizmodells die Kooperation verschiedener Disziplinen und Ressorts, bieten sich insbesondere **kooperative Workshops, Zukunftswerkstätten** oder die **Projektgruppenarbeit** an. Projektgruppen werden seit den 70er Jahren in der Verwaltung eingesetzt und diskutiert. Sie kennzeichnen sich vor allem durch ihre zeitliche Befristung und selbstbestimmte Arbeitsweise. Projektaufgaben werden meist

von der übergeordneten Führungsebene gestellt (Englich/Fisch 1999). Im Gegensatz zu informellen Arbeitsgruppen oder Gesprächen haben formelle, in der Regel ressortübergreifende Projektgruppen, denen ein bestimmtes Maß an Entscheidungskompetenz von der Führung zugesprochen wird, meist einen hohen Stellenwert innerhalb der Verwaltung.

6.9.3 Instrumente und Wege zur Information und Qualifizierung während der Vorbereitung und Einführung von Anreizmodellen

Erfahrungen bei der Verwaltungsmodernisierung haben gezeigt, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die Einführung neuer Instrumente nicht ausreichend informiert fühlen, hingegen die Führung genau im Gegenteil meint, umfassend informiert zu haben. Die **Verbreitung, Aufnahme und Wahrnehmung von Informationen** ist insofern ein heikles Thema. Anregende Mailings sind wertlos, wenn kein Interesse an der Nachricht besteht. Grundsätzlich kann man sagen, je höher die persönliche Betroffenheit, desto stärker ist das Interesse an der Information. Betroffenheit kann u.a. durch Mitarbeiterbeteiligung erzeugt bzw. verstärkt werden. Besonders erfolgversprechend ist die **persönlich-mündliche Kommunikation** (face-to-face), die allerdings auch entsprechend aufwändig sein kann.

Erfordern Anreizmodelle das Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, können durch **Aus-, Fort- und Weiterbildungen** wichtige Grundlagen geschaffen werden. Die spezifischen Anforderungen, wie sie sich durch die Einführung eines Anreizmodells ergeben, können durch ein zusätzliches Bildungsangebot vermittelt werden. Personalämter und -vertretungen schätzen „Umweltschutz/Ökologie“ als wichtigstes Fort- und Weiterbildungsthema ein (Kühnlein/Wohlfahrt 1995).

6.10 Ökonomische Anreize in einem Gesamtpaket von Instrumenten

So wichtig ökonomische Anreize sind, um das Interesse von Verwaltungseinheiten und Einzelnen an Umweltschutzmaßnahmen zu wecken und dauerhaft wach zu halten: ökonomische Anreize allein werden in der Regel nicht ausreichen, um die vorhandenen Hemmnisse zu überwinden. Umweltschutzmaßnahmen stehen in Konkurrenz zu ande-

ren Prioritäten, und so wird jede Verwaltungseinheit, jede Mitarbeiterin und jeder Mitarbeiter ihre/seine eigene „Nutzen-Kosten-Rechnung“ aufmachen: Bringt es mir mehr Nutzen (Ansehen, Beförderung, Kompetenzen, verfügbare Mittel, ökonomischen Anreiz,...) oder mehr Kosten (Arbeit, d.h. Zeitaufwand, Einsatz von Mitteln, evtl. Konflikte mit Vorgesetzten oder anderen Abteilungen, ...), wenn ich eine Umweltschutzmaßnahme umsetze?

Darum ist es so wichtig, bei der Einführung von ökonomischen Anreizstrategien zum Umweltschutz in der öffentlichen Verwaltung alle betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu beteiligen und zu versuchen, den „Nutzen“ für alle zu maximieren. Aber gleichzeitig sollte auch alles getan werden, um die „Kosten“ zu minimieren. Beides bedeutet, den „nackten“ ökonomischen Anreiz einzubetten in ein Gesamtpaket von Instrumenten. Z.B. bedeutet eine Rückendeckung durch die Verwaltungsspitze für die Anreizstrategie und den Umweltschutz, dass wahrscheinlich ein Gewinn an Ansehen mit der erfolgreichen Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen verbunden ist.

Wichtig ist es auch, Kompetenzen „richtig“ zuzuweisen, einschließlich der Verfügung über die notwendigen Mittel für die Auswahl der jeweils umweltverträglichsten und oft in der Anschaffung zunächst teureren Variante. Und ganz wichtig ist, durch einfache Richtlinien den Arbeits- und Zeitaufwand der Zuständigen zu minimieren. Solche Richtlinien sollten z.B. fachlich und rechtlich klären, was ein umweltverträgliches Produkt ist und unter welchen Bedingungen ihm der Vorzug zu geben ist. Hilfsmittel wie Datenbanken oder Listen umweltfreundlicher Produkte oder Musterrechnungen zu den möglichen Betriebskosteneinsparungen sind hier ebenfalls hilfreich. Und schließlich verringern klare Arbeitsanweisungen und Abläufe Konflikte mit Vorgesetzten oder mit anderen Abteilungen.

Das Gesamtpaket von Instrumenten sollte also folgende Ziele verfolgen:

Umweltschutz zur Priorität machen – Einbettung in die Führungs- und Unternehmenskultur, politische Vorgaben und Rückendeckung durch die Verwaltungsspitze für die Anreizstrategie und den Umweltschutz schaffen Freiräume und Anerkennung für die Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen.

Umweltschutz ermöglichen – Wichtig ist es, Kompetenzen und Kapazitäten „richtig“ zuzuweisen, einschließlich der Klärung der rechtlichen Machbarkeit und der Verfügung über die notwendigen Mittel für die Auswahl der jeweils umweltverträglichsten und oft in der Anschaffung zunächst teureren Variante.

Umweltschutz zum Standard machen – Wichtig ist es auch, durch einfache Richtlinien den Arbeits- und Zeitaufwand der Zuständigen zu minimieren. Solche Richtlinien sollten z.B. fachlich und rechtlich klären, was ein umweltverträgliches Produkt ist und unter welchen Bedingungen ihm der Vorzug zu geben ist. Hilfsmittel wie Datenbanken oder Listen umweltfreundlicher Produkte oder Musterrechnungen zu den möglichen Betriebskosteneinsparungen sind hier ebenfalls hilfreich. Wenn möglich, sollte die umweltverträglichste Lösung zum Standard werden. Und schließlich verringern klare Arbeitsanweisungen und Abläufe Konflikte mit Vorgesetzten oder mit anderen Abteilungen.

Umweltschutz belohnen – Schließlich sollte eine Belohnung erfolgen. Dies kann geschehen durch die monetären Anreize, die Gegenstand dieses Berichts sind, aber auch durch nicht-monetäre Anreize wie Anerkennung, Kompetenzzuwachs, Aufwertung der eigenen Stellung etc.

Welche Instrumente konkreter für die vier Aufgabenfelder Beschaffung, Bewirtschaftung, Bau und Instandhaltung sowie Flächenmanagement eingesetzt werden können, ist schon in Kapitel 3.2.2 aus der Analyse der Anreize und Hemmnisse für verschiedene Umweltschutzmaßnahmen abgeleitet. Wichtig ist es auch, bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells darauf zu achten, gezielt Potenziale im Umweltschutz zu erschließen. Hierzu gibt Kapitel 4 detailliertere Hinweise.

7 Strategie zur Verbreitung ökonomischer Anreizmodelle

Eine Strategie zur Verbreitung der Vorschläge zu ökonomischen Anreizmodellen für den Umweltschutz im Bereich der öffentlichen Hand sollte zwei Bestandteile haben: Zum einen die Verbreitung der Motivationsbroschüre und der in diesem Projekt entwickelten Ideen und Vorschläge; zum anderen Ansätze zur institutionellen Unterstützung für eine breite Einführung der Vorschläge in möglichst vielen öffentlichen Verwaltungen in Deutschland und ggf. darüber hinaus. Für beide Ziele hat der Workshop mit Praktikern, der im Rahmen des Projekts stattfand, wertvolle Anregungen erbracht. An dieser Stelle sollen die Elemente der Strategie zur institutionellen Unterstützung für die Umsetzung der Vorschläge dargestellt werden.

7.1 Übergreifende Ansätze zur institutionellen Unterstützung für die Umsetzung der Vorschläge

Es gibt eine Reihe von Vorschlägen, die für alle vorgestellten Anreizmodelle prinzipiell in gleicher oder ähnlicher Form institutionelle Unterstützung geben können.

Ein nahe liegender Ansatz ist die Einbeziehung des Themas in das **Programm „Moderner Staat“**, um die Verbindung von Verwaltungsmodernisierung und ökonomischen Anreizen zum Umweltschutz zu fördern. Dies dient nicht nur der Verbreitung der Projektergebnisse, sondern auch der breiten Einführung der Vorschläge in möglichst vielen öffentlichen Verwaltungen.

Ebenso nahe liegend ist es, das Thema in die **Aus-, Fort- und Weiterbildung** einzubinden. Hier sollten Kooperationen mit den Hochschulen für öffentliche Verwaltung (z.B. mit der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Nordrhein-Westfalen oder der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer) und deren An-Instituten wie dem Institut für Verwaltungswissenschaften sowie mit der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung angestrebt werden. Bei der Bundesakademie könnten die ökonomischen Anreizmodelle zum Umweltschutz beispielsweise Bestandteil der F1-Lehrgänge für Führungskräfte werden.

Der **Wissenstransfer** sollte auch zwischen verschiedenen Ebenen der Verwaltung organisiert werden. So bestehen inzwischen in einigen größeren Kommunen weit fortge-

schrittene Erfahrungen mit den Methoden für das Umweltmanagement und das Energiemanagement, die nicht nur für kleinere Kommunen, sondern auch für Bundes- und Landeseinrichtungen von Interesse sein können. Innerhalb der kommunalen „Community“ werden diese Erfahrungen u.a. durch die jährlichen Kongresse der Energiebeauftragten weitergegeben; an diesen beteiligen sich jedoch kaum Energiebeauftragte von Bundes- und Landeseinrichtungen. Für diese sollte daher ggf. ein eigener Fachkongress der Energiebeauftragten von Bundes- und Landeseinrichtungen organisiert werden, sowie ebenfalls ein Fachkongress der Umweltbeauftragten.

Soweit **Gesetze, Regularien und Richtlinien** der Einführung ökonomischer Anreizmodelle bei der öffentlichen Verwaltung entgegenstehen, sollten sie geändert werden. Beispiele hierfür sind persönliche Leistungszulagen, die für eine Erfolgsbeteiligung der Zuständigen gewährt werden könnten, wenn sie – z.B. in der Beschaffung oder im Hochbau – durch Umweltschutzmaßnahmen die Gesamtkosten (Lebenszykluskosten) von Produkten oder Gebäuden für die Verwaltung senken. Solche Leistungszulagen sind noch nicht in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung rechtlich möglich. Ein anderes Beispiel ist der Spezialfall Intracting, für das Kommunen bisher in den meisten Bundesländern eine Einzelfallerlaubnis der Kommunalaufsicht einholen müssen. Wenn die Bundesländer stattdessen eine generelle Erlaubnis unter bestimmten Voraussetzungen aussprechen sowie ihren Willen zur Förderung des Intracting erklären, erleichtert dies die Einführung des Intracting erheblich.

Schließlich sollte auch ein wettbewerbliches Element nicht fehlen. So könnte beispielsweise ein **Wettbewerb** bei öffentlichen Verwaltungen in Bund, Ländern und Gemeinden für das innovativste oder hinsichtlich Umweltschutz und Kostensenkung erfolgreichste Beispiel ausgeschrieben werden. Auch ein System des Benchmarking der Erfolge z.B. beim Umwelt- oder Energiemanagement könnte sinnvoll sein.

7.2 Ansätze zur Unterstützung bestimmter Anreizmodelle

Abschließend sollen für einige wichtige Anreizmodelle weitere spezifische Hinweise für eine institutionelle Unterstützung gegeben werden.

7.2.1 Umweltmanagement und die Spezialfälle Energie- und Mobilitätsmanagement

Nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“ sollte bei bestehenden Förderprogrammen, z.B. für die **Kommunen**, die Existenz oder Einführung eines Umweltmanagements oder wenigstens Umweltcontrollings zur Bedingung gemacht werden. In bestimmten Fällen könnten auch geeignete Umwelanforderungen als Kriterien definiert werden.

BMU und UBA fördern gezielt die Einführung von Umweltmanagementsystemen in der Bundesverwaltung durch Initiierung eines Pilotprojekts zur Beteiligung von Bundesbehörden am europäischen Umweltmanagementsystem (EMAS) (vgl. Umwelt Nr. 7-8/2002).

Bund und Länder könnten darüber hinaus für ihre eigenen Behörden die Einrichtung eines **Umweltmanagements** sowie zusätzlich der **Spezialfälle Energie- und Mobilitätsmanagement verbindlich vorschreiben**.

Um die Einführung von Umweltmanagement- und Umweltcontrolling-Aktivitäten effizient zu gestalten, sollten sie durch **vielfältige Informationen** und Weiterbildung zu Methoden, Kriterien und Produkten sowie eine Hotline unterstützt werden. Zu diesem Zweck stellt das UBA Informationen und Arbeitshilfen zum Umweltmanagement in der öffentlichen Hand im Internet zur Verfügung:

<http://www.umweltbundesamt.de/EMAS/forum/index.htm>. Außerdem könnten die Aktivitäten des Umweltbundesamts zur umweltfreundlichen Beschaffung weiter ausgebaut werden. Zusätzlich zur Herausgabe des Handbuchs umweltfreundliche Beschaffung und zur website www.beschaffung-info.de könnten

- Kriterienkataloge für umweltfreundliche Produkte regelmäßig aktualisiert und per Newsletter an die Umwelt- und Energiemanagementstellen verbreitet,
- Mustertexte für Ausschreibungen basierend auf den Kriterien erarbeitet und verteilt werden (vgl. das Check It!-Projekt in Österreich),

- Datenbanken mit Produkten, die die Anforderungen erfüllen, erstellt, aktualisiert und im Internet verbreitet sowie
- Tabellenkalkulationsblätter und Musterberechnungen zur Bestimmung der Produkte mit den geringsten Lebenszykluskosten zur Verfügung gestellt werden.

Eine ähnliche Funktion könnte im Hochbaubereich z.B. das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung erfüllen.

Solche Informationsprogramme sollten selbstverständlich nicht nur den Bundesbehörden, sondern auch den Landesbehörden und den Kommunen zur Nutzung offen stehen (Wuppertal Institut 2003).

7.2.2 Energiespar-Contracting

Eine Studie der Arbeitsgruppe Energiedienstleistung der Landesinitiative Zukunftsenergien und des Wuppertal Instituts in Nordrhein-Westfalen (AG EDL/Wuppertal Institut 2000) untersuchte die Bedingungen und möglichen Fördermaßnahmen für eine stärkere Verbreitung des Energiespar-Contractings. Die Studie kommt u.a. zu folgenden Ergebnissen:

- Der identifizierte Handlungsbedarf geht über den ursprünglichen Ansatz eines Effizienzprotokolls als Instrument zur Messung und Verifikation hinaus und betrifft eher generelle Fähigkeiten des Projektmanagements. Die Messung und Verifikation von Ergebnissen und Erfolgsgrößen stellt (gegenwärtig) nicht das zentrale Hemmnis für Contracting dar. Der ursprüngliche Ansatz und die Hauptstoßrichtung des Effizienzprotokolls lassen deshalb für sich alleine keinen wesentlichen Impuls für Energiedienstleistungsmärkte erwarten.
- Die Ergebnisse weisen auf die Notwendigkeit einer umfassenden verfahrensorientierten Unterstützung von Contractingkunden in verschiedenen Projektphasen hin; dies gilt insbesondere für die Bewertung der technischen Planung und die Ausschreibung von Leistungen. Die deutsche Energiepolitik kann also einen zusätzlichen Beitrag leisten, indem Verfahrenshilfen zur Beschleunigung und zum Abbau von Hemmnissen angeboten werden, z.B. indem Entscheidungsgrößen definiert,

Ziel-/Kennwerte beschrieben und Argumentationshilfen vor allem für Kommunen bereitgestellt werden.

Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, die Erweiterung der Förderung von Contracting in Deutschland in zwei Stoßrichtungen zu prüfen:

- Entwicklung eines Tools zur Stärkung der Nachfragekompetenz, d.h. zur Steigerung des Know-Hows zur Abwicklung von Contractingprojekten beim Kunden durch die Bereitstellung von zielgruppenspezifischer Information in Kombination mit (elektronischen) Lernhilfen. Diese sollten anders als die Vielzahl existierender Leitfäden praktische Detailinformationen in einem gestuften Zugang abrufbar machen.
- Stärkung der projektbegleitenden Beratung (Coaching): insbesondere von technisch weniger kompetenten Kunden wird eine umfassende, persönliche Beratung der individuellen Contractingprojekte gefordert, d.h. sie wünschen sich eine Möglichkeit, die technischen Planungen prüfen zu lassen, sowie eine Begutachtung von Vertragsentwürfen. Die Beratungsinstitution sollte auch das Projekt vor Ort prüfen und ggf. bei Verhandlungen mit Entscheidungsgremien, Mieterversammlungen, Aufsichtspersonen etc. als neutrale dritte Instanz das Projekt darstellen und unterstützen. Beispielweise die Energieagentur NRW hat in der Zwischenzeit Beratungskapazitäten aufgebaut, die in Richtung eines solchen Coachings agieren.

7.2.3 Spezialfall Intracting

Sachsen-Anhalt fördert Intracting - parallel zum Contracting - durch Informationsmaterialien, Informationskampagnen etc.

Weitere Aktivitäten – v.a. auch in den noch inaktiven Bundesländern sind notwendig, um Intracting – am besten gemeinsam mit Contracting – schneller in den Markt einzuführen. Dafür gibt es vielfältige Möglichkeiten auf den unterschiedlichsten Ebenen. Im Folgenden werden hierzu interessante Vorschläge des Wuppertal Instituts (Kristof et al. 1998; <http://www.wupperinst.org/energie/intracting>) strukturiert zusammengefasst.

Konzertierte Aktion Intracting

Eine konzertierte Aktion „Intracting“ kann eine Plattform bieten, um das Instrument gezielt zu verbessern, weiterzuentwickeln und zu vermarkten. Insbesondere werden die folgenden Aktivitäten vorgeschlagen:

- Erarbeitung einer Broschüre mit dem Ziel, Information über das Thema Intracting zielgruppenadäquat zu vermitteln und eine konzertierte Aktion Intracting vorzustellen
- Einladung aller Kommunen und Kreise zu einer Impulstagung, die von den einschlägigen Ministerien des Bundes und/oder der Länder veranstaltet wird (Organisation eventuell an Dritte vergeben); sie dient der Information und der Begleitung („Coaching“) von „Neulingen“ und dem Gedankenaustausch der Kommunen, die schon Intractingmodelle nutzen
- begleitende Presse- und Publikationskampagne
- Entwicklung eines Intractingseminars z.B. im Rahmen der Aktivitäten der Energieagenturen
- Einführung des Intractingmodells auf Landesebene (Vorbildfunktion).

Abbau rechtlicher Hemmnisse – Anreizentwicklung – Finanzierungsfragen

In Ergänzung zur konzertierten Aktion „Intracting“ ist es notwendig, die Kompatibilität des Instruments mit existierenden Rahmenbedingungen zu verbessern, beispielsweise durch:

- Klarstellung, dass Entscheidungen zur Frage der Kreditdeckelung bei Intracting von den Zuständigen intractingfreundlich gehandhabt werden und welche Mindestkriterien dabei erfüllt sein müssen;
- Konkretisierung der (Auslegung der) Gemeindeordnung in Bezug auf Intractinglösungen bzw. Klarstellung, wie Intractinglösungen vor dem Hintergrund der traditionellen Haushaltswirtschaft von den Aufsichtsbehörden interpretiert werden – mit dem Ziel, Interpretationsunsicherheiten zu beseitigen;

- Nutzung (bestehender) Landesförderprogramme zur Anschubfinanzierung;
- Förderung des kommunalen Energiemanagements als Kristallisationspunkt für Intractingmodelle.

Flankierende Aktivitäten

Schließlich kann Intracting als eine soziale Innovation verstanden werden, die in verschiedenste soziale und institutionelle Strukturen diffundieren muss, bevor sie für Akteure vor Ort eine relevante Option darstellt. Politikmaßnahmen sollten daher die folgenden Aspekte mit umfassen:

- Einbindung von Intracting in die Aktivitäten zentraler Akteure im kommunalen Bereich (Städtetag, Städte- und Gemeindebund, KGSt, difu, Klimabündnis, ICLEI etc.)
- Einbindung von Intracting in die Weiterbildungsangebote für den kommunalen Bereich der relevanten Ausbildungsträger
- Einbindung von Intracting in die Aktivitäten der Energieagenturen
- Hinweis auf Intracting im Rahmen der Förderung für kommunale Energiekonzepte
- Maßnahmen zur Verbesserung der Informationslage / Datengrundlage zu Energieverbräuchen und den daraus resultierenden Energiekosten der Kommunen
- Hintergrundinformation zum Themenkomplex kommunaler Klimaschutz und Energiekosteneinsparungen.

7.2.4 Umweltschutz und Verwaltungsmodernisierung

Große Teile der Bundesverwaltung, zahlreiche Landesverwaltungen (vgl. Bundesregierung 2000) und ca. 90 Prozent der 10.000 Kommunalverwaltungen modernisieren ihre Behörden und Ämter unter vorwiegend betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Wie im 2. Kapitel bereits dargestellt, spielt der Umweltschutz bei diesen Vorhaben in aller Regel keine Rolle, umweltschützende Effekte sind eher zufällige Nebenprodukte. Daneben gibt es aber in vielen Verwaltungen Ansätze und Projekte zur Nachhaltigkeit und zum Umweltschutz (z.B. Agenda-21-Projekte, Öko-Audit, Umweltmanagement, Energiesparmaßnahmen usw.), die noch nicht oder nur wenig mit den Maßnahmen der

Verwaltungsmodernisierung verbunden sind. Hier gilt es zu handeln. Wie im 4. Kapitel dargestellt, ist eine Verknüpfung zwischen den Elementen einer vernetzten Verwaltungsmodernisierung und Umweltschutzzielen und -maßnahmen problemlos zu bewerkstelligen; und im Abschnitt 5.2.2 wurde auf Beispiele solcher Verknüpfungen hingewiesen.

Oft sind einerseits den Trägern der Verwaltungsmodernisierung die Ziele des Umweltschutzes fremd, weil sie einseitig auf die Ökonomisierung ihrer Verwaltung ausgerichtet sind; andererseits bleiben die Vertreter des Umweltschutzgedankens in den Verwaltungen auf Distanz zur Verwaltungsmodernisierung, weil sie deren enger Zielsetzung misstrauen. Durch Aus- und Fortbildung müssten die Perspektiven der jeweils anderen Sichtweise vermittelt werden, um Akzeptanz und Unterstützung zu erreichen. Dass dies möglich ist, zeigt zum einen die wachsende Berücksichtigung der Ökologie in den strategischen Zielsystemen einzelner Verwaltungen und im Benchmarking, zum anderen der Hinweis auf ökonomische Vorteile bei der Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen. Letzteres war Zielsetzung des vorliegenden Berichts.

Besonders die Berücksichtigung ökologischer Indikatoren in Vergleichsringen oder Benchmarking-Kreisen¹⁰ wird als eine große Chance gesehen, die Bedeutung umweltschützender Ziele lokal, regional, national und international zu verstärken. Die Träger dieser Projekte sollten darauf drängen, dass nicht nur verwaltungsexterne Indikatoren bei solchen Vergleichen eingesetzt werden, sondern vermehrt auch verwaltungsinterne.

Die Forderung nach stärkerer Berücksichtigung interner Umweltindikatoren und -zahlen gilt auch für Behörden, die zwar keinem Vergleichsring angehören, aber auch ohne Benchmarking Ziele der Nachhaltigkeit und des Umweltschutzes verfolgen. Besonders über Leitbilder, Zielvereinbarungen, Budgetierung, Kosten-Leistungs-Rechnung, Ideenwettbewerbe und das Controlling kann eine enge Verbindung zwischen Umweltschutz und Verwaltungsmodernisierung hergestellt werden (vgl. 4. Kapitel). Die Bemühungen einzelner Behörden, Umweltschutz bzw. Nachhaltigkeit und Verwal-

¹⁰ Vgl. Projekt „Cities of Tomorrow“ der Bertelsmann Stiftung, das Urban Audit Programm der EU, Kennzahlensysteme zur Lokalen Agenda 21, Kommunalwettbewerbe der Deutschen Umwelthilfe, Projekt „Kompass“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, interdisziplinäres Forschungsvorhaben „Nachhaltige Regionalentwicklung in NRW“

tungsmodernisierung zu verbinden, wie dies bereits in einzelnen Verwaltungen, z. B. in Heidelberg, Dessau, Wuppertal, Märkischer Kreis, Horb am Neckar und vielen anderen geschieht, sollten Schule machen und stärker vom Umweltbundesamt, den zuständigen Landesministerien und den kommunalen Spitzenverbänden propagiert werden. Wege hierzu wurden im Abschnitt 7.1 dargestellt.

8 Literaturverzeichnis

- ACE (Auto-Club Europa): Hin&Her – Ein Ratgeber für den Weg zur Arbeit. Stuttgart 2000. ace@ace.de
- AG EDL (Arbeitsgruppe Energiedienstleistung der Landesinitiative Zukunftsenergien)/Wuppertal Institut: Vorstudie: Möglichkeiten und Grenzen eines Energieeffizienz-Protokolls bei der Entwicklung und Förderung von EDL-Märkten. Düsseldorf/Wuppertal 2000.
- ages: Verbrauchskennwerte 1999 – Energie- und Wasserverbrauchskennwerte von Gebäuden in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungsbericht ages GmbH. Münster 2000.
- Bandemer, S. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 1998.
- Banner, G.: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. In: VOP 1/1991.
- Baum, H. und S. Pesch: Untersuchung der Eignung von Car-Sharing im Hinblick auf die Reduzierung von Stadtverkehrsproblemen. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr. Forschungsbericht FE-Nr. 70421/93. Köln 1994.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Leitfaden Nachhaltiges Bauen, Stand: Jan. 2001. www.bmmbw.de.
- Bundesverband CarSharing e.V. (bcs): Das 100.000-Auto-Projekt: Rahmenkonzeption für ein Leitprojekt zur Förderung des organisierten Autoteilens (CarSharing) in der Bundesrepublik Deutschland. Unveröffentlichtes Manuskript. Hannover 2001.
- Becker, F.: Anreizsysteme als Instrumente der strukturellen Mitarbeiterführung. In: Antoni, C., Eyer, E., Kutscher, J. (Hrsg.): Das flexible Unternehmen. Düsseldorf Symposium 2001.
- Behrens, F. u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin 1995.
- Bischoff, A. / Selle, K. / Sinning, H.: Informieren, Beteiligen, Kooperieren: Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. 3. Aufl. Dortmund 1998.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)/ Umweltbundesamt (Hrsg.): Handbuch Umweltcontrolling für die öffentliche Hand. München: Verlag Franz Vahlen 2001.
- Böde, U. / Gruber, E. (Hrsg.): Klimaschutz als sozialer Prozess. Erfolgsfaktoren für die Umsetzung auf kommunaler Ebene. Heidelberg 2000.
- Bogumil, J. und L. Kißler: Verwaltungsmodernisierung auf dem Prüfstand der Partizipationspraxis, Erfahrungen mit der Beschäftigtenbeteiligungen in den Kommunalverwaltungen. Hagen, Saarbrücken und Wuppertal: WSI-Mitteilungen, 1, 54-60, 2001.
- Bundesregierung: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Bund und Ländern. Berlin 2000.
- DATEV eG: Umweltbericht 1999/2000 und 2000/2001. Nürnberg 2000 und 2001.
- Der SPIEGEL: Auto, Verkehr und Umwelt, Studie im Auftrag des SPIEGEL, Hrsg. von der Rudolf Augstein GmbH & Co. KG. Hamburg 1993.
- Dienel, P.C. (2002): Die Planungszelle, Der Bürger als Chance. 5. Aufl., mit Statusreport 2002. Wiesbaden 2002.
- difu (Deutsches Institut für Urbanistik); Fischer, A. (Hrsg.): Energiemanagement in der Praxis. Dokumentation des 7. Deutschen Fachkongresses der Kommunalen Energiebeauftragten in Hamburg am 10./11. September 2001. Berlin 2002. – Sowie die Dokumentationen der vorangegangenen Fachkongresse.
- Duscha, Markus und Hans Hertle (Hrsg.): Energiemanagement für öffentliche Gebäude, Organisation, Umsetzung und Finanzierung. 2., überarb. Aufl., Heidelberg 1999.
- Eichholz, B.: Mikropolitik und Verwaltungsreform – Eine Kritik aus organisationssoziologischer Sicht. Verwaltung und Management, 3, 2000.

- Englich, B.; Fisch, R.: Projektgruppen in der öffentlichen Verwaltung, Aktuelle Verbreitung, Chancen, Modernisierungsaspekte. Speyer 1999.
- Fluhr, K.H.: Ohne Paragraphen sind wir ratlos. Frankfurt 1997.
- Freie und Hansestadt Hamburg: Maßnahmen zur Reduzierung des Heizenergie-, Strom- und Wasserverbrauchs. Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft. Drucksache 15/1716 vom 9.1. 96
- Freie und Hansestadt Hamburg: Leuchtentausch 2 zu 1 fürs Klima. Info-Blatt. Hamburg 2000.
- Freie und Hansestadt Hamburg: Abschlussbericht zum HEW-Kaufpreiskredit der Umweltbehörde – Amt D Rationelle Energieverwendung. Hamburg 2001.
- Frey, D.: Vom Vorschlagswesen zum Ideenmanagement. Göttingen 1999.
- Gallenkemper, B. et al.: Grundlagen für die Bilanzierung von Baustoffströmen im Bereich einer Kommune. In: Korrespondenz Abwasser 1999 (46) Nr. 9, S. 1437 ff.
- GBS (Gesellschaft der behutsamen Stadterneuerung mbH) – S.T.E.R.N. (Hrsg.): Leitfaden Kommunales Mobilitätsmanagement. Berlin 1998, gf@stern-berlin.de
- Gege, Maximilian (Hrsg.): Kosten senken durch Umweltmanagement. München 1997.
- Göbel, M.: Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck! Eine mikropolitische Analyse. München 1999.
- Griem, Nils: Umweltaspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Bremen 2002.
- Hamburger Verkehrsverbund GmbH: Leitfaden für die Einführung einer betrieblichen Parkraumbewirtschaftung. Hamburg o.J.
- Heintze, C.: Die Kompetenz von Herrn X und Frau Y, Jenseits der technokratischen Verwaltungsreform. AKP, 2, 2001.
- Hinterhuber, H.: Strategische Unternehmensführung, Bd. II: Strategisches Handeln. 6. Aufl., Berlin, New York 1997.
- HMUEJFG (Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit) (Hrsg.): Contracting-Leitfaden für öffentliche Liegenschaften. Wiesbaden 1998.
- IG BAU und Greenpeace: Gebäudesanierung – Eine Chance für Klima und Arbeitsmarkt. Hamburg, 1999.
- ILS (Institut für Landesplanung und Städtebau): Parken und Jobticket: Eine Planungshilfe für die Praxis. 1. Aufl., Bausteine 22, Dortmund 2000.
- Jacobi, J.-M.: Kontinuierlich verbessern. Köln 1997.
- Kirsch, W.: Unternehmenspolitik und strategische Unternehmensführung. 2. Aufl., München 1991.
- Kißler, L. et al.: Nachhaltige Partizipation, Beschäftigtenbeteiligung als Beitrag für mehr Chancengleichheit. Berlin 2000.
- Klages, H.: Motivierungsstrategien für den Reformumbruch in der Verwaltung, in: Jann, W. (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Baden-Baden 1998.
- Klümper, B. und E. Zimmermann: Das Neue Steuerungsmodell, in: Organisation und Planung, Studienbrief Nr. 3, Hrg. Institut für Verbundstudien. Hagen 2001.
- Klümper, B., H. Möllers und E. Zimmermann: Verwaltungsorganisation und Personalwirtschaft. 10. Aufl., Wuppertal 2000.
- Kristof, K. et al.: Handlungsoptionen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Verbreitung der Umsetzung des Intractingmodells auf kommunaler und Landesebene; Projektteil B der Studie „Pilotprojekte Einspar-Contracting und Intracting in NRW“. Wuppertal 1998.
<http://www.wupperinst.org/energie/intracting>
- Kristof, Kora und Oliver Wagner: Intracting in Wuppertal; Projektstufe I: Erfahrungen mit und Vorgehensweise zu Intracting in den Bundesländern. Wuppertal 2000.
- Kristof, Kora und Stefan Lechtenböhmer: Einspar-Contracting für Fortgeschrittene; Broschüre aus der blauen Reihe des Ministeriums für Bauen und Wohnen NRW. Düsseldorf 1999.

- Kühlein, G.; Wohlfahrt, N.: Leitbild lernende Verwaltung? Situation und Perspektiven der Fortbildung in westdeutschen Kommunalverwaltungen. Berlin 1995.
- Landeshauptstadt München: Pro Klima – Contra CO₂. Energiemanagement in städtischen Gebäuden. Broschüre des Baureferats. München o.J.
- Landeshauptstadt Stuttgart: Finanzierung von Maßnahmen zur Energieeinsparung. Gemeindedrucksache Nr. 584/1994
- Landeshauptstadt Stuttgart: Stadtinternes Contracting in Stuttgart am Beispiel einer Schüleraktion zur dämmung der obersten Geschossdecke. Artikel auf der homepage der Stadt unter: http://www.stuttgart.de/sde/menu/frame/ns_top_11021_11041.htm. Stuttgart 2002.
- Landeshauptstadt Stuttgart: Energiebericht; Fortschreibung für die Jahre 99/2000. Stuttgart 2001.
- LBW (Landesinstitut für Bauwesen des Landes) NRW: Energie- und Emissionsbericht für Bauten des Landes NRW. Info 1/2002. Aachen 2002.
- Luhmann, Niklas: Ökologische Kommunikation. Opladen 1986.
- Maurer, M.; Korte, R.: Maßnahmen zur Lokalen Agenda überprüfen. In: VOP 5/2002, S. 13-16.
- Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Energiecontrolling für Bauten des Landes NRW. Info 1/2001 des Landesinstituts für Bauwesen des Landes NRW. Düsseldorf 2001.
- MWMEV NRW (Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hrsg.): Energiekennzahlen für Kommunen: Sowie: Das 3-Liter-Rathaus. Vertrieb: Energieagentur NRW, 0202/24552-0, www.ea-nrw.de. Ferner: Energieeinsparung in öffentlichen Gebäuden. Energiebausteine für Kommunen in NRW. Düsseldorf 2000.
- Müller, G.: Betriebliches Mobilitätsmanagement. Dortmund 2001.
- MUV (Ministerium für Umwelt und Verkehr) Baden-Württemberg: Umwelterklärung 2001. Stuttgart 2002. <http://www.baden-wuerttemberg.de>
- Niedersächsisches Kultusministerium: Klimaschutz und Schule. Förderprogramm Niedersächsische Energiesparschulen in Aktion (NESSI). Hannover o.J.
- Patig, Joachim: Kommunale Balanced Scorecards in der Praxis – Das Beispiel Horb am Neckar. In: Mitteilungen des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung 4/2000, S. 17-23.
- Pippke, Wolfgang: Zielvereinbarungen. In: Verwaltung und Management 5/1997, S. 290-294.
- Pöschk: Berliner Energieinnovationen 2001 – Jahrbuch. Hrsg. Von Jürgen Pöschk. Verlag und Medienservice Energie. Berlin 2001.
- Pröhl, M. (Hrsg.): Die lernende Organisation: Vertrauensbildung in der Kommunalverwaltung; internationale Recherchen und Fallbeispiele. Gütersloh 1998.
- Ramesohl, S.: Entwicklungsbedingungen für Energieeffizienzmärkte im industriellen Mittelstand: Eine empirische Untersuchung der Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen in kleinen und mittleren Unternehmen, Fortschritt-Berichte VDI-Reihe 16 „Technik und Wirtschaft“, Nr. 126. Düsseldorf 2001.
- Reutter, O. / Böhler, S.: Car-Sharing für Betriebe – Geteilte Autos – gesenkte Kosten – gesteigerte Mobilität: Das Pilotprojekt in der Region Aachen. In: Verkehrszeichen 3/2000, S. 22–27
- Schulte-Zurhausen, M. : Organisation. 2. Aufl., München 1999.
- Speier, F., et al.: Nachhaltige Entwicklung und kommunale Verwaltungsmodernisierung. Tübingen 2000.
- Speier, F.: Der Weg zum neuen Leitbild „Nachhaltigkeitskommune“. In: Mitteilungen des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung 4/2000.
- Stadt Frankfurt am Main: Energiebericht 2000, 18. Jahrgang. Frankfurt/Main 2001. www.stadt-frankfurt.de/energiemanagement
- Stadt Wuppertal – Umweltmanagement: Rahmenumwelterklärung 2000. www.wuppertal.de

- Stadtverwaltung Wuppertal – Ressort Vermessung, Katasteramt und Geodaten: Umwelterklärung 2000. www.wuppertal.de
- Sterne, V.: Das kommunale Öko-Audit, Diplomarbeit am Geographischen Institut der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität. Bonn 1997.
- Stöbe, S.: Mitarbeiterbeteiligung, in: Bandemer 1998, a.a.O., 150.
- Türk, V. / Ritthoff, M. / Geibler, J. von / Kuhndt, M.: Internet: virtuell = umweltfreundlich? In: Altner, G., Mettler-von Meibom, B., Simonis, U. & Weizsäcker, E.U. von (Hrsg.): Jahrbuch Ökologie 2003, S. 110–123. München 2002.
- VCD: Mobilitätsmanagement in Betrieb und Verwaltung, VCDmaterialien. Bonn 1996.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) 1999a: Umweltcontrolling im Bereich der öffentlichen Hand (Vorstudie). Texte Nr. 8/99. Berlin 1999.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) 1999b: Handbuch umweltfreundliche Beschaffung. 4. Auflage, Berlin 1999.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) 1999c: Verkehr im Umweltmanagement – Anleitung zur betrieblichen Erfassung verkehrsbedingter Umwelteinwirkungen – Ein Leitfaden. Berlin 1999.
- Umweltbundesamt (Hrsg.): Energiespar-Contracting als Beitrag zu Klimaschutz und Kostensenkung. Ratgeber für Energiespar-Contracting in öffentlichen Liegenschaften. Berlin 2000.
- Umweltbundesamt 2002a: Der Stand des betrieblichen Umweltschutzes und Umweltmanagements in Bundesbehörden. Auswertung einer Umfrage des UBA. Berlin 2002.
- Umweltbundesamt 2002b: Umwelterklärung 2001 für den Standort Bismarckplatz 1. Berlin 2002. <http://www.umweltbundesamt.de>
- Umweltbundesamt (Hrsg.) 2002c: Contracting für kommunale Sportstätten. Leitfaden. Berlin 2002.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) 2002d: Klimagasminderung durch umweltorientiertes Pkw-Flottenmanagement. Texte 14/02. Berlin 2002.
- VCD (Verkehrsclub Deutschland) (Hrsg.): Mobilitätsmanagement in Betrieb und Verwaltung. Bonn 1996.
- Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie/ ebök Ingenieurbüro für Energieberatung, Haustechnik und ökologische Konzepte: Klimaschutz durch Effizienzsteigerung von Geräten und Anlagen im Bereich Haushalte und Kleinverbrauch. Sachstand/Projektionen/CO₂-Minderungspotentiale. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Forschungsbericht 298 97 345. Wuppertal, Tübingen 2001.
- Wuppertal Institut: Beschaffung energieeffizienter Technik für die öffentliche Hand, Endbericht zum Forschungsvorhaben 201 15 112. Wuppertal 2003 (in Vorbereitung).

Anhang: Detaillierte Darstellung der ausgewählten Beispiele

- „Erfolgsbeteiligung für Nutzer“ bei der Stadt Frankfurt am Main
- Landeshauptstadt München: Pro Klima - Contra CO2
- Eco-Fahrtraining für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung Bonn
- Umweltmanagement bei DATEV, Nürnberg
- Umweltpreis bei Wilkhahn
- Parkraummanagement und Jobticket der Stadtverwaltung Hannover
- „Leuchtentausch 2 zu 1 für's Klima“ in Hamburg
- Stuttgart, Stadtinternes Contracting – Stuttgarter Modell
- Das Car Sharing-Modell der Kreisverwaltung Ostholstein
- Umweltmanagementsystem bei der Stadt Wuppertal
- Energiemanagement bei der Stadt Frankfurt am Main
- Travel Management System des Bundesverwaltungsamtes und des Bundesinnenministeriums
- Kostensenkung für Strom, Heizenergie und Wasser in Kindergärten der Stadt Horb am Neckar
- Energiemanagement beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW)

„Erfolgsbeteiligung für Nutzer“ bei der Stadt Frankfurt am Main

Allgemeine Beschreibung

1. Kurzbezeichnung / offizieller Titel

„Erfolgsbeteiligung für Nutzer“ bei der Stadt Frankfurt am Main

2. Kurzcharakterisierung des Projektes und seiner Zielsetzung: Welche Grundidee / grundsätzlicher Ansatz wird verfolgt ?

Für Bedienungspersonal und Gebäudenutzer soll ein Anreiz zur Einsparung von Energie und Wasser durch bewussteres Verhalten gegeben werden. Hierzu wurde 1996 ein Magistratsbeschluss mit dem Titel „Beitrag zur Haushaltsentlastung durch Energie- und Wassersparmaßnahmen“ gefasst. Dieser legt fest, dass nutzerbedingte Einsparungen in städtischen Liegenschaften wie folgt aufgeteilt werden sollen:

- 50 % erhält der Nutzer der Liegenschaft zur allgemeinen Verwendung.
- Falls ein(e) Energiebeauftragte(r) benannt wurde, erhält diese(r) die Hälfte davon (= 25 % der Einsparung) als persönliche Prämie.
- 50 % fließen in die Haushaltsstelle „Energie- und Wassersparmaßnahmen“ und stehen wieder für investive Maßnahmen (z.B. für Intracting) zur Verfügung.

Hierfür müssen zunächst die Standard-Nutzungsbedingungen für das Gebäude fixiert werden, damit Nutzungsänderungen (z.B. abendliche Vereins- oder Volkshochschul-Nutzung) entsprechend berücksichtigt werden können.

Anschließend wird ein 3-jähriger Referenzzeitraum festgelegt (meist 1996-1998). Der Referenzverbrauch für jeden Verrechnungszähler (Strom, Heizenergie und Wasser) ergibt sich dann als mittlerer Jahresverbrauch in dem Referenzzeitraum. Während des laufenden Jahres muss der/die Energiebeauftragte monatlich die Zählerstände notieren, damit der Erfolg der Einsparung zeitnah überwacht werden kann.

Am Ende des Jahres werden die Einsparungen für jeden Verrechnungszähler gegenüber dem Referenzverbrauch berechnet. Dabei werden bauliche Maßnahmen und Nutzungsänderungen über einen Faktor Gebäude/Nutzung berücksichtigt. Beim Heizenergieverbrauch wird eine Witterungsbereinigung vorgenommen. Die Kosteneinsparung ergibt sich dann als Produkt aus Verbrauchseinsparung und dem aktuellen Preis.

3. Wo ist die Organisationseinheit angesiedelt, die das Projekt durchführt ?

Kreisfreie Stadt

4. Stand der Verwaltungsmodernisierung

Kommune mit Budgetierung, auf dem Weg zur Verwaltung mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung

5. Beteiligte Organisationseinheiten

Welche Organisationseinheit ist federführend ?

- Hochbauamt, Fachbereich Technik, Abteilung Energiemanagement

Welche weiteren Organisationseinheiten sind beteiligt ?

- Alle Ämter, in deren Liegenschaften Energiebeauftragte ernannt wurden
- Die Liegenschaften mit Energiebeauftragten

6. Projektinitiierung und Projektstand

Welche Organisationseinheit bzw. welche Person initiierte das Projekt ?

Initiatorin war die Abteilung Energiemanagement. Anlass war die Streichung der sog. „Heizkostenpauschale“, die die Hausmeister zuvor für die energiebewusste Bedienung der Heizanlagen erhielten, durch die Stadtverwaltung. So entstand die Idee, die Prämie erfolgsabhängig wieder einzuführen.

Wer war bzw. ist die treibende Kraft im Projekt (Change Agent) ?

- Hochbauamt, Abteilung Energiemanagement
- Die Energiebeauftragten in den Liegenschaften

	Startphase	laufend	kurz vor Abschluss	beendet
Wie ist der Projektstand ?		X		

Einordnung / Umfeld

7. Ist die Aktivität in ein übergreifendes Managementsystem einbezogen ?

	Ja	nein
In ein Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9000 ff.		X
In ein Umweltmanagementsystem nach ISO 14001 ff.		X
In ein Umweltmanagementsystem nach EMAS-Verordnung		X
In ein EFQM-Modell des Qualitätsmanagements		X

In ein anderes System: Energiemanagement-System der Stadt Frankfurt: s. gesonderte Beschreibung

8. Welchem medienorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Energie X

Wasser/Abwasser X

Mobilität

Abfall und Materialien

Gefahr- und Schadstoffe

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Aktionsbereiche ausgedehnt werden ? Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum ?

Die Idee kann in budgetierten Verwaltungen prinzipiell auf die Handlungsfelder Abfall und Materialien, Mobilität sowie ggf. Gefahr- und Schadstoffe ausgedehnt werden. Allerdings werden die „Nutzergemeinschaften“ ggf. anders zu definieren sein (z.B. eingeschränkt auf dienstlich mobile oder zum Umgang mit Gefahr- und Schadstoffen zugelassene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter).

Die Idee kann überall dort funktionieren, wo durch bewussten Umgang mit Ressourcen Beschaffungs- oder Entsorgungskosten verringert werden können.

9. Welchem prozessorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Beschaffung

Bewirtschaftung X

Bau und Instandhaltung

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Prozesse ausgedehnt werden ? Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum ?

Die Idee der Erfolgsbeteiligung für die Nutzer zielt auf Maßnahmen, für die eine vielköpfige Nutzergemeinschaft „zuständig“ ist, so dass andere Instrumente (Vorschriften, Zielvereinbarungen) nicht so einfach greifen. Die Idee der Erfolgsbeteiligung ist daher auf die anderen prozessorientierten Handlungsfelder nicht ohne weiteres übertragbar, weil dort andere Instrumente wirksamer sein können. Bei Beschaffung sowie Bau und Instandhaltung ist es im Prinzip sogar einfacher, Anreize zur Energie- und Wassereinsparung zu geben, da die Zahl der Zuständigen viel geringer ist. Allerdings wird es dadurch auch heikler, von diesen Zuständigen (Experten) Nachweise über Einsparungen gegenüber einem „Referenzverbrauch“ (z.B. einem nicht besonders effizienten Gebäude oder Gerät, das sonst gebaut/beschafft worden wäre) führen zu lassen und dies effektiv zu kontrollieren.

Anreizstrukturen

10. Ist die Aktivität eher verhaltensorientiert oder eher investiv ?

Eher verhaltensorientiert **X**
 eher investiv
 eine Mischung von beidem

11. Welche ökonomischen und weiteren Anreize führen dabei zu umweltgerechtem Verhalten (Mehrfachnennung möglich) ?

Ökonomische Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Budgetierung		X
Finanzierungsfonds / Intracting		
Prämien	X	
Sanktionen		
Weitere ökonomische Anreize		

Erläuterung: Durch die Budgetierung verbleiben eingesparte Energiekosten im Budget des jeweiligen Amtes. Mit der Erfolgsbeteiligung kommt davon die Hälfte der Nutzergemeinschaft der einzelnen Liegenschaft als „Prämie“ zugute, davon wiederum die Hälfte dem/der Energiebeauftragten.

Weitere Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Teil der Unternehmenskultur / Leitbild / Politische Vorgabe		X
Weisung / Reglements (z.B. Beschaffungsrichtlinien)		
Zielvereinbarungen / Produktdefinition		
Kontrolle / Zielerreichungscontrolling	X	
Verankerung in Organisationsstruktur (Ablauf/Aufbau) (Benennung Verantwortlicher incl. Kompetenzzuweisung)	X	
Institutionelle Anreize (z.B. Vorschlagwesen)		
Nichtmonetäre Motivationsinstrumente (Auszeichnungen etc.)		
Benchmarking / Berichtswesen / Informationen		X
Qualifizierung	X	

Erläuterungen: Wie oben dargestellt, wurde das Modell durch einen Magistratsbeschluss ermöglicht (-> politische Vorgabe). Entscheidend für die Umsetzung ist die Ernennung der Energiebeauftragten in den einzelnen Liegenschaften (-> Verankerung in Organisationsstruktur). Diese werden von der Abteilung Energiemanagement in einem viertägigen Seminar geschult (-> Qualifizierung). Zum Nachweis der nutzerbedingten Einsparung muss der/die Energiebeauftragte monatlich die Zählerstände notieren und am Jahresende ein standardisiertes Excel-Formblatt ausgefüllt bei der Abteilung Energiemanagement einreichen. Die Abteilung Energiemanagement kontrolliert dann die Daten und berücksichtigt eventuelle Nutzungsänderungen, bauliche Maßnahmen sowie Witterung (-> Verankerung in Organisationsstruktur; -> Kontrolle). Über die Erfolge wird im Energiebericht der Stadt Frankfurt berichtet.

12. Kommt den ökonomischen Anreizen dabei eine besondere Rolle zu ?

Ja, die ökonomischen Anreize machen das Modell dauerhaft reizvoll für die Nutzer und die Energiebeauftragten. Andernfalls wäre wahrscheinlich die Motivation zu Schulungen geringer, und die Aufmerksamkeit für energiebewusstes Verhalten bei den Nutzern würde früher oder später nachlassen.

13. Wer erhält ökonomische und andere Anreize ?

Institutionen

Für die Stadt Frankfurt ist der ökonomische Anreiz die Reduktion von Energie- und Wasserkosten. Die verbleibenden 50 % Einsparung können von den Ämtern gemäß Magistratsbeschluss für weitere „investive“ Maßnahmen zur Energie- und Wassereinsparung im Rahmen der Bauunterhaltung verwendet werden. Die dadurch erzielten Kosteneinsparungen kommen ihnen wieder im Rahmen ihres Budgets für andere Aufgaben zugute.

Organisationseinheiten

Für die Liegenschaften besteht der Anreiz in den 50 % bzw. 25 % der eingesparten Energie- und Wasserkosten, die sie für eigene Verwendungszwecke erhalten.

Einzelne

Sofern sie dies beantragen, erhalten die Energiebeauftragten 25 % der eingesparten Energie- und Wasserkosten. Dies waren 1999 zwischen 141 und 2.218 €

Die Individuen innerhalb der Nutzergemeinschaft profitieren von der Erfolgsbeteiligung der Liegenschaft in gleicher Höhe, die für Gemeinschaftszwecke ausgegeben werden kann.

14. Anreize und Hemmnisse

Sollen über die Anreize gezielt Hemmnisse für den Umweltschutz in öffentlichen Verwaltungen überwunden werden ? Wenn ja, welche (z.B. ökonomische, haushaltsrechtliche, verwaltungstechnische Hemmnisse) ?

Ein wesentliches Problem bei kommunalen Gebäuden besteht darin, dass das Bedienungspersonal und die Gebäudenutzer kein unmittelbares Interesse an der Einsparung von Energie und Wasser haben.

Wurden die genannten Hemmnisse überwunden ?

nein	ja, alle	ja, z.T.
		X

Falls Kreuz bei z.T., welche ?

(Noch) nicht in allen Liegenschaften gibt es Energiebeauftragte, und nicht alle beantragen die Erfolgsprämie.

Organisatorisches

15. Veränderungen in der Ablauforganisation: Welche neuen Handlungsschritte, neuen Abläufe wurden eingeführt ?

- Ernennung und Schulung eines/einer Energiebeauftragten
- Wirken des/der Energiebeauftragten im Hinblick auf bewusstes Nutzerverhalten/optimierten Anlagenbetrieb
- Monatliches Erfassen der Verbräuche durch die Energiebeauftragten
- Melden der erfassten Verbräuche auf Excel-Formblatt an die Abteilung Energiemanagement und Beantragen der Erfolgsbeteiligungsprämie durch die Energiebeauftragten
- Auswerten der erfassten Verbräuche und Korrektur um eventuelle Nutzungsänderungen, bauliche Maßnahmen sowie Witterung durch die Abteilung Energiemanagement
- Rückmeldung an die jeweiligen Ämter zwecks Auszahlung der Prämien.

16. Veränderung in der Aufbauorganisation: Wurden spezielle organisatorische Neuregelungen getroffen bzw. Verfahren entwickelt ? Wo liegt die Entscheidungs-, Weisungs- und Kontrollbefugnis ?

- Magistratsbeschluss von 1996 über Aufteilung der Einsparungen
- Erstellen einer Verwaltungsvorschrift zusammen mit dem Personal- und Organisationsamt
- Ernennung der Energiebeauftragten
- Meldeverfahren mit Excel-Formblatt durch Abteilung Energiemanagement entwickelt
- Kontrollbefugnis bei Abteilung Energiemanagement
- Entscheidungsbefugnis über Verwendung Restmittel bei Energiemanagement (erhält 50 % für weitere Energieeinspar-Investitionen, allgemeiner Fonds, aber versucht, die Mittel wieder dem jeweiligen Amt zugute kommen zu lassen) bzw. Nutzerliegenschaft (25 %)

17. Wurden besondere Verwaltungsrichtlinien oder sonstige Regularien erlassen, um das Projekt zu stützen ? Wenn ja, welche ?

- Magistratsbeschluss von 1996
- Verwaltungsvorschrift zusammen mit dem Personal- und Organisationsamt

18. Kommunikation und Akzeptanz

Wie wird das Projekt in der Verwaltung kommuniziert ?

Die Abteilung Energiemanagement spricht die einzelnen Ämter an. Darüber hinaus wird das Thema mit regelmäßigen Artikeln in der Mitarbeiterzeitung der Stadt Frankfurt kommuniziert. Zum Teil (Thema Schulen) wurde auch in der Presse zusammen mit dem zuständigen Amt berichtet.

Wurde das Projekt von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern akzeptiert ?

In mittlerweile rund 50 Liegenschaften sind Energiebeauftragte ernannt worden; die Akzeptanz ist offenbar gut. Nur gut die Hälfte der Energiebeauftragten beantragen allerdings die Prämie, die übrigen scheuen offenbar den Aufwand des Nachweises (monatliche Verbrauchsablesung, Ausfüllen Excel-Blatt).

19. Sind Akteure außerhalb der Verwaltung eingebunden (z.B. Lieferanten, Auditoren etc.) ? Wenn ja, welche und in welcher Rolle ?

Nein.

Erfolg / Misserfolg

20. Welche Ziele wurden erreicht ? Wie ökologisch und ökonomisch erfolgreich war das Modell in dem Beispiel (quantitative und/oder qualitative Angaben, z.B. erzielte Kostensenkung, Energieeinsparung, Umweltentlastung absolut und relativ)?

Bei den 11 Liegenschaften, für die 1999 bereits eine Erfolgsbeteiligung beantragt wurde, wurden folgende Ergebnisse erzielt: Die Stromeinsparung (300.000 kWh) liegt im Schnitt bei 15 %, die Heizenergieeinsparung (780.000 kWh) bei 7,5 % und die Wassereinsparung (1600 m³) bei 10 %. Die Kosteneinsparung beträgt im Mittel 10 % (entsprechend knapp 100.000 € pro Jahr). Insgesamt wurden Prämien in Höhe von rund 26.500 € an die Liegenschaften und 22.000 € an die Energiebeauftragten ausgezahlt. Rund 49.000 € stehen für investive Maßnahmen wieder zur Verfügung.

21. Welche Probleme/Hemmnisse/Risiken zeigten sich im Projektverlauf (z.B. Abteilungskonkurrenzen) ?

Knapp die Hälfte der Energiebeauftragten scheuen offenbar den Aufwand des Nachweises (monatliche Verbrauchsablesung, Ausfüllen Excel-Blatt).

Eine Einschränkung hinsichtlich des Personenkreises ergibt sich daraus, dass Prämien nur an Angestellte gezahlt werden können. Nur Angestellte können daher Energiebeauftragte werden (zumeist sind dies die Hausmeister der Liegenschaften).

22. Gibt es Ansätze, wie die Idee weiterentwickelt werden könnte bzw. sollte ? Gibt es eine Vereinbarung zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess ?

Weitere Liegenschaften sollen einbezogen werden. Für eine mögliche qualitative Weiterentwicklung werden zunächst weitere Erfahrungen abgewartet.

23. (Miss-)Erfolgsfaktoren

Falls das Projekt erfolgreich ist, was ist für den Erfolg entscheidend ?

- Für die Einführung war entscheidend, dass zuvor die „Heizkostenpauschale“ gestrichen worden war. Daher konnte das Personal- und Organisationsamt überzeugt werden, dass ein erfolgsabhängiger Ersatz als Kompromiss beiden Seiten – Hausmeister und Stadt – nützt.

Für den Erfolg in der Umsetzung sind entscheidend:

- Das Engagement und Fachwissen der Abteilung Energiemanagement und die transparente Abwicklung über die Excel-Formblätter
- Die Ernennung und Einbeziehung der Energiebeauftragten als „change agents“ auf der Nutzerebene

- Die Tatsache, dass der Referenzverbrauch fix ist und nur um externe Faktoren (Nutzungsänderungen, bauliche Maßnahmen sowie Witterung) korrigiert wird, erhält dauerhaft den Anreiz zu energie- und wassersparender Nutzung der Gebäude.

Weiterentwicklung / Übertragbarkeit

24. Kompatibilität zu den unterschiedlichen Verwaltungstypen

In Kapitel 1.4 wurden drei Organisationstypen von Verwaltung nach dem Stand der Verwaltungsmodernisierung unterschieden. Hierauf bezieht sich Frage 24. In Frage 4 ist die hier untersuchte Verwaltung einem der drei Typen bzw. der Sonderform „Bau- und Liegenschaftsbetrieb bzw. Gebäudemanagement-Betrieb“ zugeordnet worden.

Wo liegen die Grenzen der Aktivität bei dem vorliegenden Verwaltungstyp ?

Anwendbar ist die Aktivität auf verhaltensbedingte Einsparungen. Für investive Einsparungen ist sie nicht anwendbar.

In welchen Bereichen hätte die Idee bei den beiden anderen Verwaltungstypen Vorteile bzw. Nachteile ?

Im Verwaltungstyp mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung wäre die Idee ebenso gut einsetzbar. Zusätzliche wesentliche Vor- oder Nachteile gegenüber der nur budgetierten Verwaltung sind nicht erkennbar. Eher ist zu konstatieren, dass das Modell bestimmte Elemente des NSM sehr spezifisch auf das Thema Energieeinsparung gerichtet praktiziert: Es umfasst Leistungsanreize, ein Energiecontrolling sowie in gewissem Umfang einen Wettbewerb zwischen den Energiebeauftragten und den Liegenschaften. Außerdem ist eine funktionierende Energiemanagement-Stelle, die das Modell fachlich betreuen und abwickeln kann, eine wichtige Voraussetzung. Diese ist allerdings unabhängig vom NSM.

Im Verwaltungstyp mit Bau- und Liegenschaftsbetrieb oder Gebäudemanagement-Betrieb wäre das Modell ebenfalls einsetzbar. Es wäre dann eine Zusatzvereinbarung zum „Mietvertrag“ erforderlich, in der die Erfassung und Verwendung der Kosteneinsparungen geregelt würde. Für die Ernennung der Energiebeauftragten und die persönlichen Prämien an diese müssten ebenfalls verwaltungsintern allgemein gültige Regeln geschaffen werden.

In Verwaltungen mit kameralistischer Rechnungslegung nach klassischem Haushaltsrecht muss dagegen eine spezielle Kostenzurechnung und Verbrauchskostencontrolling für die einzelnen teilnehmenden Liegenschaften eingeführt werden, die als „Fremdkörper“ im System einen erhöhten Aufwand mit sich bringt. Allerdings ist eine reine Ermittlung des Verbrauchs und der zugehörigen Kosten im kameralistischen System auch ohne ergänzende Kosten- und Leistungsrechnung möglich, wenn es sich um getrennte Gebäude handelt und keine Zuordnung von Teilbereichen innerhalb eines Gebäudes erforderlich ist. Eine solche Verbrauchs- und Kostenermittlung könnte in einer Nebenrechnung unabhängig vom Haushalt nachgehalten werden.

25. Für welche Behörden ist die Aktivität anwendbar unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmen- und Handlungsbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten (Mehrfachnennungen möglich) ?

Bund	x	schwieriger, da kameralistisch und kein eigenes Energiemanagement
Länder	X	soweit Bau- und Liegenschaftsbetrieb existiert
Kreise etc.	X	soweit budgetiert und Energiemanagement existiert
Kommunen	X	soweit budgetiert und Energiemanagement existiert
Regie- und Eigenbetriebe	X	ohne weiteres

26. Wie könnte das Projekt verbreitet werden?

Über Kommunale Spitzenverbände, Klimabündnis der Städte, Jahrestagung der Energiemanager, evtl. KGSt, difu, Bund-Länder-Arbeitskreis zu wirtschaftlichen Fragen des Umweltschutzes

Quellen:

Stadt Frankfurt am Main 2001: Energiebericht 2000, 18. Jahrgang, Frankfurt/Main

Interview mit Dipl.-Ing. Matthias Linder, Leiter der Abteilung Energiemanagement im Hochbauamt der Stadt Frankfurt am Main, am 1. und 28.11.2001

www.stadt-frankfurt.de/energiemanagement

Landeshauptstadt München: Pro Klima – Contra CO₂

Allgemeine Beschreibung

1. Kurzbezeichnung / offizieller Titel

Pro Klima - Contra CO₂; Einsparpotentiale realisieren durch verstärkte Nutzerverantwortung

2. Kurzcharakterisierung des Projektes und seiner Zielsetzung: Welche Grundidee / grundsätzlicher Ansatz wird verfolgt ?

Durch verändertes Nutzerverhalten und durch betriebliche und organisatorische Maßnahmen wird in 23 Verwaltungsgebäuden der Stadt Strom und Wärme eingespart. Rund ein Drittel der eingesparten Energiekosten erhalten die Gebäudenutzer als Prämie, ein Drittel erhält das Referat, zu dem die Liegenschaft gehört, den Rest erhält das Baureferat, bei dem das Energiemanagement angesiedelt ist.

3. Wo ist die Organisationseinheit angesiedelt, die das Projekt durchführt ?

Kreisfreie Stadt

4. Stand der Verwaltungsmodernisierung

Kommune mit Budgetierung, auf dem Weg zur Verwaltung mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung

5. Beteiligte Organisationseinheiten

Welche Organisationseinheit ist federführend ?

Projektsteuerung liegt beim städtischen Lenkungskreis CO₂-Reduktion (Vorsitz: Dritter Bürgermeister Monazeder), in dem alle Referate vertreten sind, Projektleitung hat das Baureferat (Energiemanagement).

Welche weiteren Organisationseinheiten sind beteiligt ?

In jedem Gebäude der einzelnen Referate gibt es einen Ansprechpartner/eine Ansprechpartnerin, der/die das Projekt eigenverantwortlich umsetzt und dabei vom Energiemanagement beraten und unterstützt wird.

6. Projektinitiierung und Projektstand

Welche Organisationseinheit bzw. welche Person initiierte das Projekt ?

Bürgermeister und Energiemanagement

Wer war bzw. ist die treibende Kraft im Projekt (Change Agent) ?

Energiemanagement

	Startphase	laufend	kurz vor Abschluss	beendet
Wie ist der Projektstand ?		X		

Einordnung / Umfeld

7. Ist die Aktivität in ein übergreifendes Managementsystem einbezogen ?

	Ja	nein
In ein Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9000 ff.		X
In ein Umweltmanagementsystem nach ISO 14001 ff.		X
In ein Umweltmanagementsystem nach EMAS-Verordnung		X
In ein EFQM-Modell des Qualitätsmanagements		X

In ein anderes System:

8. Welchem medienorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Energie	X
Wasser/Abwasser	
Abfall /Materialien	
Mobilität	
Gefahr- und Schadstoffe	

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Aktionsbereiche ausgedehnt werden ?
Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum ?

Die Idee kann auf alle anderen Handlungsfelder – entsprechend modifiziert – ausgedehnt werden.

9. Welchem prozessorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Beschaffung	
Bewirtschaftung	X
Bau und Instandhaltung	

Anreizstrukturen

10. Ist die Aktivität eher verhaltensorientiert oder eher investiv ?

Eher verhaltensorientiert ☒ X

eher investiv ☐

eine Mischung von beidem ☐

11. Welche ökonomischen und weiteren Anreize führen dabei zu umweltgerechtem Verhalten (Mehrfachnennung möglich) ?

Ökonomische Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Budgetierung	☒ X	☐
Finanzierungsfonds / Intracting	☐	☐
Prämien	☒ X	☐
Sanktionen	☐	☐
Weitere ökonomische Anreize	☐	☐
Wenn ja, welche:		

Erläuterungen:

Die Verwendung der eingesparten Energiekosten ist im Rahmen der Budgetierung Gelegenheit des jeweiligen Referates. Entsprechend der Festlegung des CO₂-Lenkungsausschusses stehen jeweils 35 % der eingesparten Energiekosten den Gebäudenutzern als Prämie für Anschaffungen der Gemeinschaft und den Referaten für andere Aufgaben zur Verfügung. Den Rest erhält das Energiemanagement für die Projektleitung, die Erstellung von Berichten und die Beschaffung von Messkoffern.

Weitere Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Teil der Unternehmenskultur / Leitbild / Politische Vorgabe	☐	☒ X
Weisung / Reglements (z.B. Beschaffungsrichtlinien)	☐	☐
Zielvereinbarungen / Produktdefinition	☐	☐
Kontrolle / Zielerreichungscontrolling	☐	☒ X
Verankerung in Organisationsstruktur (Ablauf/Aufbau) (Benennung Verantwortlicher incl. Kompetenzzuweisung)	☐	☒ X

Institutionelle Anreize (z.B. Vorschlagwesen)

Nichtmonetäre Motivationsinstrumente (Auszeichnungen etc.) X

Benchmarking / Berichtswesen / Informationen

Qualifizierung X

Erläuterungen:

Die Stadt München möchte mit dem Projekt ein Zeichen setzen und Firmen, andere Verwaltungseinheiten und Bürger dazu motivieren, sich für Energieeinsparung einzusetzen. Durch Veröffentlichung der Ergebnisse erhalten die MitarbeiterInnen Anerkennung für ihr Engagement. Die Anlagenbediener werden geschult, den Energieverbrauch durch konsequente Anpassung der Anlagen an die Gebäudenutzung zu senken. Die Ansprechpartner in den Gebäuden und alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhalten Informationen über den Einfluss des Nutzerverhaltens auf den Energieverbrauch.

12. Kommt den ökonomischen Anreizen dabei eine besondere Rolle zu ?

Ja

13. Wer erhält ökonomische und andere Anreize ?

Institutionen

Die Stadtverwaltung erhält interne und externe Anerkennung für ihr umweltbewusstes Engagement. Wahrscheinlich spart sie auch indirekt Mittel ein für Aufgaben, die die Referate aus ihrem 35 %-Anteil finanzieren.

Organisationseinheiten

35 % der eingesparten Energiekosten erhalten die entsprechenden Referate im Rahmen der Budgetierung zur eigenen Verwendung, und 35 % erhalten die Gebäudenutzer als Prämie für Anschaffungen. Den Rest erhält das Energiemanagement für die Projektleitung, die Erstellung von Berichten und die Beschaffung von Messkoffern. Neben den monetären Anreizen erhalten die Referate Anerkennung für ihr umweltbewusstes Engagement.

Einzelne

35 % der eingesparten Energiekosten erhalten die Gebäudenutzer der einzelnen Referate als Prämie für Anschaffungen, die jedem Einzelnen zugute kommen. Zum Teil könnten MitarbeiterInnen negative Anreize durch mögliche Komforteinbuße oder Mehrarbeit erhalten. Die Ansprechpartner in den Gebäuden und Anlagenbediener könnten positive Anreize durch Anerkennung für ihr Engagement erhalten.

14. Anreize und Hemmnisse

Sollen über die Anreize gezielt Hemmnisse für den Umweltschutz in öffentlichen Verwaltungen überwunden werden ? Wenn ja, welche (z.B. ökonomische, haushaltsrechtliche, verwaltungstechnische Hemmnisse) ?

Ein wesentliches Problem bei kommunalen Gebäuden besteht darin, dass das Bedienungspersonal und die Gebäudenutzer kein unmittelbares Interesse an der Einsparung von Energie und Wasser haben.

Wurden die genannten Hemmnisse überwunden ?

nein	ja, alle	ja, z.T.
		X

Falls Kreuz bei z.T., welche ?

Durch Informationen und Schulungen konnten die Anlagenbediener und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter z.T. motiviert werden, durch ihr Nutzerverhalten im Gebäude Energie zu sparen.

Organisatorisches

15. Veränderungen in der Ablauforganisation: Welche neuen Handlungsschritte, neuen Abläufe wurden eingeführt ?

In den beteiligten Gebäuden werden die Energieverbräuche gemessen und von den Ansprechpartnern dokumentiert. Das Energiemanagement gibt Hinweise auf Einsparpotentiale, die einzelnen Referate setzen das Projekt eigenverantwortlich um.

16. Veränderung in der Aufbauorganisation: Wurden spezielle organisatorische Neuregelungen getroffen bzw. Verfahren entwickelt ? Wo liegt die Entscheidungs-, Weisungs- und Kontrollbefugnis ?

Es gibt keine Veränderungen in der Aufbauorganisation. Das Energiemanagement hat die Projektleitung, gibt fachliche Hinweise auf Einsparpotentiale, die Umsetzung erfolgt eigenverantwortlich in den Referaten unter Leitung der Ansprechpartner. Die Auswertung der Ergebnisse erfolgt gemeinsam durch das Energiemanagement und die Referate.

17. Wurden besondere Verwaltungsrichtlinien oder sonstige Regularien erlassen, um das Projekt zu stützen ? Wenn ja, welche ?

Nach erfolgreichem Projektverlauf im ersten Jahr soll die Fortführung im Stadtrat beschlossen werden.

18. Kommunikation und Akzeptanz

Wie wird das Projekt in der Verwaltung kommuniziert ?

Rundschreiben, Info-Zeitungen, Aushänge, Plakate, Dienstbesprechungen, Ausgabe von Messgeräten, Schulungen

Wurde das Projekt von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern akzeptiert ?

z.T., s.a. Frage 21

19. Sind Akteure außerhalb der Verwaltung eingebunden (z.B. Lieferanten, Auditoren etc.) ? Wenn ja, welche und in welcher Rolle ?

Nein

Erfolg / Misserfolg

20. Welche Ziele wurden erreicht ? Wie ökologisch und ökonomisch erfolgreich war das Modell in dem Beispiel (quantitative und/oder qualitative Angaben, z.B. erzielte Kostensenkung, Energieeinsparung, Umweltentlastung absolut und relativ)?

Im ersten Jahr wurden 3,4 % Strom und 5,5 % Wärme eingespart, das entspricht insgesamt 1.118 MWh, und um 48.950 € wurde der Haushalt entlastet.

21. Welche Probleme/Hemmnisse/Risiken zeigten sich im Projektverlauf (z.B. Abteilungskonkurrenzen) ?

Teilweise geringe Akzeptanz, z.T. wurden Aushänge abgerissen oder beschmiert, Messgeräte wurden kaum ausgeliehen, wenig Anregungen von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

22. Gibt es Ansätze, wie die Idee weiterentwickelt werden könnte bzw. sollte ? Gibt es eine Vereinbarung zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess ?

Kleine Gebäude erwiesen sich als erfolgreicher als große wegen ihrer weniger komplexen Kommunikationsstruktur. In größeren Gebäuden sollen deshalb neben den Ansprechpartnern weitere Beauftragte für die Betreuung einzelner Gebäudeabschnitte ernannt werden

23. (Miss-)Erfolgsfaktoren

Falls das Projekt erfolgreich ist, was ist für den Erfolg entscheidend ?

- Finanzieller Anreiz
- Verantwortungsgefühl und Umweltengagement
- Keine Anweisungen geben

- Auf Eigenverantwortlichkeit und Einsicht des Einzelnen setzen
- Ansprechpartner im jeweiligen Gebäude gehören nicht zur Leitungsebene
- Keine Informationsüberfrachtungen

Weiterentwicklung / Übertragbarkeit

24. Kompatibilität zu den unterschiedlichen Verwaltungstypen

Wo liegen die Grenzen der Aktivität bei dem vorliegenden Verwaltungstyp ?

Grenzen der Aktivität sind nicht erkennbar.

In welchen Bereichen hätte die Idee bei den beiden anderen Verwaltungstypen Vorteile bzw. Nachteile ?

Die Idee lässt sich in allen drei Verwaltungstypen umsetzen, allerdings wird die Motivation, Energie einzusparen in einer kameralistischen Verwaltung geringer sein, wenn ein Teil der eingesparten Energiekosten im Gesamthaushalt und nicht in den einzelnen Referaten verbleibt. Die Reduzierung der Energiekosten gehört in der kameralistischen Verwaltung nicht zu den Kernaufgaben der einzelnen Organisationseinheiten.

25. Für welche Behörden ist die Aktivität anwendbar unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmen- und Handlungsbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten (Mehrfachnennungen möglich) ?

Bund	X
Länder	X
Kreise etc.	X
Kommunen	X
Regie- und Eigenbetriebe	X

26. Wie könnte das Projekt verbreitet werden?

Verbreitung der Idee in der Fachöffentlichkeit könnte auch über Kommunale Spitzenverbände, Klimabündnis der Städte, Jahrestagung der Energiemanager, evtl. KGSt, difu oder den Bund-Länder-Arbeitskreis zu wirtschaftlichen Fragen des Umweltschutzes erfolgen.

Quellen

Landeshauptstadt München (o. J.): Pro Klima – Contra CO₂. Energiemanagement in städtischen Gebäuden. Broschüre des Baureferats

„Eco-Fahrtraining“ für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung Bonn

Allgemeine Beschreibung

1. Kurzbezeichnung / offizieller Titel

Eco-Fahrtraining für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung Bonn.

2. Charakterisierung des Projektes und seiner Zielsetzung: Welche Grundidee / grundsätzlicher Ansatz wird verfolgt ?

Im „Training für ökologisches und ökonomisches Fahren“ sollten die städtischen Fahrerinnen und Fahrer lernen, durch einen geänderten Fahrstil mit verringertem Kraftstoffverbrauch sowohl zum Umweltschutz als auch zu Einsparungen im städtischen Haushalt beizutragen. Das für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter vierstündige Training bestand im Wesentlichen aus der praktischen Übung mit dem geänderten Fahrstil. Unter Verwendung eines Kraftstoffdurchflussmessgerätes wurde zunächst die Strecke in gewohnter Weise und später – nach einer theoretischen Unterweisung – in „ökologisch-ökonomischer“ Fahrweise zurückgelegt. Dabei sollte vor allem die Erkenntnis vermittelt werden, dass die heutige Fahrzeugtechnik im Interesse der Umwelt und der städtischen Finanzen eine schonende Fahrweise zulässt, ohne Zeitverluste in Kauf nehmen zu müssen.

3. Wo ist die Organisationseinheit angesiedelt, die das Projekt durchführt?

Kreisfreie Stadt

4. Stand der Verwaltungsmodernisierung

Kommune mit Budgetierung, auf dem Weg zur Verwaltung mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung

5. Beteiligte Organisationseinheiten

Welche Organisationseinheit ist federführend ?

Amt 70 (Stadtreinigung).

Welche weiteren Organisationseinheiten sind beteiligt ?

Amt 11 (Haupt- und Personalamt), außerdem Ämter 67 (Grünflächenamt), 68 (Servicebetrieb Stadtgrün), 52 (Sport- und Bäderamt) sowie andere Ämter, die Dienstfahrzeuge nutzen. Eingeladen wurden rund 380 Fahrer und Fahrerinnen stadteigener Pkw und Lkw aus verschiedenen Ämtern, hauptsächlich den Ämtern 11 und 70 (Stadtreinigung).

6. Projektinitiierung und Projektstand

Welche Organisationseinheit bzw. welche Person initiierte das Projekt ?

Amt 70, Abteilungsleiter Klippel.

Wer war bzw. ist die treibende Kraft im Projekt (Change Agent) ?

Umweltdezernentin Frau Dr. Tondorf.

Startphase

laufend

kurz vor Abschluss

beendet

Wie ist der Projektstand ?

(im Jahr 2000)

Einordnung / Umfeld

7. Ist die Aktivität in ein übergreifendes Managementsystem einbezogen?

Nein, höchstens in die allgemeine Umweltpolitik der Stadt Bonn.

8. Welchem medienorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Strom

Heizenergie

Wasser/Abwasser

Mobilität X

Abfall und Materialien

Gefahr- und Schadstoffe

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Aktionsbereiche ausgedehnt werden ?

Nur auf solche, in denen der persönliche Fahrstil des Führens von Kraftfahrzeugen betroffen ist.

9. Welchem prozessorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen?

Beschaffung

Bewirtschaftung X

Bau und Instandhaltung

Anreizstrukturen

10. Ist die Aktivität eher verhaltensorientiert oder eher investiv ?

Eher verhaltensorientiert **X**
 eher investiv
 eine Mischung von beidem

11. Welche ökonomischen und weiteren Anreize führen dabei zu umweltgerechtem Verhalten (Mehrfachnennung möglich) ?

Ökonomische Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Budgetierung		X
Finanzierungsfonds / Intracting		
Prämien		
Sanktionen		

Weitere Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Teil der Unternehmenskultur / Leitbild / Politische Vorgabe		X
Weisung / Reglements (z.B. Beschaffungsrichtlinien)		
Zielvereinbarungen / Produktdefinition		
Kontrolle / Zielerreichungscontrolling		
Verankerung in Organisationsstruktur (Ablauf/Aufbau) (Benennung Verantwortlicher incl. Kompetenzzuweisung)		
Institutionelle Anreize (z.B. Vorschlagwesen)		
Nichtmonetäre Motivationsinstrumente (Auszeichnungen etc.)	X	
Benchmarking / Berichtswesen / Informationen	X	
Qualifizierung		

12. Kommt den ökonomischen Anreizen dabei eine besondere Rolle zu ?

Ja, allgemein. Individuelle Verbrauchsmessungen finden zurzeit noch nicht statt. Das soll in Zukunft mit neuer Software aber möglich sein, dann wird der Nutzen in der Form von Einsparungen im eigenen Budget erkennbar.

13. Wer hat finanziellen Nutzen ?

Institutionen

Städtischer Haushalt durch Einsparungen der Ausgaben für Kraftstoffe.

Organisationseinheiten

Indirekt die einzelnen Budgets, genauer aber erst mit Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung messbar.

Einzelne

Personen, falls der erlernte Fahrstil auch privat praktiziert wird.

14. Anreize und Hemmnisse

Sollen über die Anreize gezielt Hemmnisse für den Umweltschutz in öffentlichen Verwaltungen überwunden werden? Wenn ja, welche (z.B. ökonomische, haushaltsrechtliche, verwaltungstechnische Hemmnisse)?

Informationsdefizite und eingeschliffenes Fahrverhalten.

Organisatorisches**15. Veränderungen in der Ablauforganisation: Welche neuen Handlungsschritte, neuen Abläufe wurden eingeführt ?**

Keine.

16. Veränderung in der Aufbauorganisation: Wurden spezielle organisatorische Neuregelungen getroffen bzw. Verfahren entwickelt ? Wo liegt die Entscheidungs-, Weisungs- und Kontrollbefugnis ?

Irrelevant.

17. Wurden besondere Verwaltungsrichtlinien oder sonstige Regularien erlassen, um das Projekt zu stützen ? Wenn ja, welche ?

Nein. Im Zusammenhang mit dem Training wurde ein Merkblatt des ADAC zum Spritsparen an die Teilnehmer/innen der Schulungen verteilt. Für die Zukunft ist eine Toleranzgrenze für den Verbrauch einzelner Fahrzeugtypen denkbar.

18. Kommunikation und Akzeptanz

Wie wurde das Projekt in der Verwaltung kommuniziert ?

Anschreiben an alle betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ämter 70, 67, 68, 52 u.a. und 11. Bericht in der Mitarbeiterzeitung „Made in Bonn“.

Wurde das Projekt von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern akzeptiert ?

Generell wird das Interesse als sehr groß eingestuft, wohl auch aus dem Grund, weil die Ergebnisse des geänderten Fahrstils unmittelbar in der Fahrpraxis erfahrbar waren. Die bei einigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern anfangs vorhandene Skepsis wich im Laufe des 4-stündigen Trainings zunehmendem Interesse.

19. Sind Akteure außerhalb der Verwaltung eingebunden (z.B. Lieferanten, Auditoren etc.) ? Wenn ja, welche und in welcher Rolle ?

Mit der Durchführung der Trainings wurde der ADAC Weilerswist beauftragt, der neben Sicherheitstrainings auch solche zum ökonomischen Fahrstil anbietet.

Erfolg / Misserfolg**20. Welche Ziele wurden erreicht ? Wie ökologisch und ökonomisch erfolgreich war das Modell in dem Beispiel (quantitative und/oder qualitative Angaben, z.B. erzielte Kostensenkung, Energieeinsparung, Umweltentlastung absolut und relativ)?**

Die erzielte Kraftstoffeinsparung zwischen der ersten und der zweiten Fahrt lag im Durchschnitt bei 20,1 %. Teilweise betrug die Einsparung über 30 %. In der Stadt Bonn wird damit gerechnet, dass sich die Ausgaben für das Fahrtraining spätestens innerhalb von zwei Jahren durch die Einsparungen der Ausgaben für Kraftstoffe amortisiert haben. Ein Feedback zeigte einen Transfer des Fahrstils in den privaten Bereich, so dass sich durch die alltägliche Fahrpraxis das Fahrverhalten im dienstlichen Bereich weiter nachhaltig verändert.

Allgemein wurde das Bewusstsein von Spareffekten eines geringen Spritverbrauchs gestärkt. So wird auch beim Kauf von Neuwagen sehr viel Wert auf geringen Verbrauch gelegt. Es werden vermehrt Fahrzeuge mit Automatikgetriebe angeschafft, weil die Stadtverwaltung davon ausgeht, dass das Automatikgetriebe den Benzinverbrauch au-

tomatisch niedrig reguliert. (Anmerkung des Wuppertal Instituts hierzu: Sehr ineffiziente Fahrweisen werden durch die Automatik vermieden. Dafür ist das Potential zusätzlicher Einsparung durch eine sparsame Fahrweise niedriger als beim Schaltgetriebe.)

21. Welche Probleme/Hemmnisse/Risiken zeigten sich im Projektverlauf (z.B. Abteilungskonkurrenzen) ?

Keine.

22. Gibt es Ansätze, wie die Idee weiterentwickelt werden könnte bzw. sollte ? Gibt es eine Vereinbarung zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess ?

Nein, Maßnahme ist abgeschlossen. Es wird überlegt, ein Wiederholungstraining anzubieten. In Zukunft sollen die Verbräuche mit neuer Software detaillierter erfasst werden.

23. Erfolgsfaktoren

Falls das Projekt erfolgreich ist, was ist für den Erfolg entscheidend ?

Unmittelbare persönliche Erfahrung der Kraftstoffeinsparung bei geänderter Fahrweise.

Weiterentwicklung / Übertragbarkeit

24. Kompatibilität zu den unterschiedlichen Verwaltungstypen

Wo liegen die Grenzen der Aktivität bei dem vorliegenden Verwaltungstyp ?

Bei der Akzeptanz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

In welchen Bereichen hätte die Idee bei den beiden anderen Verwaltungstypen Vorteile bzw. Nachteile ?

Überall Vorteile.

25. Für welche Behörden ist die Aktivität anwendbar unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmen- und Handlungsbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten?

Für alle Behörden mit eigenem Fahrdienst oder in denen die Benutzung des privaten Pkw dienstlich anerkannt ist.

26. Wie könnte das Projekt verbreitet werden?

Über Kommunale Spitzenverbände, Aufsätze in Fachzeitschriften, KGSt-Mitteilungen.

Datenquellen:

Interne Berichte der Stadtverwaltung Bonn.

Telefonat mit Herrn Klippel (Abteilungsleiter Amt 70) am 02.01.2002

Umweltmanagement bei DATEV, Nürnberg

Allgemeine Beschreibung

1. Kurzbezeichnung / offizieller Titel

Umweltmanagement bei DATEV, Nürnberg

2. Kurzcharakterisierung des Projektes und seiner Zielsetzung: Welche Grundidee / grundsätzlicher Ansatz wird verfolgt ?

Die Firma DATEV ist eines der größten Software-Häuser und IT-Dienstleister in Deutschland und ist spezialisiert auf steuerlich-betriebswirtschaftliche Anwendungen für Steuerberater, Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer.

Das DATEV-Umweltmanagementsystem wurde nach den Vorgaben der EMAS-Verordnung aufgebaut und Jahr für Jahr weiterentwickelt. Es wird geprüft, ob DATEV sich einer Validierung unterzieht.

Durch die Einführung von internen Umweltaudits sollen die Einhaltung der Umweltrechtsvorschriften und die Funktionsweise des Umweltmanagementsystems in den Fachabteilungen überprüft werden.

Beispiele der bisher auf Basis des Umweltmanagementsystems mit Hilfe ökonomischer Anreize eingeführten Umweltmaßnahmen sind:

A) Umnutzung älterer PCs:

Bei DATEV ist im Jahr 1999 die Zahl der aktuell installierten PC-Systeme (Büro-, Außendienst-, Schulungs- und Server-PC) gegenüber dem Vorjahr um ca. 8 % gestiegen. Dies liegt einerseits an einer gestiegenen Mitarbeiterzahl, zum anderen am Ausbau von Internet- und Netzwerkdiensten. Von den intern zurückgegebenen Altsystemen konnten im Jahr 1998 500 Geräte, im Jahr 1999 670 und im Jahr 2000 630 Geräte an anderer Stelle (z.B. für Auszubildende, Praktikanten) wieder eingesetzt werden. Im Jahr 2001 wurden 452 PC an eine interne Abteilung zurückgegeben, die defekte Geräte ausmustert und brauchbare via Intranet im Unternehmen anbietet. Die Kosten pro PC liegen – je nach Ausstattung – zwischen 25,-- und 250,--€. Diese Kosten hat dann die Kostenstelle der Abteilung zu tragen, die den PC bekommt. Den „Zuschlag“ bekommt diejenige Abteilung, die als erste Interesse an dem jeweiligen PC signalisiert.

Mit diesem System werden also ökonomische Potenziale für das Unternehmen, die sich im Rahmen des Umweltmanagements gezeigt haben, gezielt genutzt und Einsparungen über ökonomische Anreize an die einzelnen Abteilungen weitergeleitet.

B) Anreizsystem verbrauchoptimierter Fahrzeugauswahl:

Beschäftigte im Außendienst, die sich für einen Dienstwagen mit günstigem Kraftstoffverbrauch entscheiden, erhalten einen Bonus auf ihre Leasingrate und können ihr Fahrzeug besser ausstatten lassen (z.B. mit einem Navigationssystem).

Hier wird also ein indirekter ökonomischer Anreiz für die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingesetzt.

C) Einsatz von Recyclingpapier:

Die interne Nutzung von Recyclingpapier liegt bei 86 %. Der Anreiz liegt hier bei dem Unternehmen selbst, da Recyclingpapier ca. 20 % günstiger ist als normales Papier.

3. Wo ist die Organisationseinheit angesiedelt, die das Projekt durchführt ?

In einem Unternehmen der Privatwirtschaft.

4. Stand der Verwaltungsmodernisierung

Ein Unternehmen der Privatwirtschaft kann am ehesten mit einer Verwaltung mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung bzw. mit einem Eigenbetrieb verglichen werden.

5. Beteiligte Organisationseinheiten

Welche Organisationseinheit ist federführend ?

Der Umweltbeauftragte ist die federführende Organisationseinheit, unterstützt von den einzelnen Fachabteilungen.

Welche weiteren Organisationseinheiten sind beteiligt ?

Für alle Tätigkeiten mit Auswirkungen auf die Umwelt sind in den zuständigen Abteilungen je ein Verantwortlicher und ein Ansprechpartner benannt, die in den Umweltprojekten des Unternehmens tätig sind und bei regelmäßig stattfindenden Umweltmeetings mitwirken.

6. Projektinitiierung und Projektstand

Welche Organisationseinheit bzw. welche Person initiierte das Projekt ?

Der Umweltbeauftragte war der Initiator der Idee.

Wer war bzw. ist die treibende Kraft im Projekt (Change Agent) ?

Der Umweltbeauftragte des Unternehmens.

	Startphase	laufend	kurz vor Abschluss	beendet
Wie ist der Projektstand ?		X		

Einordnung / Umfeld

7. Ist die Aktivität in ein übergreifendes Managementsystem einbezogen ?

Ja nein

In ein Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9000 ff.

In ein Umweltmanagementsystem nach ISO 14001 ff. (X)

In ein Umweltmanagementsystem nach EMAS-Verordnung

In ein EFQM-Modell des Qualitätsmanagements

In ein anderes System:

Das Umweltmanagementsystem der DATEV orientiert sich an der EMAS-Verordnung. Der Umweltbericht wurde geprüft nach IDW PS 820 (Grundsätze ordnungsgemäßer Durchführung von Umweltberichtsprüfungen).

8. Welchem medienorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Energie

Wasser/Abwasser

Mobilität X (B)

Abfall und Materialien X (A, C)

Gefahr- und Schadstoffe

*Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Aktionsbereiche ausgedehnt werden ?
Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum ?*

- Die Idee „Umnutzung älterer PCs“ kann unproblematisch auf Arbeitsmaterialien (Büromaterial, einzelne PC-Elemente wie Tastatur, Maus und Bildschirm) ausgedehnt werden.
- Das Anreizsystem „verbrauchsoptimierte“ Fahrzeugauswahl kann z.B. auf die Anschaffung anderer Elektronikgeräte (Energiespargeräte) oder auf Anwesenheitssensoren und Zeitschaltuhren für Beleuchtung, Kopiergeräte etc. erweitert werden, sofern die Akzeptanz der Nutzerinnen und Nutzer für diese Energieeffizienz-Maßnahmen erhöht werden soll.
- Der Einsatz von Recyclingpapier kann problemlos auch auf andere Aktionsbereiche ausgedehnt werden.

9. Welchem prozessorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Beschaffung	X
Bewirtschaftung	X
Bau und Instandhaltung	

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Prozesse ausgedehnt werden ? Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum ?

Die Idee der „Umnutzung von Alt-PCs“ kann nicht ohne Probleme auf andere Prozesse ausgedehnt werden, da sich das Beispiel auf eine personenbezogene Nutzung von Materialien bezieht. Jedoch sollte eine Doppelnutzung bzw. Nachnutzung weiterer Büromaterialien angedacht werden (Locher, Hefter, Kopierer, Drucker).

Hinsichtlich der Flächen sollte grundsätzlich überlegt werden, ob und inwiefern die genutzte (Büro- oder Gewerbefläche) z.B. doppelt genutzt werden kann (z.B. Doppelbelegung von Büros durch zwei oder mehr Mitarbeiter) oder die genutzten Räume auch für andere Veranstaltungen/Nutzer zur Verfügung gestellt werden können (z.B. Bereitstellung des Konferenzraumes für andere Nutzer).

Auch die Idee der verbrauchsoptimierten Fahrzeugauswahl und des Einsatzes von Recyclingpapier kann nicht ohne Probleme auf andere Prozesse ausgedehnt werden. Beide sind dem prozessorientierten Handlungsfeld der Beschaffung zuzuordnen.

Anreizstrukturen

10. Ist die Aktivität eher verhaltensorientiert oder eher investiv ?

Eher verhaltensorientiert	
eher investiv	
eine Mischung von beidem	X

11. Welche ökonomischen und weiteren Anreize führen dabei zu umweltgerechtem Verhalten (Mehrfachnennung möglich) ?

Ökonomische Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Budgetierung	X (A)	
Finanzierungsfonds / Intracting		
Prämien	X (B)	
Sanktionen		
Weitere ökonomische Anreize	X (A) und (C)	

Wenn ja, welche:

- Finanzielle Einsparungen durch die Reduzierung von Neuanschaffungen durch Um- bzw. Weiternutzung von Altgeräten.
- Anreizsystem „bessere Fahrzeugausstattung“

(C) Recyclingpapier ist durchschnittlich 20 % günstiger als normales Papier.

Erläuterungen:

- Durch die Weiternutzung von Altgeräten kann das Volumen für Neuanschaffungen im PC-Bereich reduziert werden. DATEV weist als expandierendes Unternehmen eine jährlich wachsende Anzahl von Mitarbeitern auf. Durch die „Umschichtung“ können gezielte Neuanschaffungen für bestimmte Bereiche/Personen vorgenommen werden (z.B. Abteilung „Entwicklung“). So wird gewährleistet, dass die entscheidenden Stellen immer über den neuesten PC-Bestand verfügen.
- Durch die Möglichkeiten der Wahl eines verbrauchsoptimierten Fahrzeugs mit dem Anreiz einer besseren Ausstattung werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter motiviert, sich ein derartiges Fahrzeug auszusuchen. Bisher sind 14 % der gesamten Flotte auf verbrauchsoptimierte Fahrzeuge umgestellt.
- Durch den Einsatz von Recyclingpapier können die Papier-Beschaffungskosten um durchschnittlich 20 % gesenkt werden. Der günstigere Preis für das Recyclingpapier kommt dem Unternehmen zugute.

Weitere Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Teil der Unternehmenskultur / Leitbild / Politische Vorgabe	X	
Weisung / Reglements (z.B. Beschaffungsrichtlinien)	X (Recyclingpapier)	
Zielvereinbarungen / Produktdefinition		
Kontrolle / Zielerreichungscontrolling		
Verankerung in Organisationsstruktur (Ablauf/Aufbau) (Benennung Verantwortlicher incl. Kompetenzzuweisung)		X
Institutionelle Anreize (z.B. Vorschlagwesen)		X
Nichtmonetäre Motivationsinstrumente (Auszeichnungen etc.)		
Benchmarking / Berichtswesen / Informationen		
Qualifizierung		

Erläuterungen:

Umweltschutz ist bei DATEV in den Umweltleitlinien und dem Umweltprogramm verankert und damit Teil der Unternehmenskultur.

12. Kommt den ökonomischen Anreizen dabei eine besondere Rolle zu ?

Ja, die ökonomischen Anreize machen das Modell reizvoll für die Leitungsebene und bei Beispiel A) für die einzelnen Abteilungen. Diese reduziert damit einerseits ihr Volumen an PC-Neuinvestitionen (A), andererseits können die neu angeschafften PCs gezielt an die entscheidende Organisationseinheit/Mitarbeiter verteilt werden. Darüber hinaus können u.U. auch Entsorgungskosten eingespart werden, da eine größere Zahl von PCs zunächst weitergenutzt wird.

(B) MitarbeiterInnen, die sich für ein verbrauchsoptimiertes Fahrzeug entscheiden, erhalten 60 € pro Monat mehr an Leasingrate und können sich das Auto besser ausstatten (z.B. mit einem Navigationssystem).

(C) Durch den Einsatz von Recyclingpapier können 20 % Papier-Beschaffungskosten eingespart werden.

13. Wer erhält ökonomische und andere Anreize ?**Institutionen**

- Der ökonomische Anreiz liegt einerseits beim Unternehmen selbst, da Neuanschaffungen vermieden bzw. verlagert werden.

(C) Die eingesparten Kosten für Recyclingpapier fließen dem Unternehmen zu.

Organisationseinheiten

(A) Andererseits liegt der ökonomische Vorteil aber auch bei den einzelnen Abteilungen/Organisationseinheiten, da diese „günstig“ an weitere PCs kommen können.

Einzelne

(B) Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben bei der Wahl eines verbrauchsoptimierten Fahrzeugs die Möglichkeit, dieses etwas besser ausstatten zu lassen (z.B. mit einem Navigationssystem).

14. Anreize und Hemmnisse

Sollen über die Anreize gezielt Hemmnisse für den Umweltschutz in öffentlichen Verwaltungen überwunden werden ? Wenn ja, welche (z.B. ökonomische, haushaltsrechtliche, verwaltungstechnische Hemmnisse) ?

- Das Beispiel zeigt auf, dass vor einer Entsorgung alter PC-Geräte über eine Umnutzung innerhalb des Unternehmens/Verwaltung nachgedacht werden sollte, die auch verwaltungs-/organisationstechnisch durchaus überwunden werden können (Einrichten einer Organisationseinheit, die für die Verteilung der PCs zuständig ist).

- Es soll die oft geringe Akzeptanz verbrauchsarmer, d.h. auch oft kleinerer Dienstfahrzeuge überwunden werden (Downsizing vs. Dienstfahrzeug als Statussymbol).

Wurden die genannten Hemmnisse überwunden ?

nein	ja, alle	ja, z.T.
	X	

Organisatorisches

15. Veränderungen in der Ablauforganisation: Welche neuen Handlungsschritte, neuen Abläufe wurden eingeführt ?

Für alle Tätigkeiten mit Auswirkungen auf die Umwelt sind in den zuständigen Abteilungen je ein Verantwortlicher und ein Ansprechpartner benannt worden, die in den DATEV-Umweltprojekten tätig sind und beim regelmäßig stattfindenden Umweltmeeting mitwirken. Die Zuständigkeiten sind im DATEV-Umwelthandbuch dargestellt, das jährlich überarbeitet und aktualisiert wird. Spezielle Veränderungen in der Ablauforganisation für die genannten Beispiele A) bis C) wurden nicht eingeführt.

16. Veränderung in der Aufbauorganisation: Wurden spezielle organisatorische Neuregelungen getroffen bzw. Verfahren entwickelt ? Wo liegt die Entscheidungs-, Weisungs- und Kontrollbefugnis ?

Es wurden keine Veränderungen in der Aufbauorganisation vorgenommen.

17. Wurden besondere Richtlinien oder sonstige Regularien erlassen, um das Projekt zu stützen ? Wenn ja, welche ?

Umweltleitlinien wurden verabschiedet.

18. Kommunikation und Akzeptanz

Wie wird das Projekt im Unternehmen kommuniziert ?

Die interne Information und Schulung zum Thema „Umweltschutz“ wird durch eine Reihe von Maßnahmen (z.B. verbessertes Intranetangebot, Umweltseminare in der Abendeschule, „Umweltecke“ in der Mitarbeiterzeitung, Vorträge in den Fachabteilungen zu aktuellen Themen) ergänzt. Darüber hinaus gibt es das DATEV-Umwelthandbuch, in dem neben dem Umweltmanagementsystem der DATEV auch Zuständigkeiten dokumentiert und abgebildet werden.

Wurde das Projekt von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern akzeptiert ?

- Insbesondere die Möglichkeit, weitere PCs zu günstigen Bedingungen zu erhalten, ist für die Mitarbeiter vorteilhaft. Die Frage eines neuen (gebrauchten) PCs kann innerhalb der Organisationseinheit/Abteilung einfach und schnell geklärt werden.

- Bisher liegt eine hohe Akzeptanz für die Anschaffung verbrauchsoptimierter Fahrzeuge vor.
- Ja, die Recyclingpapierquote liegt durchweg auf einem hohen Niveau (80 bis 90 %).

19. Sind Akteure außerhalb der Verwaltung eingebunden (z.B. Lieferanten, Auditoren etc.) ? Wenn ja, welche und in welcher Rolle ?

DATEV arbeitet im Verein für Umweltmanagement (VfU), im Arbeitskreis Umwelt des Fachverbandes Informationstechnik im VDMA sowie im Umweltarbeitskreis „Umweltschutz“ der IHK mit. Darüber hinaus ist DATEV seit Anfang 2000 auch beim Nürnberger Umweltnetzwerk COUP 21 (Cooperation Umweltamt Pionierunternehmen im 21. Jahrhundert) – einer Initiative der Stadt Nürnberg – beteiligt, das sich eine zunehmend nachhaltige Wirtschaftsweise zum Ziel gesetzt hat.

Erfolg / Misserfolg

20. Welche Ziele wurden erreicht ? Wie ökologisch und ökonomisch erfolgreich war das Modell in dem Beispiel (quantitative und/oder qualitative Angaben, z.B. erzielte Kostensenkung, Energieeinsparung, Umweltentlastung absolut und relativ)?

- Eine konkrete Aufstellung der erzielten ökonomische Ersparnisse durch die Umnutzung/Weiternutzung der PCs wurde nicht vorgenommen. Überschlagsweise kann jedoch bei Investitionskosten von ca. 1000 € für einen Neu-PC und 452 umgenutzten PCs (Jahr 2001) von eingesparten Neuinvestitionen in Höhe von $452 \times 1000 \text{ €} = 452.000 \text{ €}$ ausgegangen werden.

Aufgrund der komplexen Produktionskette für einen Computer können die ökologischen Auswirkungen lediglich abgeschätzt werden. Dabei haben Schätzungen des Wuppertal Instituts ergeben, dass der Ressourcenverbrauch für die Lebensdauer eines PCs eine halbe bis eineinhalb Tonnen beträgt. Bei ca. 500 PCs, die jährlich weitergenutzt werden, macht dies eine Summe von 250 bis 750 Tonnen Ressourcen aus, die eingespart werden können. PCs bestehen überwiegend aus den Komponenten Sand (25 %), Plastic (22 %), Eisen (20 %) und Aluminium (14 %). Dabei weist Plastik eine 20 %ige Recyclingquote und Aluminium und Eisen eine 80 %ige Recyclingquote auf (Silicon Valley Toxics Coalition: „Poison PCs and Toxic TVs“, 2000).

- Das System arbeitet kostenneutral. Die „verbrauchsoptimierten Modelle“ haben einen spezifischen Verbrauch von 8 l/100 km. Die Bilanz der ersten Monate zeigt, dass der Kraftstoffverbrauch in dieser Zeit von 10,1 auf 9,9 Liter zurückging. Bisher sind 14 % der gesamten Flotte auf verbrauchsoptimierte Fahrzeuge umgestellt.
- Der Einsatz von Recyclingpapier schont einerseits die Umwelt und spart andererseits 20 % Kosten ein.

21. Welche Probleme/Hemmnisse/Risiken zeigten sich im Projektverlauf (z.B. Abteilungskonkurrenzen) ?

Konkrete Probleme oder Hemmnisse können bisher bei keinem der drei Ansätze festgestellt werden. Grundsätzlich gilt jedoch, dass - wie bei vielen neuen Ideen - zunächst eine umfangreiche Überzeugungsarbeit innerhalb des Unternehmens (bei den einzelnen Organisationseinheiten) notwendig ist. Das bedeutet, dass diese Überzeugungsarbeit vornehmlich vom Initiator (oftmals Umweltbeauftragter) geleistet werden muss.

22. Gibt es Ansätze, wie die Idee weiterentwickelt werden könnte bzw. sollte ? Gibt es eine Vereinbarung zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess ?

Konkrete Ansätze, wie die Idee weiterentwickelt werden könnte, gibt es derzeit nicht.

DATEV ist stark an einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess interessiert und hat dieses auch als Ziel in ihren Umweltleitlinien bzw. in ihren Umweltprogrammen aufgenommen.

23. (Miss-)Erfolgsfaktoren

Falls das Projekt erfolgreich ist, was ist für den Erfolg entscheidend ?

Motivation und Überzeugungsarbeit des Umweltbeauftragten sowie die Bereitschaft der MitarbeiterInnen die Ideen umzusetzen. Auch die Unterstützung durch den Vorstand/die Chefetage ist unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen eines Umweltmanagementsystems.

Falls das Projekt gescheitert ist oder wenig erfolgreich ist, was sind die Gründe dafür ? Was wäre notwendig, um das Projekt erfolgreich fortzuführen ?

Weiterentwicklung / Übertragbarkeit**24. Kompatibilität zu den unterschiedlichen Verwaltungstypen**

Wo liegen die Grenzen der Aktivität bei dem vorliegenden Verwaltungstyp ?

In welchen Bereichen hätte die Idee bei den beiden anderen Verwaltungstypen Vorteile bzw. Nachteile ?

Vorteile lägen in den gleichen Bereichen wie bei DATEV, jedoch wären sie geringer in Verwaltungen, die nicht budgetiert sind und keine Kosten- und Leistungsrechnung haben.

25. Für welche Behörden ist die Aktivität anwendbar unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmen- und Handlungsbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten (Mehrfachnennungen möglich) ?

Bund	X*
Länder	X*
Kreise etc.	X*
Kommunen	X*
Regie- und Eigenbetriebe	X

* Die Anwendbarkeit von (A) und (C) ist jedoch eingeschränkt bei nicht budgetierten Verwaltungen, weil dann die Anreize für die einzelnen Abteilungen/Ämter entfallen.

26. Wie könnte das Projekt verbreitet werden?

Über verwaltungsspezifische Medien (Möglichkeiten aufzeigen, Übertragbarkeit auf die Verwaltungsebene darstellen); Zusammenstellung in einer Broschüre/einem Handbuch von „guten Beispielen“ aus der Privatwirtschaft und deren Übertragbarkeit auf öffentliche Haushalte.

Quelle:

DATEV eG: Umweltbericht 1999/2000 und 2000/2001. Nürnberg 2000 und 2001.

Umweltpreis bei Wilkhahn

Allgemeine Beschreibung

1. Kurzbezeichnung / offizieller Titel

"Umweltschutz im Rahmen des betrieblichen Vorschlagswesen" bei der Firma Wilkhahn GmbH & Co.

2. Kurzcharakterisierung des Projektes und seiner Zielsetzung: Welche Grundidee / grundsätzlicher Ansatz wird verfolgt ?

Die Firma Wilkhahn entwickelt Produkte und Einrichtungskonzeptionen für Büro und Dienstleistungseinheiten.

Das Umweltmanagement ist bei Wilkhahn auf eine breite Basis gestellt, um möglichst alle Mitarbeiter aktiv in den Schutz der Umwelt einzubinden. Seit 1992 gibt es die Abteilung Ökologie mit dem Umweltbeauftragten. Besonderes Augenmerk wird auf die Beteiligung der Mitarbeiter und ihrer gewählten Vertreter gelegt. In Ergänzung zum betrieblichen Vorschlagswesen wird für ökologische Verbesserungsvorschläge jährlich ein interner Wilkhahn-Umweltpreis ausgelobt. Neben dem "normalen" Vorschlagswesen, bei dem 10-15 % des erzielten ökonomischen Vorteils als Prämie ausgelobt wird, gibt es bei Wilkhahn einen zusätzlichen "Umweltpreis" im Rahmen des Vorschlagswesens für umweltorientierte Vorschläge. Dieser Preis ist personenbezogen, und es gibt ihn in drei Abstufungen:

- Preis: Ein Wochenende für 2 Personen auf Spiekeroog im Wert von bis zu 750,-- €
- Preis: Eine Solararmbanduhr im Wert von ca. 250,-- €
- Preis: Ein Zeitschriftenabo von Geo, Natur + Kosmos oder Öko-Test.

Bei der Auswahl der Preise wurde und wird bewusst auf einen Ökologie-Bezug geachtet (z.B. Spiekeroog als autofreie Insel). Der Preis wurde 2001 zum fünften Mal ausgelobt und findet gute Resonanz.

In Vorbereitung befindet sich die Idee der Auslobung eines Wanderpokals "Grüner Oskar", der Arbeitsgruppen für ihre Umweltaktivitäten auszeichnen soll.

3. Wo ist die Organisationseinheit angesiedelt, die das Projekt durchführt ?

In einem privaten Unternehmen.

4. Stand der Verwaltungsmodernisierung

Ein privates Unternehmen entspricht weitgehend einer Verwaltung, die auf dem Weg zur Modernisierung schon weit fortgeschritten ist, oder einem Eigenbetrieb.

5. Beteiligte Organisationseinheiten

Welche Organisationseinheit ist federführend ?

Seit 1992 gibt es eine eigene Abteilung "Ökologie" mit einem Umweltbeauftragten. Dieser ist für die Durchführung der Aktion verantwortlich.

Welche weiteren Organisationseinheiten sind beteiligt ?

Neue Ideen zum Umweltschutz werden *auch* im Rahmen der Betriebsversammlung kommuniziert.

6. Projektinitiierung und Projektstand

Welche Organisationseinheit bzw. welche Person initiierte das Projekt ?

Der Umweltbeauftragte war der Initiator der Idee.

Wer war bzw. ist die treibende Kraft im Projekt (Change Agent) ?

Der Umweltbeauftragte des Unternehmens.

	Startphase	laufend	kurz vor Abschluss	beendet
Wie ist der Projektstand ?		X		

Einordnung / Umfeld

7. Ist die Aktivität in ein übergreifendes Managementsystem einbezogen ?

	Ja	nein
In ein Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9000 ff.		
In ein Umweltmanagementsystem nach ISO 14001 ff.	X	
In ein Umweltmanagementsystem nach EMAS-Verordnung	X	
In ein EFQM-Modell des Qualitätsmanagements		
<i>In ein anderes System:</i>		

8. Welchem medienorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Energie	X
Wasser/Abwasser	X
Mobilität	X
Abfall und Materialien	X
Gefahr- und Schadstoffe	X

9. Welchem prozessorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Beschaffung X

Bewirtschaftung X

Bau und Instandhaltung

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Prozesse ausgedehnt werden ? Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum ?

Die Idee kann problemlos auch auf andere Prozesse ausgedehnt werden.

Anreizstrukturen

10. Ist die Aktivität eher verhaltensorientiert oder eher investiv ?

Eher verhaltensorientiert

eher investiv

eine Mischung von beidem X

11. Welche ökonomischen und weiteren Anreize führen dabei zu umweltgerechtem Verhalten (Mehrfachnennung möglich) ?

Ökonomische Anreize

Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
---------------------------	---------------------------------

Budgetierung

Finanzierungsfonds / Intracting

Prämien X

Sanktionen

Weitere ökonomische Anreize

Wenn ja, welche:

Erläuterungen:

Bisher ist die Prämie personenbezogen, d.h. eine Person wird für einen Verbesserungsvorschlag mit ökologischen Hintergrund ausgezeichnet. Zukünftig soll eine derartige Auszeichnung in Form eines Wanderpokals auch an ganze Arbeitsteams vergeben werden.

Weitere Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Teil der Unternehmenskultur / Leitbild / Politische Vorgabe	X	
Weisung / Reglements (z.B. Beschaffungsrichtlinien)		
Zielvereinbarungen / Produktdefinition		
Kontrolle / Zielerreichungscontrolling		
Verankerung in Organisationsstruktur (Ablauf/Aufbau) (Benennung Verantwortlicher incl. Kompetenzzuweisung)		X
Institutionelle Anreize (z.B. Vorschlagwesen)		
Nichtmonetäre Motivationsinstrumente (Auszeichnungen etc.)	X (geplant)	
Benchmarking / Berichtswesen / Informationen		
Qualifizierung		

Erläuterungen:

Umweltschutz und Nachhaltigkeit sind bei Wilkhahn in der Präambel verankert und damit Teil der Unternehmenskultur: "Wilkhahn unterstützt die Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung (...). Dabei ist für Wilkhahn der Erhalt der ökologischen Lebensgrundlagen, die Sicherung der unternehmerischen Unabhängigkeit und damit der Arbeitsplätze, die Achtung der Menschenwürde und die selbstverständliche Einhaltung sozialer und ethischer Spielregeln die Basis für unternehmerisches Handeln. (...)"

12. Kommt den ökonomischen Anreizen dabei eine besondere Rolle zu ?

Ja, die ökonomischen Anreize machen das Modell dauerhaft reizvoll für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Andernfalls wäre wahrscheinlich die Motivation zur Abgabe ökologischer Verbesserungsvorschläge geringer, und die Aufmerksamkeit für umweltbewusstes Verhalten bei den Nutzern würde früher oder später nachlassen.

13. Wer erhält ökonomische und andere Anreize ?

Institutionen

Durch das ökologische Vorschlagswesen konnten neben dem traditionellen Vorschlagswesen einerseits erhebliche Kosteneinsparungen für das Unternehmen erzielt werden; andererseits wird das Unternehmensleitbild (siehe 11.) unterstützt sowie eine Außenwirkung (ökologisch orientierter Betrieb) erzielt.

Organisationseinheiten

Wanderpokal "Grüner Oskar" ist für Arbeitsgruppen geplant.

Einzelne

Die Auslobung des Umweltpreises zielt auf die einzelne Mitarbeiterin / den einzelnen Mitarbeiter.

14. Anreize und Hemmnisse

Sollen über die Anreize gezielt Hemmnisse für den Umweltschutz in öffentlichen Verwaltungen überwunden werden ? Wenn ja, welche (z.B. ökonomische, haushaltsrechtliche, verwaltungstechnische Hemmnisse) ?

Durch die Einführung des Umweltpreises hat das ökologische Vorschlagswesen wesentlich an Reiz gewonnen. Die Anzahl der umweltbezogenen Vorschläge hat in den letzten Jahren – seit Einführung des Umweltpreises – enorm zugenommen.

Wurden die genannten Hemmnisse überwunden ?

nein	ja, alle	ja, z.T.
	X	

Organisatorisches

15. Veränderungen in der Ablauforganisation: Welche neuen Handlungsschritte, neuen Abläufe wurden eingeführt ?

Siehe 16.

16. Veränderung in der Aufbauorganisation: Wurden spezielle organisatorische Neuregelungen getroffen bzw. Verfahren entwickelt ? Wo liegt die Entscheidungs-, Weisungs- und Kontrollbefugnis ?

Wilkhahn vertritt seit Bestehen die Maxime "Keine Anweisung ohne Begründung" und hebt damit bereits das besondere Verhältnis zwischen Unternehmen und Mitarbeiter hervor. Anfang der 70er Jahre wurde eine Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter am Unternehmensgewinn eingeführt. Dieses beteiligt die Mitarbeiter als stille Gesellschafter mit 50 % am Unternehmensgewinn. Etwa 600 aktive und ehemalige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter halten heute Anteile in Höhe von drei Millionen €.

Anfang der 90er Jahre wurde eine Unternehmensstruktur, in der die Beschäftigten ihre Fähigkeiten und Talente zur Gestaltung der Arbeitsprozesse direkt einbringen können, implementiert. Wilkhahn verfolgt das Idealbild einer "atmenden Fabrik", in der die Beschäftigten wie "Unternehmen im Unternehmen" agieren. Dies erforderte eine moderne Arbeitsorganisation: Heute ist die Organisationsstruktur mit nur zwei Hierarchieebenen sehr flach und die Entscheidungskompetenzen liegen dicht an den Arbeitsplätzen. Fast das gesamte Unternehmen ist in Gruppen- und Projektarbeit organisiert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen über Zeitkonten, die einen Spielraum von minus 50

Stunden und bis zu plus 100 Stunden erlauben. Die Gruppen organisieren sich selbst, planen Zeiten, Kosten und Personalkapazitäten. Die Fertigung ist in "Cost-Center" segmentiert und in der Produktion wurde ein Prämienlohnsystem eingeführt.

17. Wurden besondere Richtlinien oder sonstige Regularien erlassen, um das Projekt zu stützen ? Wenn ja, welche ?

Das ökologische Vorschlagswesen fußt auf der Wilkhahn Präambel (siehe 11.)

18. Kommunikation und Akzeptanz

Wie wird das Projekt im Unternehmen kommuniziert ?

Die Idee wird im Rahmen der Betriebsversammlung kommuniziert. Darüber hinaus verfasst der Umweltbeauftragte monatlich sogenannte "Öko-Tipps", die am Schwarzen Brett veröffentlicht werden.

Wurde das Projekt von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern akzeptiert ?

Durch die Auslobung des Umweltpreises konnte sich das ökologische Vorschlagswesen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern etablieren, was die von Jahr zu Jahr steigende Zahl der ökologisch orientierten Vorschläge zeigt. Während das normale Vorschlagswesen zwar in den letzten Jahren von Jahr zu Jahr abgenommen hat (von 124 im Jahr 1996 auf 52 im Jahr 1999), hat das ökologische Vorschlagswesen deutlich zugenommen.

19. Sind Akteure außerhalb der Verwaltung eingebunden (z.B. Lieferanten, Auditoren etc.) ? Wenn ja, welche und in welcher Rolle ?

Nein.

Erfolg / Misserfolg

20. Welche Ziele wurden erreicht ? Wie ökologisch und ökonomisch erfolgreich war das Modell in dem Beispiel (quantitative und/oder qualitative Angaben, z.B. erzielte Kostensenkung, Energieeinsparung, Umweltentlastung absolut und relativ)?

Eine konkrete Aufstellung der erzielten ökonomischen Ersparnisse durch das ökologische Vorschlagswesen existiert bisher nicht. Insgesamt konnte jedoch eine deutliche Kostenersparnis erzielt werden.

21. Welche Probleme/Hemmnisse/Risiken zeigten sich im Projektverlauf (z.B. Abteilungskonkurrenzen) ?

Abteilungs- bzw. personenbezogene Konkurrenzen sind sogar erwünscht. Nur so können weitere Personen/Teams ermuntert werden, sich am ökologischen Vorschlagswesen zu beteiligen.

22. Gibt es Ansätze, wie die Idee weiterentwickelt werden könnte bzw. sollte ? Gibt es eine Vereinbarung zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess ?

Als weiterer Schritt zum personenbezogenen Umweltpreis ist der Wanderpokal "Grüner Oskar" für Teams angedacht.

23. (Miss-)Erfolgsfaktoren

Falls das Projekt erfolgreich ist, was ist für den Erfolg entscheidend ?

Die Motivation der Beschäftigten ist ganz entscheidend für den Erfolg der Maßnahme verantwortlich. Darüber hinaus ist der Umweltbeauftragte für diese Aktion zuständig und dieser engagiert sich in diesem Bereich sehr stark.

Weiterentwicklung / Übertragbarkeit

24. Kompatibilität zu den unterschiedlichen Verwaltungstypen

Wo liegen die Grenzen der Aktivität bei dem vorliegenden Verwaltungstyp ?

Eine Grenze der Aktivität besteht in der öffentlichen Verwaltung nur dann, wenn es rechtlich schwierig oder unmöglich ist, an Beschäftigte eine Prämie zu vergeben. Einfach anzuwenden ist ein betriebliches Vorschlagswesen zum Umweltschutz daher in Behörden, in denen es ein Ideenmanagement, z.B. gemäß der Richtlinie des Bundes und der Länder gibt, sowie in Eigenbetrieben.

In welchen Bereichen hätte die Idee bei den beiden anderen Verwaltungstypen Vorteile bzw. Nachteile ?

In nicht budgetierten Verwaltungen ist die Idee für die einzelnen Ämter nicht so attraktiv.

25. Für welche Behörden ist die Aktivität anwendbar unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmen- und Handlungsbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten (Mehrfachnennungen möglich) ?

Bund	X
Länder	X
Kreise etc.	X
Kommunen	X
Regie- und Eigenbetriebe	X

26. Wie könnte das Projekt verbreitet werden?

Über verwaltungsspezifische Medien (Möglichkeiten aufzeigen, Übertragbarkeit auf die Verwaltungsebene darstellen). Zusammenstellung in einer Broschüre/Handbuch von

„guten Beispielen“ aus Verwaltungen und der Privatwirtschaft und deren Übertragbarkeit auf (andere) öffentliche Verwaltungen.

Quellen:

Wilkhahn Mehrwerte. Bad Münster 2000.

Telefonat mit Herrn Sander (Umweltmanagement- und Abfallbeauftragter)

Parkraummanagement und Jobticket der Stadtverwaltung Hannover

Allgemeine Beschreibung

1. Kurzbezeichnung / offizieller Titel

Jobticket in der Stadtverwaltung

2. Kurzcharakterisierung des Projektes und seiner Zielsetzung: Welche Grundidee / grundsätzlicher Ansatz wird verfolgt?

Der Verwaltungsausschuss der Stadt Hannover hatte im Dezember 1992 beschlossen, für alle Beschäftigten der Stadtverwaltung, zunächst im Innenstadtbereich, das Jobticket kostenneutral einzuführen. Als Ziel wurde formuliert, damit einen Beitrag zur Umweltentlastung leisten zu wollen. Mit dem Jobticket sollte die ÖPNV-Nutzung der Mitarbeitenden der Stadtverwaltung in Beschäftigtenverkehr angereizt werden, um so das Fahrzeugaufkommen zu verringern und den Schadstoffausstoß zu reduzieren.

Die zwingend vorgeschriebene Kostenneutralität für die Verwaltung hinsichtlich des Jobtickets sollte durch die Bewirtschaftung aller städtischen Parkplätze vor öffentlichen Gebäuden und Schulen gewährleistet werden.

Nachdem umfangreiche organisatorische und finanzielle Voraussetzungen geschaffen waren und eine Meinungsumfrage zur Akzeptanz des Jobtickets und dem Mobilitätsverhalten unter den Mitarbeitenden durchgeführt worden war, konnte das Jobticket an den Dienststellen im Innenstadtbereich zum Februar 1994 eingeführt werden. Die Kosten für das Jobticket werden direkt mit den monatlichen Bezügen der Mitarbeitenden verrechnet.

Jede Dienststelle der Stadtverwaltung entscheidet aufgrund der Anzahl der interessierten Mitarbeitenden selber über die Teilnahme am Jobticket. Liegt der Anteil der gewünschten Teilnehmeranzahl über 50 Prozent der Mitarbeiterschaft, sind alle Parkplatznutzer dieser Dienststelle verpflichtet, ein Jobticket abzunehmen, wenn sie einen Stellplatz weiterhin nutzen wollen.

Das Jobticket wird derzeit 5571 Mitarbeitenden angeboten, von denen es 4357 auch abnehmen. Das entspricht einer Beteiligungsquote von 78 %, die seit Einführungsbeginn nur unwesentlich schwankt und somit erheblich höher liegt als in anderen vergleichbaren Städten. Die Teilnahme der Ämter an der Parkraumbewirtschaftung sowie am Jobticket außerhalb des Innenstadtbereiches ist freiwillig. Die Ausweitung des Modells auf die Ämter (inklusive Schulen und Klinikum) im gesamten hannoverschen Stadtgebiet ist mittlerweile räumlich abgeschlossen.

Die Stadtverwaltung Hannover bewirtschaftet derzeit 1.200 Stellplätze auf 50 Parkplätzen. Die monatliche Miete eines reservierten Stellplatzes für einen Verwaltungsmitarbeiter kostet derzeit ca. 40 €. Es können sowohl Einzel- als auch Sammelmietverträge

(mehrere Personen teilen sich einen Stellplatz) mit der Stadtverwaltung abgeschlossen werden.

3. Wo ist die Organisationseinheit angesiedelt, die das Projekt durchführt?

Kreisfreie Stadt

4. Stand der Verwaltungsmodernisierung

Verwaltungsform: Kommune mit Budgetierung, auf dem Weg zur Verwaltung mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung

5. Beteiligte Organisationseinheiten

Welche Organisationseinheit ist federführend?

Amt für Koordinierung, Controlling und Stadtentwicklung, Verwaltungsabteilung Jobticket

Welche weiteren Organisationseinheiten sind beteiligt?

Amt für zentrale Dienste

6. Projektinitiierung und Projektstand

Welche Organisationseinheit bzw. welche Person initiierte das Projekt?

Anstoß gab politische Entscheidung zur Einführung des Jobtickets.

Wer war bzw. ist die treibende Kraft im Projekt (Change Agent)?

Amt für Stadtentwicklung hat die Federführung zur organisatorischen Vorbereitung der Maßnahme übernommen. Der Personalrat hat die Maßnahme stark unterstützt.

	Startphase	laufend	kurz vor Abschluss	beendet
Wie ist der Projektstand?		X		

Einordnung / Umfeld

7. Ist die Aktivität in ein übergreifendes Managementsystem einbezogen?

	Ja	nein
In ein Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9000 ff.		X
In ein Umweltmanagementsystem nach ISO 14001 ff.		X
In ein Umweltmanagementsystem nach EMAS-Verordnung		X
In ein EFQM-Modell des Qualitätsmanagements		X

8. Welchem medienorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich)?

Energie

Wasser/Abwasser

Mobilität X

Abfall und Materialien

Gefahr- und Schadstoffe

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Aktionsbereiche ausgedehnt werden? Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum?

Nein; bei den Maßnahmen Jobticket und Parkraummanagement handelt es sich um originär mobilitätsbezogene Maßnahmen.

9. Welchem prozessorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich)?

Beschaffung

Bewirtschaftung X

Bau und Instandhaltung

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Prozesse ausgedehnt werden? Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum?

Nein; bei der Maßnahme Parkraummanagement handelt es sich um ein typisches Aufgabenfeld der Bewirtschaftung.

Anreizstrukturen

10. Ist die Aktivität eher verhaltensorientiert oder eher investiv?

Eher verhaltensorientiert X

eher investiv

eine Mischung von beidem

11. Welche ökonomischen und weiteren Anreize führen dabei zu umweltgerechtem Verhalten (Mehrfachnennung möglich)?

Ökonomische Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Budgetierung		
Finanzierungsfonds / Intracting		
Prämien		
Sanktionen		
Weitere ökonomische Anreize	X	
Wenn ja, welche:		

Das Jobticket reizt die Nutzung des ÖPNV an; die Bewirtschaftung ehemals kostenfreier Stellplätze hemmt die Nutzung des eigenen Pkw. Dies ist ein Beispiel der Kombination von typischen push- und pull-Maßnahmen im Rahmen der verkehrspolitischen Instrumente.

Weitere Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Teil der Unternehmenskultur / Leitbild / Politische Vorgabe	X	
Weisung / Reglements (z.B. Beschaffungsrichtlinien)		
Zielvereinbarungen / Produktdefinition		
Kontrolle / Zielerreichungscontrolling		
Verankerung in Organisationsstruktur (Ablauf/Aufbau) (Benennung Verantwortlicher incl. Kompetenzzuweisung)	X	
Institutionelle Anreize (z.B. Vorschlagwesen)		
Nichtmonetäre Motivationsinstrumente (Auszeichnungen etc.)	X	
Benchmarking / Berichtswesen / Informationen		
Qualifizierung		

Erläuterungen:

Das Jobticket stellt sowohl für die Stamm- als auch für die Gelegenheitskunden des öffentlichen Verkehrs eine Erweiterung der Mobilitätsoptionen im beruflichen wie auch im privaten Verkehrsverhalten der Mitarbeitenden dar. Mit der dauerhaften Verfügbarkeit des Jobticket wird den Mitarbeitenden der Zugang zum öffentlichen Verkehr deutlich erleichtert, denn der Aufwand des privaten Ticketerwerbs und die persönliche mo-

natliche Kosten-Nutzen-Rechnung eines Monatsabonnements entfallen. Ggf. ist auch die kollektive Verfügbarkeit des Jobtickets für alle Mitarbeitenden ein wichtiges Element zur Akzeptanz und Anreiz zur Nutzung.

12. Kommt den ökonomischen Anreizen dabei eine besondere Rolle zu?

Die ökonomischen Anreize sind entscheidend sowohl für die Stadtverwaltung insgesamt als auch im Verhältnis zu den Mitarbeitenden:

Die gesamte Maßnahme wird durch die Kombination von Jobticket und Parkraummanagement kostenneutral durchgeführt; anderenfalls hätte es zur Einführung des Jobtickets keine politische Zustimmung gegeben.

Zur hohen Akzeptanz des Jobtickets bei den Mitarbeiterinnen und den Mitarbeitern hat die Bereitstellung des Jobtickets zu stark reduzierten Preisen (26 € im Gegensatz zu 53 € für das Stadtgebiet Hannover plus näheres Umland; 33 € für die Region Hannover im Gegensatz zu 69 €) als ökonomischer Anreiz sicher entscheidend beigetragen.

13. Wer erhält ökonomische und andere Anreize?

Institutionen

keine (Kosten für Jobticket und Einnahmen aus Parkraumbewirtschaftung heben sich auf)

Organisationseinheiten

keine

Einzelne

Die Mitarbeitenden der Stadtverwaltung Hannover erhalten einen Anreiz zur ÖPNV-Nutzung nicht nur im Beschäftigtenverkehr sondern auch bei den anderen Verkehrszwecken, insbesondere im Einkaufs- und Freizeitverkehr, da das Ticket auch am Wochenende genutzt werden kann. Hinzu kommt durch die Parkraumbewirtschaftung ein negativer ökonomischer Anreiz, mit dem eigenen Auto zur Arbeit zu kommen.

14. Anreize und Hemmnisse

Sollen über die Anreize gezielt Hemmnisse für den Umweltschutz in öffentlichen Verwaltungen überwunden werden? Wenn ja, welche (z.B. ökonomische, haushaltsrechtliche, verwaltungstechnische Hemmnisse)?

Die Umweltschutzmaßnahme betrifft zwar den Mitarbeiterverkehr und damit nicht direkt die öffentliche Verwaltung. Für den Mitarbeiterverkehr sollte gezielt das Hemmnis der Bequemlichkeit, vom eigenen Auto auf den ÖPNV umzusteigen, überwunden werden.

Wurden die genannten Hemmnisse überwunden?

nein	ja, alle	ja, z.T.
	X	

Organisatorisches

15. Veränderungen in der Ablauforganisation: Welche neuen Handlungsschritte, neuen Abläufe wurden eingeführt?

Die Abläufe zur Verwaltung des Jobtickets und der Parkraumbewirtschaftung werden in der Antwort zur folgenden Frage beschrieben.

16. Veränderung in der Aufbauorganisation: Wurden spezielle organisatorische Neuregelungen getroffen bzw. Verfahren entwickelt? Wo liegt die Entscheidungs-, Weisungs- und Kontrollbefugnis?

Es wurde das Sachgebiet Jobticket und Parkplatzbewirtschaftung gebildet, das die Abwicklung mit dem Verkehrsunternehmen der ÜSTRA, den Hannoverschen Verkehrsbetrieben und die Verteilung und Abrechnung des Tickets an und mit den Mitarbeitenden leitet.

Dort erfolgt ebenfalls die Vergabe und Verwaltung der städtischen Stellplätze an die Interessenten.

17. Wurden besondere Verwaltungsrichtlinien oder sonstige Regularien erlassen, um das Projekt zu stützen? Wenn ja, welche?

Es wurden hausinterne Richtlinien als Anhang zur Allgemeinen Dienstanweisung (ADA) erlassen.

18. Kommunikation und Akzeptanz

Wie wird das Projekt in der Verwaltung kommuniziert?

Keine Angabe

Wurde das Projekt von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern akzeptiert?

78 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen derzeit das Jobticket ab, was als Erfolg gewertet wird.

19. Sind Akteure außerhalb der Verwaltung eingebunden (z.B. Lieferanten, Auditoren etc.)? Wenn ja, welche und in welcher Rolle?

Keine

Erfolg / Misserfolg

20. Welche Ziele wurden erreicht? Wie ökologisch und ökonomisch erfolgreich war das Modell in dem Beispiel (quantitative und/oder qualitative Angaben, z.B. erzielte Kostensenkung, Energieeinsparung, Umweltentlastung absolut und relativ)?

Wie hoch der Anteil der Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr auf den öffentlichen Verkehr ist, wurde nach Einführung des Jobtickets nicht evaluiert. Subjektiver Eindruck der Stadtverwaltung ist, dass der Anteil der ÖPNV-Nutzung bei den Mitarbeitenden gestiegen ist. Dies wird von der Information abgeleitet, dass die gemieteten Stellplätze zu den Hauptverkehrszeiten nicht ausgelastet sind.

Die monatlichen Stellplatzgebühren von 40 € für den Innenstadtbereich sind vergleichsweise niedrig und spiegeln nicht die wahren Kosten der vorgehaltenen Fläche wider. Die Gebühren für einen festen Stellplatz in der Innenstadt von Hannover liegen normalerweise zwischen 50 und 90 €.

21. Welche Probleme/Hemmnisse/Risiken zeigten sich im Projektverlauf (z.B. Abteilungskonkurrenzen)?

Einige wenige Dienststellen nehmen aufgrund ihrer räumlich-verkehrlichen Lage und der daraus resultierenden besseren Erreichbarkeit mit dem Pkw auch heute noch nicht am Jobticket teil. Die erforderliche Teilnehmerzahl von 50 Prozent wird in diesen Fällen nicht erreicht.

Jobticket und Parkraumbewirtschaftung als Kombination bilden eine nicht konfliktfreie Maßnahme, die Entwicklungszeit benötigt sowie Unterstützung der Politik und der Verwaltung, insbesondere des Personalsrats.

Die Regelung, dass grundsätzlich alle Mitarbeitenden das Jobticket abnehmen müssen bzw. bezahlen müssen, die einen Parkplatz nutzen möchten, bzw. bezahlen müssen, kann zu Konflikten und Widerständen seitens der Mitarbeitenden führen. Es können individuell, persönliche Gründe gegen eine Nutzung des ÖPNV sprechen, aber auch räumlich-verkehrliche Gründe, z.B. schlechte Voraussetzungen zur ÖPNV-Nutzung in Stadtteilen mit mangelnder ÖPNV-Erreichbarkeit bzw. Versorgung.

Nutznieser von dauerhaft verfügbaren Stellplätzen, die vorher unentgeltlich zur Verfügung gestellt wurden, sind potenzielle Widersacher einer Parkraumbewirtschaftung.

22. Gibt es Ansätze, wie die Idee weiterentwickelt werden könnte bzw. sollte? Gibt es eine Vereinbarung zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess?

Räumliche Verbreitung der Maßnahme ist abgeschlossen.

23. (Miss-)Erfolgsfaktoren

Falls das Projekt erfolgreich ist, was ist für den Erfolg entscheidend?

Die Kombination von Restriktion (Parkraummanagement) und Mobilitätsoption (Jobticket) stellt einen Anreiz für die Mitarbeitenden dar, das Projekt zu unterstützen und das Angebot wahrzunehmen. Die Stellplatzgebühren sind so niedrig, dass sie stets ein geringes Konfliktpotenzial darstellten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Stellplatz auch außerhalb der Dienstzeiten zum Besuch der Innenstadt genutzt wird.

Weiterentwicklung / Übertragbarkeit

24. Kompatibilität zu den unterschiedlichen Verwaltungstypen

Wo liegen die Grenzen der Aktivität bei dem vorliegenden Verwaltungstyp?

Grenzen liegen dort, wo der ÖPNV nicht attraktiv genug ist – d.h. insbesondere im ländlichen Raum – oder wo ein Jobticket aus anderen Gründen nicht realisierbar ist.

In welchen Bereichen hätte die Idee bei den beiden anderen Verwaltungstypen Vorteile bzw. Nachteile?

Hinsichtlich der Kombination aus Jobticket und Parkraumbewirtschaftung unterscheiden sich die drei Typen von Verwaltungssystemen nicht wesentlich.

25. Für welche Behörden ist die Aktivität anwendbar unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmen- und Handlungsbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten (Mehrfachnennungen möglich)?

Bund	X
Länder	X
Kreise etc.	X
Kommunen	X
Regie- und Eigenbetriebe	X

26. Wie könnte das Projekt verbreitet werden?

Außer den üblichen Kanälen der Informationsverbreitung im öffentlichen Sektor – z.B. Kommunale Spitzenverbände, Klimabündnis der Städte, evtl. KGSt, difu, Bund-Länder-Arbeitskreise zu wirtschaftlichen Fragen des Umweltschutzes – könnten die öffentlichen (insbesondere kommunalen) Verkehrsunternehmen und deren Verbände ein wichtiger Multiplikator sein.

Quellen:

Stadtverwaltung Hannover, Amt für Koordinierung, Controlling und Stadtentwicklung, Verwaltungsabteilung Jobticket, Ernegrith Emmelmann, ernegrith. emmelmann.12@hannover-stadt.de; www.hannover.de/deutsch/ver_umwe/verkehr.htm

„Leuchtentausch 2 zu 1 für's Klima“ in Hamburg

Allgemeine Beschreibung

1. Kurzbezeichnung / offizieller Titel

„Leuchtentausch 2 zu 1 fürs Klima“

2. Kurzcharakterisierung des Projektes und seiner Zielsetzung: Welche Grundidee / grundsätzlicher Ansatz wird verfolgt ?

In öffentlichen Einrichtungen werden alte Leuchten mit zwei Lampen (Lichtquellen) durch neue, dem Stand der Technik entsprechende einlampige Leuchten ersetzt. Der Stromverbrauch wird – bei mindestens gleichbleibender Lichtstärke – durch besonders effiziente Leuchten, Vorschaltgeräte und Lampen mehr als halbiert. Zur Finanzierung des Programms – das Teil eines größeren Maßnahmenpaketes zur Reduzierung des Heizenergie-, Wasser- und Stromverbrauchs in öffentlichen Gebäuden ist – wurde unter anderem mit den Hamburgischen Electricitäts-Werken (HEW) ein Kaufratenkredit in Höhe von insgesamt 20 Mio. € abgeschlossen. Während der Finanzierungslaufzeit werden die gewohnten Betriebskosten der alten Beleuchtungsanlagen weiter gezahlt, nach der Tilgung stehen die Einsparungen den betroffenen Ämtern für andere Aufgaben zur Verfügung. Weiterhin werden die Maßnahmen aus einem speziellen Energieeinspartitel des Hamburger Haushalts finanziert. Die Behörde für Umwelt und Gesundheit bietet die gesamte Dienstleistung komplett von der Planung über die Finanzierung bis zur Durchführung allen Behörden an. Der Clou: Durch Großeinkauf können erhebliche Kostenvorteile genutzt werden.

3. Wo ist die Organisationseinheit angesiedelt, die das Projekt durchführt ?

Kreisfreie Stadt

4. Stand der Verwaltungsmodernisierung

Kommune mit Budgetierung, auf dem Weg zur Verwaltung mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung

5. Beteiligte Organisationseinheiten

Welche Organisationseinheit ist federführend ?

Behörde für Umwelt und Gesundheit

Welche weiteren Organisationseinheiten sind beteiligt ?

Fachbehörden, bis hin zur einzelnen Schule (die in Hamburg eigenverantwortlich sind), in denen Leuchten getauscht werden

6. Projektinitiierung und Projektstand

Welche Organisationseinheit bzw. welche Person initiierte das Projekt ?

Behörde für Umwelt und Gesundheit

Wer war bzw. ist die treibende Kraft im Projekt (Change Agent) ?

Behörde für Umwelt und Gesundheit

	Startphase	laufend	kurz vor Abschluss	beendet
Wie ist der Projektstand ?		X		(X)

Zwar ist der Kaufratenkredit der HEW beendet, er wird aber durch einen anderen Träger fortgeführt; das Programm wird auch aus Haushaltsmitteln der Hansestadt Hamburg fortgeführt.

Einordnung / Umfeld

7. Ist die Aktivität in ein übergreifendes Managementsystem einbezogen ?

	Ja	nein
In ein Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9000 ff.		X
In ein Umweltmanagementsystem nach ISO 14001 ff.		X
In ein Umweltmanagementsystem nach EMAS-Verordnung		X
In ein EFQM-Modell des Qualitätsmanagements		X

In ein anderes System:

Nein

8. Welchem medienorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Energie X

Wasser/Abwasser

Mobilität

Abfall/ Materialien X

Gefahr- und Schadstoffe

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Aktionsbereiche ausgedehnt werden ?
Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum ?

Die Idee könnte auf andere Handlungsfelder übertragen werden, wenn die Maßnahme wirtschaftlich und ökologisch sinnvoll sind. In Hamburg selbst wurde und wird die Idee auch auf andere Maßnahmen, z.B. Optimierung und Austausch von Umwälzpumpen, Austausch von Kühltürmen in den Dienststellen sowie eine Programm zum Austausch von Heizungskesseln angewendet.

9. Welchem prozessorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Beschaffung	X
Bewirtschaftung	X
Bau und Instandhaltung	X

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Prozesse ausgedehnt werden ? Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum ?

Die Idee könnte auf andere Prozesse übertragen werden, wenn die Maßnahmen wirtschaftlich und ökologisch sinnvoll sind.

Anreizstrukturen

10. Ist die Aktivität eher verhaltensorientiert oder eher investiv ?

Eher verhaltensorientiert

eher investiv X

eine Mischung von beidem

11. Welche ökonomischen und weiteren Anreize führen dabei zu umweltgerechtem Verhalten (Mehrfachnennung möglich) ?

Ökonomische Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Budgetierung	X	
Finanzierungsfonds / Intracting	X	
Prämien		
Sanktionen		
Weitere ökonomische Anreize	X	
Wenn ja, welche:		

Erläuterungen:

Die notwendigen Investitionen für den Leuchtentausch werden durch den Kaufratenkredit abgedeckt. Während der Finanzierungslaufzeit werden die gewohnten Betriebskosten der alten Beleuchtungsanlagen weiter gezahlt, nach der Tilgung stehen die Einsparungen den betroffenen Ämtern für andere Aufgaben zur Verfügung. Ebenso bietet die Anteilsfinanzierung durch die Behörde für Umwelt und Gesundheit einen finanziellen Anreiz für die Investition. Die Behörde für Umwelt und Gesundheit bietet die gesamte Dienstleistung komplett von der Planung über die Finanzierung bis zur Durchführung allen Behörden an. Durch Großeinkauf können Kostenvorteile genutzt werden.

Weitere Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Teil der Unternehmenskultur / Leitbild / Politische Vorgabe		X
Weisung / Reglements (z.B. Beschaffungsrichtlinien)		X
Zielvereinbarungen / Produktdefinition		
Kontrolle / Zielerreichungscontrolling		X
Verankerung in Organisationsstruktur (Ablauf/Aufbau) (Benennung Verantwortlicher inkl. Kompetenzzuweisung)	X	
Institutionelle Anreize (z.B. Vorschlagwesen)		
Nichtmonetäre Motivationsinstrumente (Auszeichnungen etc.)		
Benchmarking / Berichtswesen / Informationen	X	
Qualifizierung	X	

Erläuterungen:

Energiemanagement hat in Hamburg Tradition. Im Rahmen des Energiemanagements erfolgt die Kontrolle der Energieverbräuche in allen Behörden. Die Komplett-Dienstleistung durch die Umweltbehörde ist eine wesentliche Arbeitserleichterung für die übrigen Behörden. Darüber hinaus werden kontinuierlich Schulungen für Finanz- und Technikverantwortliche angeboten.

12. Kommt den ökonomischen Anreizen dabei eine besondere Rolle zu ?

Ja

13. Wer erhält ökonomische und andere Anreize ?

Institutionen

Die Stadtverwaltung erhält Anerkennung durch ihr Umweltengagement (z.B. zweiter Platz beim Energy Globe 2000). Entlastung des Hamburger Haushalts durch geringeren Energieverbrauch, geringere Aufwendungen für Wartung und Instandsetzung sowie Entsorgung.

Organisationseinheiten

Dem Amt, bei dem die Maßnahme durchgeführt wird, fallen nach Ablauf der Kapitalrückflusszeit die eingesparten Energiekosten zu. Im Rahmen der Budgetierung können diese Kosten für andere Aufgaben verwendet werden. Eine Sanierung ist immer auch eine Gebäudemodernisierung, die den Wert der Immobilie steigert bzw. erhält. Die Organisationseinheiten haben einen positiven Anreiz, sich an dem Programm zu betei-

gen, weil sie die komplette Dienstleistung des Leuchtentauschs von der Behörde für Umwelt und Gesundheit angeboten bekommen.

Einzelne

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter profitieren von der neuen Anlage durch die Komfortverbesserung im Gebäude/Büro.

14. Anreize und Hemmnisse

Sollen über die Anreize gezielt Hemmnisse für den Umweltschutz in öffentlichen Verwaltungen überwunden werden ? Wenn ja, welche (z.B. ökonomische, haushaltsrechtliche, verwaltungstechnische Hemmnisse) ?

Im Rahmen der Instandhaltung wird in den meisten Verwaltungen nicht systematisch die Beleuchtung vorzeitig durch effiziente Systeme ersetzt, auch wenn dies wirtschaftlich wäre. Meist stehen hierfür weder Personalkapazitäten noch Mittel zur Verfügung. Beide Hemmnisse werden mit dem „Leuchtentausch 2 zu 1 fürs Klima“ generell angegangen.

Wurden die genannten Hemmnisse überwunden ?

nein	ja, alle	ja, z.T.
	X	

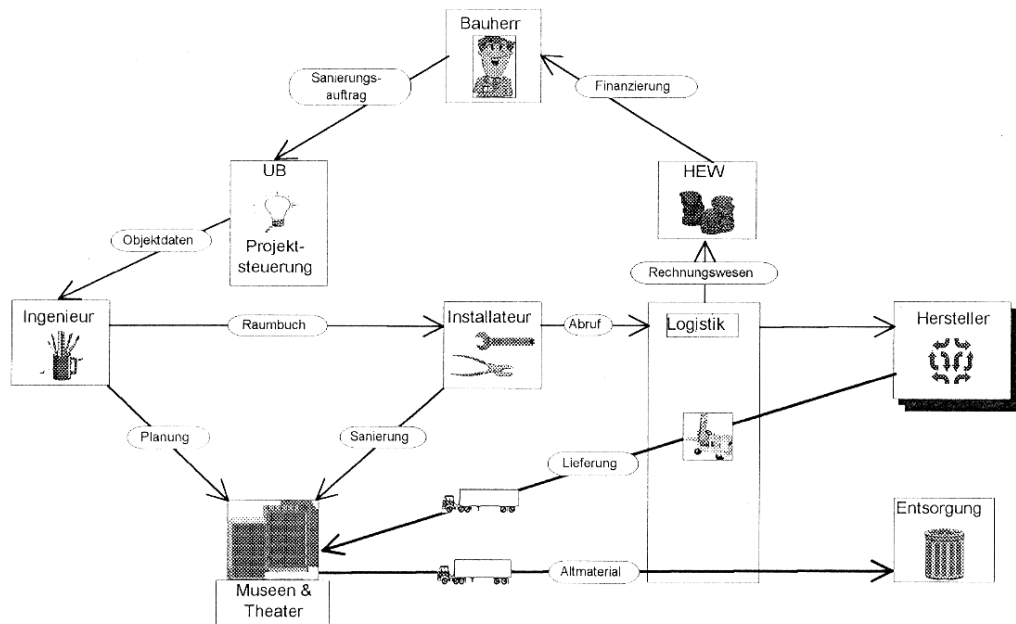
Organisatorisches

15. Veränderungen in der Ablauforganisation: Welche neuen Handlungsschritte, neuen Abläufe wurden eingeführt ?

Der gesamte Ablauf wird als Dienstleistung aus einer Hand von der Behörde für Umwelt und Gesundheit angeboten, vgl. die nachfolgende Grafik.

Die Leuchten und anderen Komponenten werden im Großeinkauf günstig beschafft. Auch für die Dienstleistungen Ingenieur, Installateur, Logistik und Entsorgung wurden per Ausschreibung kostengünstige Rahmenverträge abgeschlossen.

Leuchtentausch 2 zu 1 fürs Klima - In Hamburger Museen & Theatern



16. Veränderung in der Aufbauorganisation: Wurden spezielle organisatorische Neuregelungen getroffen bzw. Verfahren entwickelt? Wo liegt die Entscheidungs-, Weisungs- und Kontrollbefugnis?

Die Behörde für Umwelt und Gesundheit bietet die gesamte Dienstleistung aus einer Hand an und steuert den Ablauf. Die Dienstleistungen Planung, Beschaffung und Installation werden von externen Partnern durchgeführt. Die anderen Behörden entscheiden selbst, ob sie am Programm teilnehmen wollen.

17. Wurden besondere Verwaltungsrichtlinien oder sonstige Regularien erlassen, um das Projekt zu stützen? Wenn ja, welche?

Nein, für das Projekt nicht. Allerdings wurde ein Haushaltsbeschluss zur Verpflichtungsermächtigung der Kauftratenfinanzierung für Maßnahmen zur Reduzierung des Heizenergie-, Strom- und Wasserverbrauchs der öffentlichen Einrichtungen (1996) herbeigeführt, durch den Kreditraten aus dem Betriebskostenhaushalt finanziert werden können.

18. Kommunikation und Akzeptanz

Wie wird das Projekt in der Verwaltung kommuniziert?

Rundschreiben, Info-Zeitungen, Aushänge, Plakate, Broschüren, Internet

Wurde das Projekt von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern akzeptiert?

Ja.

19. Sind Akteure außerhalb der Verwaltung eingebunden (z.B. Lieferanten, Auditoren etc.) ? Wenn ja, welche und in welcher Rolle ?

Leuchtenhersteller, Lieferanten, Planungsbüros, Installateure als Auftragnehmer, HEW als Logistiker.

Erfolg / Misserfolg

20. Welche Ziele wurden erreicht ? Wie ökologisch und ökonomisch erfolgreich war das Modell in dem Beispiel (quantitative und/oder qualitative Angaben, z.B. erzielte Kostensenkung, Energieeinsparung, Umweltentlastung absolut und relativ)?

Es wurden seit dem Projektstart etwa 150.000 Leuchten getauscht (bzw. befinden sich in der Umsetzung). Pro Jahr werden so ca. 13,5 Mio. kWh Strom eingespart, das entspricht einer Kosteneinsparung von 1,7 Mio. €. Hierfür wurden insgesamt Investitionen von 16 Mio. € getätigt. Davon wurden nur rund 2,7 Mio. € aus dem Kaufratenkredit der HEW bestritten, die übrigen Mittel aus dem Haushalt der Stadt Hamburg.

Insgesamt wurden im Rahmen des Kaufratenkredits der HEW bis Dezember 2001 Maßnahmen mit einer Investitionssumme von 11,5 Mio. € umgesetzt. Pro Jahr werden 13,8 Mio. kWh eingespart, das entspricht einer Kosteneinsparung von 2,5 Mio. €. Die Zahlen über den HEW-Kredit beziehen sich nicht ausschließlich auf die Investitionen im Beleuchtungsbereich.

21. Welche Probleme/Hemmnisse/Risiken zeigten sich im Projektverlauf (z.B. Abteilungskonkurrenzen) ?

Keine. Hier wäre generell nur die Abhängigkeit der Wirtschaftlichkeit von Energiesparmaßnahmen von den energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Strompreis, Zinssatz) zu nennen.

22. Gibt es Ansätze, wie die Idee weiterentwickelt werden könnte bzw. sollte ? Gibt es eine Vereinbarung zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess ?

Das Programm läuft in den nächsten Jahren weiter für die öffentlichen Gebäude. Es ist daran gedacht, das Projekt auf den Bereich Dienstleistungs- und Produktionsbetriebe zu übertragen.

23. (Miss-)Erfolgsfaktoren

Falls das Projekt erfolgreich ist, was ist für den Erfolg entscheidend ?

- Finanzieller Anreiz für die Organisationseinheiten, bei denen die Maßnahmen durchgeführt werden
- Komplettangebot als Dienstleistung wird durch die Umweltbehörde zu günstigen Konditionen angeboten

Weiterentwicklung / Übertragbarkeit

24. Kompatibilität zu den unterschiedlichen Verwaltungstypen

Wo liegen die Grenzen der Aktivität bei dem vorliegenden Verwaltungstyp ?

Es sind keine Grenzen erkennbar.

In welchen Bereichen hätte die Idee bei den beiden anderen Verwaltungstypen Vorteile bzw. Nachteile ?

Die Idee lässt sich prinzipiell in allen drei Verwaltungstypen umsetzen, allerdings wird die Motivation, Energie einzusparen, in einer traditionellen Verwaltung nach kameralistischem Modell gering sein, wenn die eingesparten Energiekosten nach der Tilgung der Investitionskosten im Gesamthaushalt und nicht in den einzelnen Referaten verbleiben.

25. Für welche Behörden ist die Aktivität anwendbar unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmen- und Handlungsbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten (Mehrfachnennungen möglich) ?

Bund	X
Länder	X
Kreise etc.	X
Kommunen	X
Regie- und Eigenbetriebe	X

26. Wie könnte das Projekt verbreitet werden?

Veröffentlichung der Ergebnisse in Info-Börsen über Internet, Informationsaustausch innerhalb der Kommunalen Spitzenverbände, Aufsätze in Fachzeitschriften, Tagungen.

(Dieses ist weitestgehend schon erfolgt. Darüber hinaus wurde das umfangreiche Vertragswerk anderen Institutionen, z.B. Energieagenturen, zur Verfügung gestellt)

Quellen

- Freie und Hansestadt Hamburg: Maßnahmen zur Reduzierung des Heizenergie-, Strom- und Wasserverbrauchs. Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft. Drucksache 15/1716 vom 9.1. 96
- Freie und Hansestadt Hamburg: Leuchtentausch 2 zu 1 fürs Klima. Info-Blatt. Hamburg 2000.
- Freie und Hansestadt Hamburg: Abschlussbericht zum HEW-Kaufpreisratenkredit der Umweltbehörde – Amt D Rationelle Energieverwendung. Hamburg 2001.
- Auskunft auf eine persönliche Anfrage an H. Pinnau, Behörde für Umwelt und Gesundheit, Fachamt für Energie und Immissionsschutz, Rationelle Energieverwendung

Stuttgart, Stadtinternes Contracting - Stuttgarter Modell

Allgemeine Beschreibung

1. Kurzbezeichnung / offizieller Titel

Stadtinternes Contracting – Stuttgarter Modell

2. Kurzcharakterisierung des Projektes und seiner Zielsetzung: Welche Grundidee / grundsätzlicher Ansatz wird verfolgt ?

Wirtschaftliche Investitionen zur Energie- und Wassereinsparung werden durch das stadtinterne Contracting (Intracting) finanziert. Die notwendigen Investitionen werden durch das Amt für Umweltschutz vorfinanziert. Die erzielte Energie- und Wasserkosteneinsparung fließt solange an dieses Amt zurück, bis die Investitionskosten getilgt sind. Danach stehen die eingesparten Energie- und Wasserkosten dem Fachamt in voller Höhe zur Verfügung. Damit sind Maßnahmen zur Energie- und Wassereinsparung auch kurzfristig realisierbar. Im Gegensatz zu externen Finanzierungen entfallen Zinsen und Gewinnzuschläge. Auch Teilfinanzierungen und sehr kleine Projekte sind möglich. Der Verwaltungsaufwand zur Überwachung des Projekts ist deutlich kleiner als beim Energiespar-Contracting mit externen Partnern. Dem Amt für Umweltschutz wurden zur Anschubfinanzierung innerhalb von 5 Jahren insgesamt 2,3 Mio € zur Verfügung gestellt, seit 2000 werden weitere Intracting-Maßnahmen zur Energie- und Wassereinsparung ausschließlich aus dem Kapitalrückfluß aus den eingesparten Verbrauchskosten finanziert.

3. Wo ist die Organisationseinheit angesiedelt, die das Projekt durchführt ?

Kreisfreie Stadt

4. Stand der Verwaltungsmodernisierung

Kommune mit Budgetierung, auf dem Weg zu Verwaltung mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung.

5. Beteiligte Organisationseinheiten

Welche Organisationseinheit ist federführend ?

Das Amt für Umweltschutz schlägt investive Maßnahmen vor, errechnet die mögliche Energie- und Wasserkosteneinsparung und führt die Wirtschaftlichkeitsrechnung durch. In Absprache mit dem jeweiligen Fachamt beauftragt das Amt für Umweltschutz das Hochbauamt mit der Durchführung der Maßnahmen.

Welche weiteren Organisationseinheiten sind beteiligt ?

Das Hochbauamt plant und ermittelt die Kosten der vorgeschlagenen Maßnahmen und wird mit der Durchführung beauftragt. Mit den betroffenen Fachämtern wird eine Vereinbarung über die Höhe des Finanzierungsanteils abgeschlossen.

6. Projektinitiierung und Projektstand

Welche Organisationseinheit bzw. welche Person initiierte das Projekt ?

Amt für Umweltschutz

Wer war bzw. ist die treibende Kraft im Projekt (Change Agent) ?

Amt für Umweltschutz

	Startphase	laufend	kurz vor Abschluss	beendet
Wie ist der Projektstand ?		X		

Einordnung / Umfeld

7. Ist die Aktivität in ein übergreifendes Managementsystem einbezogen ?

	Ja	nein
In ein Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9000 ff.		X
In ein Umweltmanagementsystem nach ISO 14001 ff.		X
In ein Umweltmanagementsystem nach EMAS-Verordnung		X
In ein EFQM-Modell des Qualitätsmanagements		X
In ein anderes System:	nein	

8. Welchem medienorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Energie X

Wasser/Abwasser X

Mobilität

Abfall und Materialien

Gefahr- und Schadstoffe

*Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Aktionsbereiche ausgedehnt werden ?
Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum ?*

Idee könnte auf Handlungsfelder, bei denen wirtschaftliche Investitionen an mangelnden Haushaltsmitteln scheitern – entsprechend modifiziert – ausgedehnt werden.

9. Welchem prozessorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Beschaffung

Bewirtschaftung X

Bau und Instandhaltung X

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Prozesse ausgedehnt werden ? Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum ?

Idee könnte auf die Beschaffung ausgedehnt werden, um die Mehrkosten ressourceneffizienter Produkte vorzufinanzieren.

Anreizstrukturen

10. Ist die Aktivität eher verhaltensorientiert oder eher investiv ?

Eher verhaltensorientiert

eher investiv X

eine Mischung von beidem

11. Welche ökonomischen und weiteren Anreize führen dabei zu umweltgerechtem Verhalten (Mehrfachnennung möglich) ?

Ökonomische Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Budgetierung	X	
Finanzierungsfonds/ Intracting	X	
Prämien		
Sanktionen		
Weitere ökonomische Anreize		
<i>Wenn ja, welche:</i>		

Weitere Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Teil der Unternehmenskultur / Leitbild / Politische Vorgabe		X
Weisung / Reglements (z.B. Beschaffungsrichtlinien)		

Zielvereinbarungen / Produktdefinition

Kontrolle / Zielerreichungscontrolling X

Verankerung in Organisationsstruktur (Ablauf/Aufbau) X
(Benennung Verantwortlicher incl. Kompetenzzuweisung)

Institutionelle Anreize (z.B. Vorschlagwesen)

Nichtmonetäre Motivationsinstrumente
(Auszeichnungen etc.)

Benchmarking / Berichtswesen / Informationen

Qualifizierung

12. Kommt den ökonomischen Anreizen dabei eine besondere Rolle zu ?

Ja.

13. Wer erhält ökonomische und andere Anreize ?

Institutionen

Durch stadtinternes Contracting spart die Stadt gegenüber Energiespar-Contracting mit externen Partnern Kosten ein, weil Zinsen und Gewinnzuschläge entfallen. Außerdem können auch kleine Projekte und weniger wirtschaftliche Projekte realisiert werden.

Die Stadtverwaltung erhält interne und externe Anerkennung für ihr umweltbewusstes Engagement.

Organisationseinheiten

Dem Amt, bei dem die Maßnahme durchgeführt wird, fallen nach Ablauf der Kapitalrückflußzeit die eingesparten Energie- und Wasserkosten zu. Im Rahmen der Budgetierung können diese Kosten für andere Aufgaben verwendet werden. Es hat sich gezeigt, dass bei Durchführung von investiven Energie- und Wassersparmaßnahmen die tatsächlichen Einsparungen z.T. höher sind als die berechneten. Das wird darauf zurückgeführt, dass die Nutzerinnen und die Nutzer sich intensiver mit dem Thema Energie und Wasser auseinandersetzen und durch ihr bewussteres Verhalten zusätzlich gespart wird. Dieser Effekt ist jedoch nicht auf alle Maßnahmen übertragbar, es gibt auch Fälle, in denen die geplante Einsparung nicht erreicht wurde.

Einzelne

Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Organisationseinheit, bei der eine Energiesparmaßnahme umgesetzt wird, bringt dies oft eine Komfortverbesserung. Die Nutzerinnen und Nutzer setzen sich intensiver mit dem Thema Energie und Wasser auseinander und können durch bewussteres Verhalten auch im persönlichen Umfeld sparen.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter könnten sowohl positive als auch negative Anreize erhalten durch neue und zusätzliche Aufgaben.

14. Anreize und Hemmnisse

Sollen über die Anreize gezielt Hemmnisse für den Umweltschutz in öffentlichen Verwaltungen überwunden werden ? Wenn ja, welche (z.B. ökonomische, haushaltsrechtliche, verwaltungstechnische Hemmnisse) ?

Ökonomische Hemmnisse – fehlende Haushaltsmittel zur Finanzierung von Energieeinsparmaßnahmen – sollen überwunden werden.

Wurden die genannten Hemmnisse überwunden ?

nein	ja, alle	ja, z.T.
	X	

Organisatorisches

15. Veränderungen in der Ablauforganisation: Welche neuen Handlungsschritte, neuen Abläufe wurden eingeführt ?

Das Amt für Umweltschutz schlägt investive Maßnahmen vor, errechnet die mögliche Energiekosteneinsparung und führt die Wirtschaftlichkeitsrechnung durch. In Absprache mit dem jeweiligen Fachamt beauftragt das Amt für Umweltschutz das Hochbauamt mit der Durchführung der Maßnahmen. Mit den betroffenen Fachämtern wird eine Vereinbarung über die Höhe des Finanzierungsanteils abgeschlossen.

16. Veränderung in der Aufbauorganisation: Wurden spezielle organisatorische Neuregelungen getroffen bzw. Verfahren entwickelt ? Wo liegt die Entscheidungs-, Weisungs- und Kontrollbefugnis ?

Im Amt für Umweltschutz wurde eine neue Haushaltsstelle „Maßnahmen zur Energieeinsparung“ eingerichtet. Dieser Stelle (dem Intracting-Fonds) wurden im Laufe von 5 Jahren insgesamt 2,3 Mio. € zur Vorfinanzierung von Energieeinsparmaßnahmen zur Verfügung gestellt.

17. Wurden besondere Verwaltungsrichtlinien oder sonstige Regularien erlassen, um das Projekt zu stützen ? Wenn ja, welche ?

Stadtratsbeschluss zur Finanzierung von Maßnahmen zur Energieeinsparung.

Vereinbarungen zwischen dem Amt für Umweltschutz und dem „gebäudeverwaltenden Amt“ über die Mittelbereitstellung für energiesparende Maßnahmen.

18. Kommunikation und Akzeptanz

Wie wird das Projekt in der Verwaltung kommuniziert ?

Stadtratsbeschluss.

Wurde das Projekt von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern akzeptiert ?

Ja.

19. Sind Akteure außerhalb der Verwaltung eingebunden (z.B. Lieferanten, Auditoren etc.) ? Wenn ja, welche und in welcher Rolle ?

Nein.

Erfolg / Misserfolg

20. Welche Ziele wurden erreicht ? Wie ökologisch und ökonomisch erfolgreich war das Modell in dem Beispiel (quantitative und/oder qualitative Angaben, z.B. erzielte Kostensenkung, Energieeinsparung, Umweltentlastung absolut und relativ)?

Von 1995 bis 2000 wurden 133 Maßnahmen mit einer Investitionssumme von 2,68 Mio. € realisiert. Jährlich werden:

- 10.900 MWh Heizenergie,
- 890 MWh Strom,
- 3.450 t CO₂ und
- 28.600 m³ Wasser eingespart

21. Welche Probleme/Hemmnisse/Risiken zeigten sich im Projektverlauf (z.B. Abteilungskonkurrenzen) ?

In den ersten Jahren war bei den städtischen Ämtern und Eigenbetrieben erhebliche Überzeugungsarbeit zu leisten. Zunächst gab es Zweifel an der Tatsache, "dass es hier etwas umsonst gibt". Die Nutzerämter suchten den Haken bei dem Modell. - Vor allem bei Klein- und Kleinstprojekten können die Ergebnisse z.T. nicht genau geprüft werden, da dazu die Kapazitäten fehlen. Einen erheblichen Arbeitsaufwand bedeutet es, jedes Jahr wirtschaftliche Projekte mit einem Volumen von 0,75 Mio. € zu finden und umzusetzen. Aufgrund personeller Veränderungen in der Abteilung ist eine Stagnation oder ein Rückgang der Projekte zu erwarten.

22. Gibt es Ansätze, wie die Idee weiterentwickelt werden könnte bzw. sollte ? Gibt es eine Vereinbarung zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess ?

2001 wurde ein Gemeinderats-Beschluss erwirkt, der die maximal mögliche Kapitalrückflusszeit von 50 % auf 75 % der technischen Lebensdauer erhöht. Damit lassen sich

v.a. im Strombereich mehr finanzierbare Projekte finden. Weitere Potentiale bestehen z.B. im Bereich erneuerbarer Energien (Holzhackschnitzel) oder Wärmedämmung (oberste Geschossdecke). Schwerpunkt der vergangenen beiden Jahre war neben der Dämmung der Bau von Blockheizkraftwerken.

23. (Miss-)Erfolgsfaktoren

Falls das Projekt erfolgreich ist, was ist für den Erfolg entscheidend ?

Der finanzielle Anreiz für die Organisationseinheiten, bei denen die Maßnahmen durchgeführt wurden, ist für den Erfolg entscheidend.

Weiterentwicklung / Übertragbarkeit

24. Kompatibilität zu den unterschiedlichen Verwaltungstypen

Wo liegen die Grenzen der Aktivität bei dem vorliegenden Verwaltungstyp ?

Keine Grenzen

In welchen Bereichen hätte die Idee bei den beiden anderen Verwaltungstypen Vorteile bzw. Nachteile ?

Idee lässt sich prinzipiell in allen drei Verwaltungstypen umsetzen, allerdings wird die Motivation, Energie einzusparen in einer kameralistischen Verwaltung gering sein, wenn die eingesparten Energiekosten nach der Tilgung der Investitionskosten im Gesamthaushalt und nicht in den einzelnen Referaten verbleiben.

25. Für welche Behörden ist die Aktivität anwendbar unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmen- und Handlungsbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten (Mehrfachnennungen möglich) ?

Bund	X
Länder	X
Kreise etc.	X
Kommunen	X
Regie- und Eigenbetriebe	X

26. Wie könnte das Projekt verbreitet werden?

Zur Verbreitung des Intracting-Konzepts hat das Wuppertal Institut (2000) eine konzertrierte Aktion „Intracting“ vorgeschlagen. Sie ist in Kapitel 7.2 des Hauptteils dargestellt.

Eine konzertrierte Aktion „Intracting“ kann eine Plattform bieten, um das Instrument gezielt zu verbessern, weiterzuentwickeln und zu vermarkten.

Quellen

Landeshauptstadt Stuttgart: Finanzierung von Maßnahmen zur Energieeinsparung. Gemeindedrucksache Nr. 584/1994

Landeshauptstadt Stuttgart: Stadtinternes Contracting in Stuttgart am Beispiel einer Schüleraktion zur dämmung der obersten Geschossdecke. Artikel auf der homepage der Stadt unter: http://www.stuttgart.de/sde/menu/frame/ns_top_11021_11041.htm. Stuttgart 2002.

Landeshauptstadt Stuttgart: Energiebericht; Fortschreibung für die Jahre 99/2000. Stuttgart 2001.

Wuppertal Institut: Intracting in Wuppertal. Projektstufe I: Erfahrungen mit und Vorgehensweise zu Intracting in den Bundesländern. Wuppertal 2000.

Das Car-Sharing-Modell der Kreisverwaltung Ostholstein

Allgemeine Beschreibung

1. Kurzbezeichnung / offizieller Titel

Car-Sharing im Landkreis Ostholstein, Beispiel: Kreisverwaltung in Eutin

2. Kurzcharakterisierung des Projektes und seiner Zielsetzung: Welche Grundidee / grundsätzlicher Ansatz wird verfolgt?

Mit dem Ziel der Optimierung ihrer zentralen Dienste wird seit 1998 im Landkreis Ostholstein an der Kreisverwaltung Eutin ein Car-Sharing-Angebot angewandt. Das Kieler Car-Sharing-Unternehmen StattAuto Kiel GmbH übernahm drei von neunzehn Dienstwagen der Kreisverwaltung Ostholstein in ihren Car-Sharing-Pool, wofür die Verwaltung am Umsatzerlös beteiligt ist und dadurch Kosten für ihren Fuhrpark einspart. Andererseits ist die Verwaltung selber Mitglied bei StattAuto und nutzt das Angebot für die betriebliche Mobilität. Im Innenhof der Kreisverwaltung Eutin befindet sich eine Car-Sharing-Station mit drei Car-Sharing-Fahrzeugen, auf die sowohl Privatpersonen als auch die Mitarbeitenden der Verwaltung zugreifen können. Die Stellplätze auf dem Kreishausgelände werden StattAuto von der Kreisverwaltung kostenlos zur Verfügung gestellt.

Die Verwaltung deckt – mit günstigen Sonderkonditionen, die mit StattAuto Kiel ausgehandelt wurden – in den Dienstzeiten mit dem Car-Sharing-Angebot variabel ihre Spitzenbedarfe im Dienstreiseverkehr. Privatanutzer können die Pkw täglich mieten, wobei die Nutzung am Feierabend und am Wochenende überwiegt. Diese auf Synergie setzende Kombination von privater und gewerblicher Nutzung erhöht die spezifische Fahrzeugauslastung.

Nach Aussage der Kreisverwaltung wurde seither der Fuhrpark dem Mobilitätsbedarf angepasst und stetig verkleinert. Zu beobachten sei weiterhin eine Abnahme der fahrzeugbezogenen Personenkilometer, da Dienstfahrten besser geplant werden und gebündelt erfolgen. Die Teilnahme an Car-Sharing ist der Ausgangspunkt einer umfassenden Modernisierung des Fuhrparks und dessen Organisation. Der Fuhrpark wurde bereits auf ein Leasing-Modell umgestellt.

3. Wo ist die Organisationseinheit angesiedelt, die das Projekt durchführt?

Kreisverwaltung

4. Stand der Verwaltungsmodernisierung

Kommune mit Budgetierung

5. Beteiligte Organisationseinheiten

Welche Organisationseinheit ist federführend?

Abteilung Organisation

Welche weiteren Organisationseinheiten sind beteiligt?

keine

6. Projektinitiierung und Projektstand

Welche Organisationseinheit bzw. welche Person initiierte das Projekt?

Mitarbeiter der Abteilung Organisation

Wer war bzw. ist die treibende Kraft im Projekt (Change Agent)?

Vorhaben wurde über Pilotprojekt 1998 initiiert und wird seit Mitte 1999 weitergeführt.

	Startphase	laufend	kurz vor Abschluss	beendet
Wie ist der Projektstand?		X		

Einordnung / Umfeld

7. Ist die Aktivität in ein übergreifendes Managementsystem einbezogen?

	Ja	nein
In ein Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9000 ff.		X
In ein Umweltmanagementsystem nach ISO 14001 ff.		X
In ein Umweltmanagementsystem nach EMAS-Verordnung		X
In ein EFQM-Modell des Qualitätsmanagements		X

In ein anderes System: nein

8. Welchem medienorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich)?

Energie

Wasser/Abwasser

Mobilität X

Abfall und Materialien

Gefahr- und Schadstoffe

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Aktionsbereiche ausgedehnt werden? Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum?

Die Grundidee des Car-Sharing-Modells Ostholstein ist, verwaltungseigene Ressourcen bzw. Gebrauchsgüter der Öffentlichkeit gegen ein Entgelt zeitlich begrenzt bereitzustellen. Die Organisation und Verwaltung des Modells übernimmt dabei hier ein externes Unternehmen. Der Fuhrpark von Energiebetrieben und Behörden, der häufig nicht ausgelastet ist, eignet sich insbesondere für diesen Ansatz. Übertragbar ist das Modell im Bereich Mobilität z.B. auf die Stellplätze der Verwaltung. Die weiteren unter 8. aufgeführten Medien eignen sich nicht für diesen Ansatz.

9. Welchem prozessorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich)?

Beschaffung X

Bewirtschaftung X

Bau und Instandhaltung

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Prozesse ausgedehnt werden? Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum?

Am ehesten ist die Idee innerhalb der Bewirtschaftung auf die bessere Nutzung verwaltungseigener Gebäudeflächen übertragbar.

Anreizstrukturen

10. Ist die Aktivität eher verhaltensorientiert oder eher investiv?

Eher verhaltensorientiert

eher investiv

eine Mischung von beidem X

11. Welche ökonomischen und weiteren Anreize führen dabei zu umweltgerechtem Verhalten (Mehrfachnennung möglich)?

Ökonomische Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Budgetierung		X
Finanzierungsfonds / Intracting		
Prämien		
Sanktionen		
Weitere ökonomische Anreize	X	

Wenn ja, welche:

Die Erzielung von Einsparungen im Gesamthaushalt durch Verzicht auf Fahrzeuganschaffung und -nutzung und die Erzielung von Einnahmen durch Auslagerung der Dienstwagen.

Erläuterungen:

Die Einsparungen und Einnahmen kommen keiner Organisationseinheit zugute, sondern der Gesamtverwaltung. Die Einführung der Budgetierung wird derzeit bei der Kreisverwaltung vorbereitet.

Weitere Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Teil der Unternehmenskultur / Leitbild / Politische Vorgabe	X	
Weisung / Reglements (z.B. Beschaffungsrichtlinien)		X
Zielvereinbarungen / Produktdefinition	X	
Kontrolle / Zielerreichungscontrolling		
Verankerung in Organisationsstruktur (Ablauf/Aufbau) (Benennung Verantwortlicher incl. Kompetenzzuweisung)		X
Institutionelle Anreize (z.B. Vorschlagwesen)		
Nichtmonetäre Motivationsinstrumente (Auszeichnungen etc.)		
Benchmarking / Berichtswesen / Informationen		
Qualifizierung		

12. Kommt den ökonomischen Anreizen dabei eine besondere Rolle zu?

Die ökonomischen Anreize sind die entscheidenden Faktoren für die Initiierung und Durchführung des Vorhabens.

13. Wer erhält ökonomische und andere Anreize?

Institutionen

Einsparungen und Einnahmen kommen dem Gesamthaushalt zugute.

Organisationseinheiten

In der Kreisverwaltung Ostholstein erhalten diese keine Anreize. Bei Budgetierung oder Kosten- und Leistungsrechnung ist dies aber generell möglich.

Einzelne

Den Mitarbeitenden sind keine direkten Anreize gesetzt. Für sie haben sich der Ablauf der Dienstreisevorbereitung und der Zugriff auf die Dienstwagen verändert. Da die Verfügbarkeit der Dienstwagen nicht automatisch gegeben ist, müssen Dienstreisen im Vorfeld besser geplant werden.

14. Anreize und Hemmnisse

Sollen über die Anreize gezielt Hemmnisse für den Umweltschutz in öffentlichen Verwaltungen überwunden werden? Wenn ja, welche (z.B. ökonomische, haushaltsrechtliche, verwaltungstechnische Hemmnisse)?

Keine Information vorhanden

Organisatorisches

15. Veränderungen in der Ablauforganisation: Welche neuen Handlungsschritte, neuen Abläufe wurden eingeführt?

Die Dienstreiseorganisation wurde ergänzt um den Buchungsvorgang, der von einem Mitarbeiter der Verwaltung koordiniert wird. Der/die Dienstreisende muss vor Fahrtantritt Fahrdokumente und Schlüssel am Tresor von StattAuto Kiel, der sich ebenfalls im Innenhof des Kreisamtes befindet, abholen.

16. Veränderung in der Aufbauorganisation: Wurden spezielle organisatorische Neuregelungen getroffen bzw. Verfahren entwickelt? Wo liegt die Entscheidungs-, Weisungs- und Kontrollbefugnis?

Keine

17. Wurden besondere Verwaltungsrichtlinien oder sonstige Regularien erlassen, um das Projekt zu stützen? Wenn ja, welche?

Keine

18. Kommunikation und Akzeptanz

Wie wird das Projekt in der Verwaltung kommuniziert?

Keine Angaben

Wurde das Projekt von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern akzeptiert?

Insgesamt hohe Akzeptanz der Maßnahme bei den Mitarbeitenden.

19. Sind Akteure außerhalb der Verwaltung eingebunden (z.B. Lieferanten, Auditoren etc.)? Wenn ja, welche und in welcher Rolle?

Car-Sharing-Unternehmen StattAuto Kiel GmbH

Erfolg / Misserfolg

20. Welche Ziele wurden erreicht? Wie ökologisch und ökonomisch erfolgreich war das Modell in dem Beispiel (quantitative und/oder qualitative Angaben, z.B. erzielte Kostensenkung, Energieeinsparung, Umweltentlastung absolut und relativ)?

Im Rahmen des ca. einjährigen Modellprojektes erhielt die Kreisverwaltung rund 1500 Euro Umsatzbeteiligung.

In der Folge wurde zur Bedarfsanpassung der Fuhrpark weiter verkleinert. Die Fahrtenorganisation im Dienstreiseverkehr erfolgt mit dem reduzierten Fuhrpark und dem Car-Sharing Modell insgesamt ökonomischer, so dass auch die Personenkilometer insgesamt sanken (eine konkrete Zahl wurde nicht genannt).

21. Welche Probleme/Hemmnisse/Risiken zeigten sich im Projektverlauf (z.B. Abteilungskonkurrenzen)?

Keine

22. Gibt es Ansätze, wie die Idee weiterentwickelt werden könnte bzw. sollte? Gibt es eine Vereinbarung zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess?

Der Fuhrpark ist insgesamt einer Modernisierung unterzogen worden. Eine Weiterentwicklung des Car-Sharing-Modells ist nicht geplant.

23. (Miss-)Erfolgsfaktoren

Falls das Projekt erfolgreich ist, was ist für den Erfolg entscheidend?

Mit dem Abbau von Überkapazitäten im Fahrzeugbestand war die Entwicklung einer bedarfsgerechten Dienstreisemobilität zu insgesamt geringeren Kosten verbunden. Dies trug zu Einsparungen im Gesamthaushalt bei. Die Umsatzbeteiligung war ein zusätzlicher Anreiz, Fahrzeuge ökonomischer und durch eine Auslastungserhöhung auch ökologischer einzusetzen.

Weiterentwicklung / Übertragbarkeit

24. Kompatibilität zu den unterschiedlichen Verwaltungstypen

Wo liegen die Grenzen der Aktivität bei dem vorliegenden Verwaltungstyp?

Die Maßnahme ist grundsätzlich auch bei den anderen Verwaltungstypen einführbar.

In welchen Bereichen hätte die Idee bei den beiden anderen Verwaltungstypen Vorteile bzw. Nachteile?

25. Für welche Behörden ist die Aktivität anwendbar unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmen- und Handlungsbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten (Mehrfachnennungen möglich)?

Bund	X
Länder	X
Kreise etc.	X
Kommunen	X
Regie- und Eigenbetriebe	X

26. Wie könnte das Projekt verbreitet werden?

Das Projekt wurde bereits vom Deutschen Institut für Urbanistik, das insbesondere Kommunen und ihre Vertretungen als Adressaten hat, als modellhaftes Praxisbeispiel stadtökologischer Maßnahmen und Projekte im Bereich Mobilität und Verkehr verbreitet. Eine direktere Ansprache von Behörden zu den Möglichkeiten und Grenzen zum Einsatz von Car-Sharing wäre allerdings denkbar. Mittlerweile hat sich die Anzahl von Behörden, die Car-Sharing zusätzlich zu ihrem Fuhrpark nutzen, deutlich erhöht. Der Nutzen für die öffentlichen Verwaltungen könnte durch eine Evaluation der ökonomischen und ökologischen Effekte anhand der bestehenden Car-Sharing Praxisbeispiele verdeutlicht bzw. transparenter werden.

Quellen

Bundesverband CarSharing e.V. (bcs), Hausmannstraße 9-10 30159 Hannover, Tel. 0511-7100474, Fax 0511-1690254, info@carsharing.de www.carsharing.de

Kreis Ostholstein, Hauptamt, Organisationsmanagement, Jürgen Manitz, j.manitz@kreis-ostholstein.de
www.cambiocar.com; Informationen des Car-Sharing-Unternehmens zum Angebot cambioBusiness

Umweltmanagementsystem bei der Stadt Wuppertal

Allgemeine Beschreibung

- **Kurzbezeichnung / offizieller Titel**

Umweltmanagementsystem bei der Stadt Wuppertal

(exemplarisch am Ressort 102 Vermessung, Katasteramt und Geodaten)

- **Kurzcharakterisierung des Projektes und seiner Zielsetzung: Welche Grundidee / grundsätzlicher Ansatz wird verfolgt ?**

In einem Grundsatzbeschluss des Rates der Stadt Wuppertal aus dem Jahre 1994 wurde festgelegt, Umweltschutz künftig als Gemeinschaftsaufgabe der gesamten Verwaltung wahrzunehmen, d.h., dass jede Leistungseinheit und jede/r Mitarbeiter/in für die Belange des Umweltschutzes verantwortlich ist. Zu diesem Zweck wurde im Zuge der 1994/95 durchgeführten Verwaltungsreform ein Umweltmanagementsystem (UMS) eingeführt.

Die Funktionsfähigkeit des UMS der Stadt und dessen Übertragbarkeit auf einzelne Leistungseinheiten wurde im Rahmen eines Modellprojektes geprüft: 1998 unterzog sich der Stadtbetrieb "Jugend und Freizeit" der Umweltprüfung und wurde Anfang 1999 nach der EMAS-Verordnung validiert. Damit wurden vorbildliche Grundlagen geschaffen, gemäß dem Ratsbeschluss das UMS in weiteren Ressorts und Stadtbetrieben zu etablieren. Schwachstellen beim UMS und bei der Wahrnehmung des Umweltschutzes sollen dabei schrittweise behoben werden (hier: Beispiel Ressort 102 „Vermessung, Katasteramt und Geodaten“).

Neben dem Stadtbetrieb "Weiterbildung" wurde das Ressort "Vermessung, Katasteramt und Geodaten" als nächste Leistungseinheit für ein Umweltmanagementsystem nach der EMAS-Verordnung ausgewählt, da es in besonderem Maße in unterschiedlichen Bereichen Umweltrelevanz aufweist (u.a. Umgang mit Gefahrstoffen, Einsatz von Kraftfahrzeugen) und hoch technisiert ist (Druckerei, Reprotechnik, Fotolabor, Computereinsatz).

Ziel ist ein effizientes Umweltmanagementsystem für die gesamte Stadtverwaltung und die Stadtbetriebe aufzubauen und nach der EMAS-Verordnung validieren oder nach ISO 14001 zertifizieren zu lassen.

Bisher wurden 18 Standorte nach der EMAS-Verordnung validiert. Die Stadtverwaltung ist in 13 Ressorts und 17 Stadtbetriebe gegliedert.

3. Wo ist die Organisationseinheit angesiedelt, die das Projekt durchführt ?

Kreisfreie Stadt

4. Stand der Verwaltungsmodernisierung

Kommune mit Budgetierung auf dem Weg zur Verwaltung mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung.

5. Beteiligte Organisationseinheiten

Welche Organisationseinheit ist federführend ?

Verantwortlich für die Wahrnehmung des Umweltschutzes ist der jeweilige Ressortleiter. Die operativen Umweltschutzaufgaben werden von den einzelnen Beauftragten und Zuständigen übernommen, die durch den Ressortleiter bestimmt werden. Der Umweltbeauftragte des Ressorts 102 ist zugleich Managementvertreter. Dieser steht in direktem Kontakt zum Umweltmanagementteam der Stadtverwaltung und hat die Kompetenz, Änderungen im UMS im Ressort direkt durchzusetzen. Er ist verantwortlich für die Umsetzung des Umweltschutzes im Ressort und hat die Befugnis, bei akuten Umweltgefahren kurzfristig entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Welche weiteren Organisationseinheiten sind beteiligt ?

Das Umweltmanagementteam der Stadtverwaltung. Dieses besteht insgesamt aus dem Betreuer des Umweltmanagements (Beigeordneter), dem Leiter des Umweltmanagements (Seniormanager Umweltschutz) sowie den Umweltmanagementbeauftragten und Mitgliedern des Umweltmanagementteams aus den Geschäftsbereichen.

6. Projektinitiierung und Projektstand

Welche Organisationseinheit bzw. welche Person initiierte das Projekt?

Umweltschutz ist Ziel der Stadtverwaltung und dementsprechend auch in den Organisationseinheiten verankert.

Wer war bzw. ist die treibende Kraft im Projekt (Change Agent) ?

Die treibenden Kräfte im Projekt sind die/der Umweltmanagementbeauftragte und die Mitglieder des Umweltmanagementteams aus den Geschäftsbereichen sowie der Leiter und der Betreuer des Umweltmanagements

	Startphase	laufend	kurz vor Abschluss	beendet
Wie ist der Projektstand ?		X		

11. Welche ökonomischen und weiteren Anreize führen dabei zu umweltgerechtem Verhalten (Mehrfachnennung möglich) ?

Ökonomische Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Budgetierung		X
Finanzierungsfonds / Intracting		
Prämien		
Sanktionen		
Weitere ökonomische Anreize		X
Wenn ja, welche:		

Für die Ebene der Verwaltung: Vorbildfunktion:

„Die Stadtverwaltung wird im Umweltschutz als Genehmigungs- und Überwachungsbehörde tätig. Darüber hinaus ist ihr Handeln unmittelbar und mittelbar umweltwirksam. So kommt der Stadtverwaltung eine Vorbildfunktion im Umweltschutz zu, der sie bewusst, nachvollziehbar und dauerhaft gerecht werden will. Vorrangig gilt dies für das Bauen, das Bewirtschaften von Gebäuden, das Beschaffungswesen und die betriebliche Abfallwirtschaft.“ (Umweltleitlinien der Stadtverwaltung)

Generell kann jedoch davon ausgegangen werden, dass mögliche Kosteneinsparungen durch Umweltschutz eine wichtige Nebenrolle als Anreiz für die Verwaltung insgesamt und für die budgetierten Ressorts spielen.

Für die Ebene der Mitarbeiter: Qualifizierung/Personalentwicklung

Für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist umweltgerechtes Verhalten und Verantwortungsbewusstsein ein Qualifikationsmerkmal. Die Führungskräfte fördern dies im Rahmen der Qualifizierung und würdigen Engagement und besondere Leistungen im Umweltschutz im Rahmen der Personalentwicklung.

Weitere Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Teil der Unternehmenskultur / Leitbild / Politische Vorgabe	X	
Weisung / Reglements (z.B. Beschaffungsrichtlinien)	X	
Zielvereinbarungen / Produktdefinition		
Kontrolle / Zielerreichungscontrolling		

Verankerung in Organisationsstruktur (Ablauf/Aufbau) (Benennung Verantwortlicher incl. Kompetenzzuweisung)	X
Institutionelle Anreize (z.B. Vorschlagwesen)	
Nichtmonetäre Motivationsinstrumente (Auszeichnungen etc.)	
Benchmarking / Berichtswesen / Informationen	
Qualifizierung	X

12. Kommt den ökonomischen Anreizen dabei eine besondere Rolle zu ?

Für die Stadt Wuppertal spielten ökonomische Überlegungen bei der Einrichtung eines UMS keine überragende Rolle. Jedoch spielen mögliche Kosteneinsparungen durch Umweltschutz eine wichtige Nebenrolle als ökonomischer Anreiz angesichts leerer Kassen in der Praxis.

13. Wer erhält ökonomische und andere Anreize ?

Institutionen

Vorbildfunktion entscheidend (siehe 12.); Kosteneinsparungen durch Umweltschutz zusätzlicher Anreiz.

Organisationseinheiten

Die Ressorts (Ämter) der Stadt Wuppertal sind budgetiert, so dass Kosteneinsparungen durch Umweltschutz den Ressorts zugute kommen. Jedoch wurde im Rahmen des Gebäudemanagements die dezentral organisierte Gebäudeverwaltung in ein zentrales Gebäudemanagement (GMW) umgewandelt, so dass das Verhältnis des Ressorts 102 zum Gebäudemanagement dem eines Mieter/Vermieter-Verhältnisses entspricht. Hierdurch entsteht ein Mieter-Vermieter-Dilemma. Daher führte die GMW einen Ratsbeschluss herbei, dass sie 90 % der z.B. durch Investitionen herbeigeführten Energiekosteneinsparungen behält, bis die Investition refinanziert ist.

Einzelne

Bei Frage 11 wurde bereits darauf eingegangen, dass für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umweltgerechtes Verhalten und Verantwortungsbewusstsein ein Qualifikationsmerkmal ist, das im Rahmen der Personalentwicklung gefördert und gewürdigt wird.

14. Anreize und Hemmnisse

Sollen über die Anreize gezielt Hemmnisse für den Umweltschutz in öffentlichen Verwaltungen überwunden werden ? Wenn ja, welche (z.B. ökonomische, haushaltsrechtliche, verwaltungstechnische Hemmnisse) ?

Mit einem Umweltmanagementsystem werden insbesondere Defizite im Wissen über mögliche Umweltschutzmaßnahmen sowie – durch die Ernennung von Umweltbeauftragten - Defizite im Management bei der Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen adressiert.

Wurden die genannten Hemmnisse überwunden ?

nein	ja, alle	ja, z.T.
	X	

Organisatorisches

15. Veränderungen in der Ablauforganisation: Welche neuen Handlungsschritte, neuen Abläufe wurden eingeführt ?

Neben dem städtischen Umweltmanagementteam (direkt dem Rat der Stadt – Umweltausschuss – und dem Verwaltungsvorstand unterstellter Beigeordneter und Seniormanager Umweltschutz) wurde ein Projektteam "Öko-Audit Ressort 102" eingerichtet. Teammitglieder:

- Umweltbeauftragter R 102 (Teamleiter)
- Abfallbeauftragter und Gefahrstoffbeauftragter
- Arbeitssicherheitsbeauftragter Außendienst
- MA mit Zuständigkeit für Chemikalienmanagement
- MA mit Zuständigkeit für elektronische Geräte

16. Veränderung in der Aufbauorganisation: Wurden spezielle organisatorische Neuregelungen getroffen bzw. Verfahren entwickelt ? Wo liegt die Entscheidungs-, Weisungs- und Kontrollbefugnis?

Verantwortlichkeiten und Befugnisse wurden bereits unter Punkt 5 dargestellt.

17. Wurden besondere Richtlinien oder sonstige Regularien erlassen, um das Projekt zu stützen ? Wenn ja, welche ?

Als Mittel der Integration des Umweltschutzes in die Politik der Stadtverwaltung wurden Umwelleitlinien vom Rat beschlossen und im Umweltmanagementhandbuch festgelegt. Sie gelten für die gesamte Stadtverwaltung, stellen die umweltbezogenen Gesamtziele und Handlungsgrundsätze auf der Grundlage aller einschlägigen Umweltvorschriften dar und werden von den einzelnen Ressorts fachspezifisch konkretisiert.

Auch liegt bspw. ein Leitfaden „Umweltfreundliches Beschaffen“ vor.

18. Kommunikation und Akzeptanz

Wie wird das Projekt in der Verwaltung kommuniziert ?

Alle relevanten Aussagen zum Umweltschutz in der Stadtverwaltung Wuppertal finden sich in dem zusammengestellten Umweltmanagementhandbuch und werden bedarfsbedingt durch das Intranet allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zugänglich gemacht.

Es werden Informationsveranstaltungen zum umweltgerechten Verhalten für die in den verschiedenen Teileinheiten des Ressorts beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchgeführt. Eine Basis für diese Informationen stellen die Teambesprechungen der Teileinheiten dar. Hier können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch Vorschläge für Qualifizierungen anmelden.

Im Rahmen der E-Fit-Woche (durchgeführt durch die Energieagentur NRW) wurden die Beschäftigten über den arbeitsplatzbedingten Strombedarf aufgeklärt und in einen effizienteren Umgang eingewiesen. Die Akzeptanz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter war deutlich ersichtlich, auch im nachfolgend geringeren Stromverbrauch.

19. Sind Akteure außerhalb der Verwaltung eingebunden (z.B. Lieferanten, Auditoren etc.) ? Wenn ja, welche und in welcher Rolle ?

Im Rahmen von Energiespar-Contracting sind externe Contractoren wesentliche Akteure. Bei der Prüfung der Anlagen sind Gutachter eingebunden, bei der Validierung nach EMAS die Gutachter- oder Zertifizierungsstelle.

Erfolg / Misserfolg**20. Welche Ziele wurden erreicht ? Wie ökologisch und ökonomisch erfolgreich war das Modell in dem Beispiel (quantitative und/oder qualitative Angaben, z.B. erzielte Kostensenkung, Energieeinsparung, Umweltentlastung absolut und relativ)?**

Nach einem Vergleich von Messungen des Stromverbrauchs in 12 Musterbüros vor und nach der E-Fit-Woche und entsprechender Änderung der Nutzung stromverbrauchender Geräte durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ergibt sich nach Hochrechnung für das Ressort ein langfristiges Einsparpotenzial von ca. 11 % des Stromverbrauchs.

Der Anteil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Zeitticket des regionalen Verkehrsverbundes (VRR) liegt bei 59 % (Jobtickets). Damit liegt das Ressort 102 günstiger als der Durchschnittswert in der Stadtverwaltung von 45,43 %. Zudem bietet die Stadt Wuppertal Beschäftigten ohne Zeitticket Diensttickets für Dienstfahrten an. Der Anteil dieser personengebundenen Tickets liegt bei knapp 10 %.

21. Welche Probleme/Hemmnisse/Risiken zeigten sich im Projektverlauf (z.B. Abteilungskonkurrenzen) ?

Keine bekannt.

22. Gibt es Ansätze, wie die Idee weiterentwickelt werden könnte bzw. sollte ? Gibt es eine Vereinbarung zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess ?

Bisher sind 18 Standorte in Wuppertal validiert. Weitere sollen folgen.

23. (Miss-)Erfolgsfaktoren

Falls das Projekt erfolgreich ist, was ist für den Erfolg entscheidend ?

Die Integration des Themas "Umweltschutz" in Form eines Umweltmanagementsystems hat die Bedeutung und den Stellenwert des Themas deutlich aufgewertet.

Weiterentwicklung / Übertragbarkeit

24. Kompatibilität zu den unterschiedlichen Verwaltungstypen

Wo liegen die Grenzen der Aktivität bei dem vorliegenden Verwaltungstyp ?

Die Stadtverwaltung Wuppertal hat bereits einen Teil des Neuen Steuerungsmodells (NSM) umgesetzt, so dass die einzelnen Ressorts oder auch Stadtbetriebe weitgehend selbstständig handeln und entscheiden. Es muss jedoch eine Anpassung der fachspezifischen Umweltziele an die der gesamten Stadtverwaltung erfolgen.

In welchen Bereichen hätte die Idee bei den beiden anderen Verwaltungstypen Vorteile bzw. Nachteile ?

Ohne selbstständige Entscheidungsbefugnis der jeweils zu validierenden oder zu zertifizierenden Stellen (Ämter, Ressorts, Stadtbetriebe) könnte die Idee nur schwierig umgesetzt werden. Ein UMS muss „gelebt“ werden, d.h. es muss vor Ort die Bereitschaft und die Möglichkeiten zur Umsetzung geben.

25. Für welche Behörden ist die Aktivität anwendbar unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmen- und Handlungsbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten (Mehrfachnennungen möglich) ?

Bund	X*
Länder	X*
Kreise etc.	X*
Kommunen	X*
Regie- und Eigenbetriebe	X

* Insbesondere sofern Budgetierung u.a. Elemente der Verwaltungsmodernisierung eingeführt sind.

26. Wie könnte das Projekt verbreitet werden?

Über verwaltungsspezifische Medien (Möglichkeiten aufzeigen, Übertragbarkeit auf andere Verwaltungsebenen darstellen).

Quellen

Stadt Wuppertal – Umweltmanagement: Rahmenumwelterklärung 2000. www.wuppertal.de

Stadtverwaltung Wuppertal – Ressort Vermessung, Katasteramt und Geodaten: Umwelterklärung 2000. www.wuppertal.de

Telefonat mit Herrn Rothgang, Leitender Stadtverwaltungsdirektor, Leiter Qualitäts-/Umweltmanagement.

Energiemanagement bei der Stadt Frankfurt am Main

Allgemeine Beschreibung

1. Kurzbezeichnung / offizieller Titel

Energiemanagement bei der Stadt Frankfurt/Main

2. Kurzcharakterisierung des Projektes und seiner Zielsetzung: Welche Grundidee / grundsätzlicher Ansatz wird verfolgt ?

Dem Hochbauamt der Stadt Frankfurt/Main ist die Abteilung Energiemanagement zugeordnet. Sie besteht aus dem Abteilungsleiter und vier Mitarbeitern und ist Teil der Planungsabteilung. Mit der Abteilung wurde die Aufgabe des Energiemanagements für die städtischen Liegenschaften in der Organisationsstruktur der Stadtverwaltung institutionell verankert und mit entsprechenden Kompetenzen sowie einer eigenen Haushaltsstelle „Energie- und Wassersparmaßnahmen“ ausgestattet. Darüber hinaus bestimmt die Abteilung über die Mittelverwendung bei Bau und Instandhaltung im Rahmen ihrer Kompetenzen mit.

Die Abteilung Energiemanagement hat die Aufgabe, die Strom-, Heizenergie- und Wasserkosten für die ca. 1500 städtischen Liegenschaften zu minimieren. Dazu gehören so unterschiedliche Liegenschaften wie Verwaltungsgebäude, Feuerwachen, Schulen, Museen, Zoo, Palmengarten, Kindertagesstätten, Sporthallen, Bäder und Friedhöfe.

Im Jahr 2001 wurden für diese Liegenschaften Energie- und Wasserkosten in Höhe von rund 26 Mio. € aufgewendet. Davon entfielen 9,8 Mio. € auf Strom, 11,1 Mio. € auf Heizenergie und 5,3 Mio. € auf Wasser und Kanaleinleitung.

Die Werkzeuge zur Reduzierung dieser Kosten sind:

- Energiecontrolling für die städtischen Liegenschaften; bei größeren Gebäuden mit insgesamt ca. 17 % der Flächen erfolgt dies automatisch und laufend, bei den übrigen Gebäuden manuell einmal pro Monat bzw. über den Datenträgeraustausch mit den Versorgungsunternehmen;
- Benchmarking zwischen den verwaltungseigenen Gebäuden und Abgleich mit den Vorgaben der VDI-Richtlinie 3807 Blatt 2; auch an ages wurden bereits Daten geliefert;
- Betriebsoptimierung der haustechnischen Anlagen auf Basis des Energiecontrollings;
- Schulungen und Betreuung für die Energiebeauftragten der einzelnen Liegenschaften sowie Auswertung der Daten für das Projekt „Erfolgsbeteiligung der Nutzer“ (vgl. gesondertes Beispiel dazu);
- Erstellung von Richtlinien für Bau und Instandhaltung sowie Wirtschaftlichkeitsberechnungen (z.B. für die Planer des Hochbauamts verpflichtende technische Standards zur Energieeffizienz sowie ein Tabellenkalkulations-Formblatt für Wirt-

schaftlichkeitsberechnungen von Bauvorhaben über 250.000 €, nach der Methode der Lebenszykluskosten unter Berücksichtigung externer Kosten von 50 €/ Tonne CO₂ externer Kosten);

- Analyse von Planungsvarianten hinsichtlich Energieeffizienz und Wirtschaftlichkeit bei allen größeren Bau- und Instandhaltungsvorhaben;
- Energieanalysen von bestehenden Gebäuden durch eigene Mitarbeiter oder externe Berater;
- Management von Energieeffizienz-Maßnahmen und Investitionen;
- Betreuung von Energiespar-Contracting-Projekten und Management von Intracting-Projekten;
- Erstellung der Energieberichte der Stadt Frankfurt/Main.

3. Wo ist die Organisationseinheit angesiedelt, die das Projekt durchführt ?

Kreisfreie Stadt

4. Stand der Verwaltungsmodernisierung

Kommune mit Budgetierung auf dem Weg zur Verwaltung mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung.

5. Beteiligte Organisationseinheiten

Welche Organisationseinheit ist federführend ?

Hochbauamt, Fachbereich Technik, Abteilung Energiemanagement

Welche weiteren Organisationseinheiten sind beteiligt ?

- Die liegenschaftsverwaltenden Ämter
- Die Liegenschaften mit Energiebeauftragten
- Planungs- und Bauunterhaltungsabteilung im Hochbauamt

6. Projektinitiierung und Projektstand

Welche Organisationseinheit bzw. welche Person initiierte das Projekt ?

Initiatorin war die Kommunalpolitik der Stadt Frankfurt am Main.

Wer war bzw. ist die treibende Kraft im Projekt (Change Agent) ?

Hochbauamt, Abteilung Energiemanagement

	Startphase	laufend	kurz vor Abschluss	beendet
Wie ist der Projektstand ?		X		

Einordnung / Umfeld

7. Ist die Aktivität in ein übergreifendes Managementsystem einbezogen ?

	Ja	nein
In ein Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9000 ff.		X
In ein Umweltmanagementsystem nach ISO 14001 ff.		X
In ein Umweltmanagementsystem nach EMAS-Verordnung		X
In ein EFQM-Modell des Qualitätsmanagements		X

In ein anderes System: Das Energiemanagement-System der Stadt Frankfurt ist selbst ein spezielles Management-System.

8. Welchem medienorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Energie	X
Wasser/Abwasser	X
Mobilität	
Abfall und Materialien	
Gefahr- und Schadstoffe	

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Aktionsbereiche ausgedehnt werden ? Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum ?

Die Idee kann prinzipiell auf alle Handlungsfelder ausgedehnt werden. Dann handelt es sich um ein Umweltmanagement im Bereich Bau und Instandhaltung und Bewirtschaftung.

9. Welchem prozessorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Beschaffung	
Bewirtschaftung	X
Bau und Instandhaltung	X

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Prozesse ausgedehnt werden ? Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum ?

Eine Ausdehnung einiger Aktivitäten eines Energiemanagements (z.B. Controlling, Screening von Umweltschutzmaßnahmen, organisatorische Unterstützung, Berichterstattung) auf die Beschaffung ist möglich.

Anreizstrukturen

10. Ist die Aktivität eher verhaltensorientiert oder eher investiv ?

Eher verhaltensorientiert

eher investiv **X**

eine Mischung von beidem

11. Welche ökonomischen und weiteren Anreize führen dabei zu umweltgerechtem Verhalten (Mehrfachnennung möglich) ?

Ökonomische Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Budgetierung	X	
Finanzierungsfonds / Intracting	X	
Prämien		X
Sanktionen		

Weitere ökonomische Anreize

Erläuterung: Die Instandhaltungskosten sind in Frankfurt budgetiert. Durch die Budgetierung verbleiben eingesparte Energiekosten im Budget des jeweiligen Amtes und können mit erhöhten Investitionen in Energieeffizienz bei laufenden Instandhaltungsmaßnahmen verrechnet werden.

Weitere Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Teil der Unternehmenskultur / Leitbild / Politische Vorgabe		X
Weisung / Reglements (z.B. Beschaffungsrichtlinien)		
Zielvereinbarungen / Produktdefinition		
Kontrolle / Zielerreichungscontrolling	X	
Verankerung in Organisationsstruktur (Ablauf/Aufbau) (Benennung Verantwortlicher incl. Kompetenzzuweisung)	X	
Institutionelle Anreize (z.B. Vorschlagwesen)		
Nichtmonetäre Motivationsinstrumente (Auszeichnungen etc.)		
Benchmarking / Berichtswesen / Informationen	X	
Qualifizierung		X

Erläuterungen: Ganz besonders wichtig ist die Verankerung des Energiemanagements in der Organisationsstruktur.

12. Kommt den ökonomischen Anreizen dabei eine besondere Rolle zu ?

Ja, die ökonomischen Anreize machen das Energiemanagement attraktiv für die budgetierten Ämter. Daher ist es möglich, jährlich rund 7 bis 8 Mio. € (knapp 20 %) der Instandhaltungskosten für Energieeffizienzmaßnahmen zu verwenden. Darüber hinaus wurde aus den Stromkosteneinsparungen durch die nach der Liberalisierung des Strommarkts fallenden Preise das Startkapital für einen Intracting-Fonds von rund 1 Mio. € angesammelt. Oft zahlen die Ämter wirtschaftliche Investitionen jedoch lieber selbst, als sie vom Energiemanagement per Intracting ausführen zu lassen – ein Zeichen für die hohe Anreizwirkung der Budgetierung in Verbindung mit einem institutionalisierten Energiemanagement.

13. Wer erhält ökonomische und andere Anreize ?

Institutionen

Für die Stadt Frankfurt ist der ökonomische Anreiz die Reduktion von Energie- und Wasserkosten.

Organisationseinheiten

Die Energiekosteneinsparungen kommen den Ämtern wieder im Rahmen ihres Budgets für andere Aufgaben zugute.

Einzelne

Bei der Erfolgsbeteiligung für nutzerbedingte Einsparungen werden auch Prämien für Energiebeauftragte in den einzelnen Liegenschaften gewährt.

14. Anreize und Hemmnisse

Sollen über die Anreize gezielt Hemmnisse für den Umweltschutz in öffentlichen Verwaltungen überwunden werden ? Wenn ja, welche (z.B. ökonomische, haushaltsrechtliche, verwaltungstechnische Hemmnisse) ?

Ein wesentliches Problem bei öffentlichen Gebäuden besteht darin, den Energieverbrauch und die Möglichkeiten zu seiner Reduktion zu kennen sowie dann den zusätzlichen Arbeits- und Investitionsaufwand zu erbringen.

Wurden die genannten Hemmnisse überwunden ?

nein	ja, alle	ja, z.T.
	X	

Organisatorisches

15. Veränderungen in der Ablauforganisation: Welche neuen Handlungsschritte, neuen Abläufe wurden eingeführt ?

Bei größeren Bauvorhaben ist das Energiemanagement für die Analyse von Planungsvarianten hinsichtlich Energieeffizienz und Wirtschaftlichkeit einzuschalten. Sonst sind die technischen Richtlinien des Energiemanagements zu beachten.

Das Energiecontrolling und die Betriebsoptimierung erforderten ebenfalls Regelungen der Abläufe, genauso wie das Intracting.

16. Veränderung in der Aufbauorganisation: Wurden spezielle organisatorische Neuregelungen getroffen bzw. Verfahren entwickelt ? Wo liegt die Entscheidungs-, Weisungs- und Kontrollbefugnis ?

Die Abteilung Energiemanagement wurde eingerichtet. Dessen Entscheidungs-, Weisungs- und Kontrollbefugnisse wurden schon anfangs genannt.

17. Wurden besondere Verwaltungsrichtlinien oder sonstige Regularien erlassen, um das Projekt zu stützen ? Wenn ja, welche ?

Die meisten der Änderungen in den Abläufen, die für die o.g. Aufgaben des Energiemanagements erforderlich waren, wurden durch explizite Verwaltungsentscheidungen gestützt (z.B. die Einrichtung der eigenen Haushaltsstelle „Energie- und Wassersparmaßnahmen“).

18. Kommunikation und Akzeptanz

Wie wird das Projekt in der Verwaltung kommuniziert ?

Ein wichtiges Medium der Abteilung ist sicher der jährliche Energiebericht. Ansonsten ist der Internetauftritt der Abteilung (www.stadt-frankfurt.de/energiemanagement) vorbildlich gestaltet.

Wurde das Projekt von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern akzeptiert ?

Ja.

19. Sind Akteure außerhalb der Verwaltung eingebunden (z.B. Lieferanten, Auditoren etc.) ? Wenn ja, welche und in welcher Rolle ?

Ja, teilweise arbeitet die Abteilung mit externen Ingenieurbüros für die Planung von Maßnahmen zusammen.

Erfolg / Misserfolg

20. Welche Ziele wurden erreicht ? Wie ökologisch und ökonomisch erfolgreich war das Modell in dem Beispiel (quantitative und/oder qualitative Angaben, z.B. erzielte Kostensenkung, Energieeinsparung, Umweltentlastung absolut und relativ)?

Mit den Investitionen in Energiesparmaßnahmen in Höhe von rund 7 bis 8 Mio. € pro Jahr wurden Energiekosteneinsparungen von rund 0,5 Mio. € pro Jahr erzielt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Kosten auch die ganz normalen Instandhaltungskosten z.B. für Fassaden und Heizkessel enthalten, die eigentlich nicht der Energieeinsparung zugerechnet werden dürfen. Seit 1980 wurden die CO₂-Emissionen der städtischen Gebäude insgesamt um 16 % reduziert. Für die verhaltensbedingten Einsparungen durch die Erfolgsbeteiligung für Nutzer siehe das gesonderte Beispiel.

Diese Erfolge erfuhren auch Anerkennung von außen: Die Stadt Frankfurt wurde am 3. Dezember 2002 in Wiesbaden mit dem Sonderpreis des Landes Hessen im Wettbewerb „Energiewelt Hessen“ ausgezeichnet. Der Wettbewerb prämiiert zukunftsweisende Projekte im Sinne einer effizienten und umweltfreundlichen Energienutzung. Die Stadt Frankfurt erhält den Sonderpreis für ihre umfassenden und langjährigen Aktivitäten und Erfolge im Klimaschutz. Als Mitglied des Klimabündnisses der Europäischen Städte hat die Stadt Frankfurt schon vor über 10 Jahren eine Klimaschutzpolitik entwickelt, die für viele andere Kommunen beispielhaft ist.

21. Welche Probleme/Hemmnisse/Risiken zeigten sich im Projektverlauf (z.B. Abteilungskonkurrenzen) ?

Hierzu ist uns nichts bekannt.

22. Gibt es Ansätze, wie die Idee weiterentwickelt werden könnte bzw. sollte ? Gibt es eine Vereinbarung zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess ?

Das Intracting soll weiter vorangebracht werden. Sonst sind uns keine konkreten Vorhaben bekannt.

23. (Miss-)Erfolgsfaktoren

Falls das Projekt erfolgreich ist, was ist für den Erfolg entscheidend ?

Entscheidend ist die Rückendeckung durch die Politik und die Verwaltungsspitze, die es ermöglichte, eine Vielzahl von positiven Veränderungen in den Abläufen und Kompetenzverbesserungen für die Abteilung zu erreichen, sowie natürlich das Engagement der Abteilung selbst.

Weiterentwicklung / Übertragbarkeit

24. Kompatibilität zu den unterschiedlichen Verwaltungstypen

Wo liegen die Grenzen der Aktivität bei dem vorliegenden Verwaltungstyp ?

Anwendbar ist die Aktivität auf alle o.g. Handlungsfelder.

In welchen Bereichen hätte die Idee bei den beiden anderen Verwaltungstypen Vorteile bzw. Nachteile ?

Im Verwaltungstyp mit voll realisiertem neuen Steuerungsmodell wäre die Idee ebenso gut einsetzbar. Zusätzliche wesentliche Vor- oder Nachteile gegenüber der nur budgetierten Verwaltung sind nicht erkennbar.

Im Verwaltungstyp mit Bau- und Liegenschaftsbetrieb oder Gebäudemanagement-Betrieb wäre das Modell ebenfalls einsetzbar. Es wäre dann eine Zusatzvereinbarung zum „Mietvertrag“, erforderlich, in der die Erfassung und Verwendung der Kosteneinsparungen aus investiven Maßnahmen und aus der Betriebsoptimierung geregelt würde.

In traditionellen Verwaltungen nach kameralistischem Modell ist Energiemanagement ebenfalls realisierbar. Jedoch fehlt der Anreiz der Budgetierung für die einzelnen Ämter, Mittel aus dem Budget für Energieeffizienz-Projekte bereitzustellen.

25. Für welche Behörden ist die Aktivität anwendbar unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmen- und Handlungsbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten (Mehrfachnennungen möglich) ?

Bund	X
Länder	X
Kreise etc.	X
Kommunen	X
Regie- und Eigenbetriebe	X

26. Wie könnte das Projekt verbreitet werden?

Über Kommunale Spitzenverbände, Klimabündnis der Städte, Jahrestagung der Energiemanager, evtl. KGSt, difu, Bund-Länder-Arbeitskreis zu wirtschaftlichen Fragen des Umweltschutzes.

Quellen:

Stadt Frankfurt am Main: Energiebericht 2000, 18. Jahrgang. Frankfurt/Main 2001

Interview mit Dipl.-Ing. Mathias Linder, Leiter der Abteilung Energiemanagement im Hochbauamt der Stadt Frankfurt am Main am 1. und 28.11.2001

www.stadt-frankfurt.de/energiemanagement

Travel Management System des Bundesverwaltungsamtes und des Bundesinnenministeriums

Allgemeine Beschreibung

1. Kurzbezeichnung / offizieller Titel

Travel Management System

2. Kurzcharakterisierung des Projektes und seiner Zielsetzung: Welche Grundidee / grundsätzlicher Ansatz wird verfolgt?

Im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung und zur Geschäftsprozessoptimierung hat das Bundesverwaltungsamt 1999 den Aufbau eines zentralen digitalen Dienstreisemanagements als Pilotprojekt für das Bundesinnenministerium betrieben. Ausgangspunkt des Projekts war die Feststellung, dass Reisevorbereitungen und Reiseeinkauf in der Bundesverwaltung bisher dezentral und uneinheitlich erfolgen, eine Datenerhebung über das Reiseverhalten nicht stattfindet, die Möglichkeiten des bargeldlosen Zahlungsverkehrs nicht ausgeschöpft werden und das Reiseantrags- und -abrechnungsverfahren optimierungsfähig (redundante Datenerfassung) sind. Die Ausgaben für Dienst- und Geschäftsreisen stellen in vielen Unternehmen und Behörden nach den Personalkosten und den Kosten für die Informationstechnik inzwischen den drittgrößten Kostenblock dar.

Hier setzt das Travel Management System (TMS) an. Der Travel-Manager, ein Kernelement des Systems, sorgt mit gebündeltem Einkauf für bessere Reisekonditionen bei den Leistungserbringern und stellt sie den Reisestellen zur Verfügung. Verbunden mit einem vollelektronischen Workflow von der Antragstellung über die Genehmigung des Dienstreiseantrags, das kreative Buchen, das Ticketing bis zur Abrechnung sollen bis zu 15 % der direkten Reisekosten und bis zu 50 % der Prozesskosten eingespart werden. Seit November 2001 ist TMS im Bundesverwaltungsamt in Betrieb.

Bei der Systementwicklung wurde bewusst der breitere Einsatz und die Übertragbarkeit auf unterschiedliche Computersysteme berücksichtigt, indem das System modular aufgebaut wurde. Hinweis: Die Übernahme des Systems durch weitere Behörden ist nach einem Stufenplan in Vorbereitung. Es wurden bereits Präsentationen für Bundes- und Landesbehörden durchgeführt. Weitere sind geplant: Darüber hinaus wurde das TMS in verschiedenen Printmedien vorgestellt.

3. Wo ist die Organisationseinheit angesiedelt, die das Projekt durchführt?

Bundesministerium, mit Hilfe einer Oberbehörde als Dienstleister

4. Stand der Verwaltungsmodernisierung

Bundesinnenministerium: Verwaltung auf dem Weg vom kameralistischem System zu dessen Ergänzung durch Kosten- und Leistungsrechnung

Im Bundesverwaltungsamt (BVA) ist eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt. Die hierfür vom BVA unter Beteiligung des Statistischen Bundesamtes, der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung und des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik weiterentwickelte Software ist Standard für das Bundesinnenministerium und die Behörden seines Geschäftsbereiches, in denen die KLR eingeführt wurde oder wird.

5. Beteiligte Organisationseinheiten

Welche Organisationseinheit ist federführend?

Bundesverwaltungsamt

Welche weiteren Organisationseinheiten sind beteiligt?

Bundesministerium des Inneren als vorgesetzte Behörde und Anwender

6. Projektinitiierung und Projektstand

Welche Organisationseinheit bzw. welche Person initiierte das Projekt?

Projektgruppe des Bundesministeriums des Inneren

Wer war bzw. ist die treibende Kraft im Projekt (Change Agent)?

Die im BVA angesiedelte Projektgruppe, die sich aus Mitarbeitern des BMI und des BVA zusammensetzt.

	Startphase	laufend	kurz vor Abschluss	beendet
Wie ist der Projektstand?		X		

Einordnung / Umfeld

7. Ist die Aktivität in ein übergreifendes Managementsystem einbezogen?

	Ja	nein
In ein Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9000 ff.		X
In ein Umweltmanagementsystem nach ISO 14001 ff.		X
In ein Umweltmanagementsystem nach EMAS-Verordnung		X
In ein EFQM-Modell des Qualitätsmanagements		X
<i>In ein anderes System: Qualitätsmanagementsystem des BVA</i>		

8. Welchem medienorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich)?

Energie

Wasser/Abwasser

Mobilität X

Abfall und Materialien

Gefahr- und Schadstoffe

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Aktionsbereiche ausgedehnt werden? Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum?

Das Prinzip eines zentral organisierten, optimierten und ggf. digitalen Beschaffungswesens ist auch auf andere Medien übertragbar. Das konkrete Beispiel des Travel Management Systems ist eine spezifische Entwicklung für die betrieblichen Reiseaktivitäten.

9. Welchem prozessorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich)?

Beschaffung X

Bewirtschaftung

Bau und Instandhaltung

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Prozesse ausgedehnt werden? Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum?

Die Idee kann nicht problemlos auch auf die anderen Prozesse ausgedehnt werden, weil es sich bei diesen nicht um die standardisierbare, massenhafte Beschaffung von gleichartigen Gütern oder Dienstleistungen handelt.

Anreizstrukturen

10. Ist die Aktivität eher verhaltensorientiert oder eher investiv?

Eher verhaltensorientiert X

eher investiv

eine Mischung von beidem

Bemerkung: Es musste zwar anfangs in den Aufbau des TMS investiert werden, die Nutzungsphase betrifft aber das veränderte Verhalten bei der Beschaffung von Dienstreisen.

11. Welche ökonomischen und weiteren Anreize führen dabei zu umweltgerechtem Verhalten (Mehrfachnennung möglich)?

Ökonomische Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Budgetierung		X
Finanzierungsfonds / Intracting		
Prämien		
Sanktionen		
Weitere ökonomische Anreize	X	
<i>Wenn ja, welche:</i>		

Einsparungen im Gesamthaushalt durch Senkung der Sach- und Personalkosten. Die Kosten- und Leistungsrechnung wurde bzw. wird im BMI eingeführt.

Erläuterungen:

Weitere Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Teil der Unternehmenskultur / Leitbild / Politische Vorgabe	X	
Weisung / Reglements (z.B. Beschaffungsrichtlinien)		
Zielvereinbarungen / Produktdefinition		
Kontrolle / Zielerreichungscontrolling		
Verankerung in Organisationsstruktur (Ablauf/Aufbau) (Benennung Verantwortlicher incl. Kompetenzzuweisung)		X
Institutionelle Anreize (z.B. Vorschlagwesen)		
Nichtmonetäre Motivationsinstrumente (Auszeichnungen etc.)		
Benchmarking / Berichtswesen / Informationen		
Qualifizierung		

12. Kommt den ökonomischen Anreizen dabei eine besondere Rolle zu?

Die zu erzielenden Kosteneinsparungen für Personal und Beschaffung sind die ausschlaggebenden Motive zur Einführung von TMS.

13. Wer erhält ökonomische und andere Anreize?**Institutionen**

Ja.

Organisationseinheiten

Ja.

Einzelne

Nein.

14. Anreize und Hemmnisse

Sollen über die Anreize gezielt Hemmnisse für den Umweltschutz in öffentlichen Verwaltungen überwunden werden? Wenn ja, welche (z.B. ökonomische, haushaltsrechtliche, verwaltungstechnische Hemmnisse)?

Nein.

Organisatorisches**15. Veränderungen in der Ablauforganisation: Welche neuen Handlungsschritte, neuen Abläufe wurden eingeführt?**

Dienstreiseorganisation ist voll digitalisiert.

16. Veränderung in der Aufbauorganisation: Wurden spezielle organisatorische Neuregelungen getroffen bzw. Verfahren entwickelt? Wo liegt die Entscheidungs-, Weisungs- und Kontrollbefugnis?

Das gesamte Dienstreisewesen wurde vorab in einer Organisationsuntersuchung (Ist-Erhebung, Schwachstellenanalyse etc.) beleuchtet und die Ablauf- und Aufbauorganisation optimiert.

Die Befugnisse zur Bewilligung und Kontrolle im Dienstreisevorgang wurden vorerst beibehalten. Anpassungen werden im Rahmen des ständigen Verbesserungsprozesses vorgenommen.

Ein Vertragsreisebüro wurde per Ausschreibungsverfahren ermittelt. Mit diesem wurden die Leistungserbringung und ein spezifisches Vergütungsmodell ausgehandelt (z.B. Provisionsrückführung an die Behörde).

Die Kreditkartenleistung wurde ausgeschrieben und die Reiseabrechnungsmodalitäten wurden ausgehandelt.

17. Wurden besondere Verwaltungsrichtlinien oder sonstige Regularien erlassen, um das Projekt zu stützen? Wenn ja, welche?

Nein; sind aber aufgrund der gewonnenen Kenntnisse in der Planung.

18. Kommunikation und Akzeptanz

Wie wird das Projekt in der Verwaltung kommuniziert?

Akzeptanzfördernde Kommunikation zur Einführung des Projektes. Veröffentlichungen in Fachzeitschriften, im Intranet, Vorträge vor Ort, Multiplikatorenschulung, damit Förderung der internen Kommunikation.

Wurde das Projekt von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter akzeptiert?

Eine hohe Akzeptanz des neuen Beschaffungsmodells zeichnet sich ab.

19. Sind Akteure außerhalb der Verwaltung eingebunden (z.B. Lieferanten, Auditoren etc.)? Wenn ja, welche und in welcher Rolle?

Reisebüro als Dienstleister für Reiseorganisation; Bank als Dienstleister für die Bezahlung der Dienstreise; IT- Dienstleistung durch Externe.

Erfolg / Misserfolg**20. Welche Ziele wurden erreicht? Wie ökologisch und ökonomisch erfolgreich war das Modell in dem Beispiel (quantitative und/oder qualitative Angaben, z.B. erzielte Kostensenkung, Energieeinsparung, Umweltentlastung absolut und relativ)?**

Im Pilotprojekt wurden die Verwaltungskosten um 50 % und die Reisekosten um 15 % gesenkt.

Der Prozess kann komplett papierlos erfolgen. Einsparungen im Papierverbrauch wurden bislang nicht quantifiziert.

Wirtschaftliches Reisen steht im Vordergrund der Anwendung. Die Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl wäre über eine Reiserichtlinie, mit welchem Verkehrsträger die Reise durchzuführen ist, möglich. Grundsätzlich wird die preisgünstigste Reise erstattet, auch wenn ein anderes Verkehrsmittel genutzt wurde.

Um die Nutzung der Bahn attraktiver zu machen, wurde im Rahmen einer Experimentierklausel (BVA, Seminarteilnehmer der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Brühl) die Wegstreckenentschädigung für Pkw gesenkt.

21. Welche Probleme/Hemmnisse/Risiken zeigten sich im Projektverlauf (z.B. Abteilungskonkurrenzen)?

Keine Angaben

22. Gibt es Ansätze, wie die Idee weiterentwickelt werden könnte bzw. sollte? Gibt es eine Vereinbarung zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess?

Die Projektgruppe hat ein modular aufgebautes System entwickelt, was die Anwendbarkeit in unterschiedlichen Ressorts und Behörden ermöglichen soll.

23. (Miss-)Erfolgsfaktoren

Falls das Projekt erfolgreich ist, was ist für den Erfolg entscheidend?

Einsatz eines im Pilotprojekt getesteten Verfahrens, das für den Anwender Flexibilität und Vereinfachung in der Dienstreiseplanung, -buchung und -abrechnung bedeutet. Mittel- bis langfristig werden die direkten Reisekosten (z.B. Hotelkosten) und indirekten Reisekosten (Prozesskosten) gesenkt.

Weiterentwicklung / Übertragbarkeit

24. Kompatibilität zu den unterschiedlichen Verwaltungstypen

Wo liegen die Grenzen der Aktivität bei dem vorliegenden Verwaltungstyp?

Die Umstellung von einem bislang dezentral und manuell geführten Dienstreisewesen auf eine zentrale und digitalisierte Dienstleistung ist prinzipiell in jeder Behörde denkbar. Die Einführung ist überall dort sinnvoll, wo eine hohe Reisetätigkeit vorliegt und die direkten und indirekten Reisekosten einen nicht unerheblichen Anteil der Gesamtkosten darstellen. Grenzen könnten in den technischen Voraussetzungen liegen.

In welchen Bereichen hätte die Idee bei den beiden anderen Verwaltungstypen Vorteile bzw. Nachteile?

Keine Angabe

25. Für welche Behörden ist die Aktivität anwendbar unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmen- und Handlungsbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten (Mehrfachnennungen möglich)?

Bund	X
Länder	X
Kreise etc.	X
Kommunen	X
Regie- und Eigenbetriebe	X

26. Wie könnte das Projekt verbreitet werden?

Das Bundesverwaltungsamt ist für das Marketing der Anwendung zuständig. Veranstaltungen zur Präsentation der Funktions- und Wirkungsweise des Systems sind in Vorbereitung.

Quellen:

www.staat-modern.de

www.bva.bund.de/aufgaben/reise_umzugskosten/tms

Ansprechpartner: Michael Richter, michael.richter@bva.bund.de

Kostensenkung für Strom, Heizenergie und Wasser in Kindergärten der Stadt Horb am Neckar

Allgemeine Beschreibung

1. Kurzbezeichnung / offizieller Titel

Kostensenkung für Strom, Heizenergie und Wasser in Kindergärten der Stadt Horb am Neckar

2. Kurzcharakterisierung des Projektes und seiner Zielsetzung: Welche Grundidee / grundsätzlicher Ansatz wird verfolgt ?

Die acht städtischen Kindergärten sind seit 1997 budgetiert und gehören damit zu den Pilotprojekten der Verwaltungsreform in Horb am Neckar. Zuvor waren mehrere Ämter bzw. Verwaltungseinrichtungen für die Kindergärten verantwortlich. Formal waren sie zwar dem Kulturredirektorat 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 die Fach-, Personal- und Finanzverantwortung für die Kindergärten übertragen. Gleichzeitig ist sie zentraler Ansprechpartner für den direkten Kontakt zu den Bürgern, etwa um Anregungen des Elternbeirates aufzunehmen. Sie ist im Rahmen der Personalverantwortung für die acht Kindergartenleiterinnen zuständig, ebenso wie für die übrigen Kindergartenmitarbeiterinnen, falls es interne Probleme in den Kindergärten gibt.

Die Hauptverantwortung für die Finanzen, die 1999 ein Gesamtvolumen von rund 1,5 Mio. Euro erreichten, liegt ebenfalls bei der Produktmanagerin. Über einen Teil der Mittel können jedoch auch die Kindergartenleiterinnen selbstständig verfügen. Beispielsweise können sie Kleinreparaturen durchführen lassen, ohne sich an die Managerin wenden zu müssen. Im Jahr 1999 wurde mehr als die Hälfte des beeinflussbaren Budgets von den Kindergartenleiterinnen bewirtschaftet. Neben den „Kleinreparaturen“ bewirtschafteten die Kindergartenleiterinnen auch 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; 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) vorab dotiert ist.

Vor der Budgetierung gab es keine monetären Auswertungen für die einzelnen Kindergärten. Beispielsweise gab es keine Berechnungen darüber, was ein einzelner Kinder-

gartenplatz kostet. 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.

3. Einordnung der Organisationseinheit

Horb am Neckar ist eine Große Kreisstadt mit 25.450 Einwohnern. Sie untergliedert sich in die Kernstadt und 18 dörfliche Stadtteile. 20 % der Einwohner leben in der Kernstadt; die Einwohnerzahl ist in den letzten 15 Jahren um 20 % angestiegen. Trotz gewerblicher und finanzieller Strukturschwächen, die in der dörflichen Struktur der Stadt begründet sind, beträgt die Arbeitslosenquote nur etwas über 3 %.

4. Stand der Verwaltungsmodernisierung

Kommune mit Budgetierung auf dem Weg zur Verwaltung mit zahlreichen Elementen der Verwaltungsmodernisierung.

5. Beteiligte Organisationseinheiten

Welche Organisationseinheit ist federführend ?

Die Produktverantwortliche für alle städtischen Kindergärten.

Welche weiteren Organisationseinheiten sind beteiligt ?

Kämmerei, Personalamt.

6. Projektinitiierung und Projektstand

Welche Organisationseinheit bzw. welche Person initiierte das Projekt ?

Ausgangspunkt für die Reformen war die Situation im Jahre 1994: strukturelle Schwächen, hohe Verschuldung, Erledigungsstau bei den Pflichtaufgaben und der politische Wechsel. Dieser bewirkte eine Umorientierung in Stadt- und Verwaltungspolitik: Einführung des Neuen Steuerungsmodells mit Qualitätsgesichtspunkten unter starker Bürgerbeteiligung. Unter dem Leitbild „Horb 2000plus“ wurden Impulse für die Verwaltungsreform mit der Formulierung eines Zielsystems verknüpft (Vgl. 7.).

Wer war bzw. ist die treibende Kraft im Projekt (Change Agent) ?

Initiator für den Verwaltungsreformprozess war der im Jahre 1996 neu gewählte Oberbürgermeister. Die Kindergärten zählten von Beginn des Prozesses an zum Pilotbereich. Die Initiative dort ging von der späteren Produktmanagerin aus.

	Startphase	laufend	kurz vor Abschluss	beendet
<i>Wie ist der Projektstand ?</i>		X		

Einordnung / Umfeld

7. Ist die Aktivität in ein übergreifendes Managementsystem einbezogen ?

Die Aktivität ist in das kommunalpolitische Steuerungssystem der **Balanced Scorecards** einbezogen. Mit Hilfe dieser Methode wird über eine ganzheitliche Zielabstimmung, an der Politik, Bürgerschaft und Verwaltung mitwirken, ein vernetztes Zielsystem geschaffen. Aus ihm werden operative Produktprogramme abgeleitet, z.B. Maßnahmen der Kundenorientierung, der Mitarbeiter- und Mitarbeiterinnenorientierung, der Finanzpolitik und des Umweltschutzes. Zu dem letztgenannten Aspekt gehören im Detail folgende Programnteile: Integration von Umweltindikatoren in die Produktbeschreibung, Konzeption eines Umweltbudgets, Informationen für Bauplatz-Erwerber, Einsparung von Heizenergie.

8. Welchem medienorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Energie X

Wasser/Abwasser X

Mobilität

Abfall und Materialien

Gefahr- und Schadstoffe

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Aktionsbereiche ausgedehnt werden ?

Die Idee kann in budgetierten Verwaltungen prinzipiell auf die übrigen Handlungsfelder ausgedehnt werden. In Horb ist dies bereits geschehen auf das „Neckarbad“ und auf die Stadtverwaltung insgesamt.

9. Welchem prozessorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen?

Beschaffung

Bewirtschaftung X

Bau und Instandhaltung

Anreizstrukturen

10. Ist die Aktivität eher verhaltensorientiert oder eher investiv ?

Eher verhaltensorientiert

eher investiv

eine Mischung von beidem X

11. Welche ökonomischen und weiteren Anreize führen dabei zu umweltgerechtem Verhalten (Mehrfachnennung möglich) ?

Ökonomische Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Budgetierung	X	
Finanzierungsfonds / Intracting		
Prämien		
Sanktionen		

Weitere ökonomische Anreize

Erläuterung: Die Budgetierung macht das Modell erst möglich. Durch die Budgetierung verbleiben eingesparte Mittel im Budget der Kindergärten.

Weitere Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Teil der Unternehmenskultur / Leitbild / Politische Vorgabe	X	
Weisung / Reglements (z.B. Beschaffungsrichtlinien)		
Zielvereinbarungen / Produktdefinition		
Kontrolle / Zielerreichungscontrolling		X
Verankerung in Organisationsstruktur (Ablauf/Aufbau) (Benennung Verantwortlicher incl. Kompetenzzuweisung)	X	
Institutionelle Anreize (z.B. Vorschlagwesen)		
Nichtmonetäre Motivationsinstrumente (Auszeichnungen etc.)		
Benchmarking / Berichtswesen / Informationen	X	
Qualifizierung		

12. Kommt den ökonomischen Anreizen dabei eine besondere Rolle zu ?

Ja, eine entscheidende Rolle. Die finanziellen Anreize machen das Modell dauerhaft interessant für die Kindergartenleiterinnen, weil es über die Kosteneinsparungen zu Budgetverbesserungen führt und das Image über das interne Benchmarking erhöht werden kann. Es besteht ein dauerhafter Anreiz zur Ressourceneinsparung.

13. Wer erhält ökonomische und andere Anreize ?

Institutionen

Nein.

Organisationseinheiten

Verbleib der eingesparten Mittel im Budget der Kindergärten, Übertragbarkeit in das nächste Haushaltsjahr.

Einzelne

Nein.

14. Anreize und Hemmnisse

Sollen über die Anreize gezielt Hemmnisse für den Umweltschutz in öffentlichen Verwaltungen überwunden werden? Wenn ja, welche (z.B. ökonomische, haushaltsrechtliche, verwaltungstechnische Hemmnisse)?

Nein.

Organisatorisches

15. Veränderungen in der Ablauforganisation: Welche neuen Handlungsschritte, neuen Abläufe wurden eingeführt ?

Die Investitionsausgaben sind seit der Einführung der Verwaltungsreform tendenziell rückläufig. 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.

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.

Im Einzelnen werden folgende zeitlichen Verläufe dargestellt:

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

16. Veränderung in der Aufbauorganisation: Wurden spezielle organisatorische Neuregelungen getroffen bzw. Verfahren entwickelt ? Wo liegt die Entscheidungs-, Weisungs- und Kontrollbefugnisse ?

Neustrukturierung der Zuständigkeiten im Zuge des Neuen Steuerungsmodells, Konzentration auf die Produktverantwortliche.

17. Wurden besondere Verwaltungsrichtlinien oder sonstige Regularien erlassen, um das Projekt zu stützen ? Wenn ja, welche ?

Nein

18. Kommunikation und Akzeptanz

Wie wird das Projekt in der Verwaltung kommuniziert ?

Ein weiteres wichtiges Element im Projekt 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.

Wurde das Projekt von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern akzeptiert ?

Nach anfänglicher Skepsis – ja. Inzwischen große Akzeptanz wegen der erfahrenen Verbesserungen.

19. Sind Akteure außerhalb der Verwaltung eingebunden (z.B. Lieferanten, Auditoren etc.) ? Wenn ja, welche und in welcher Rolle ?

Nein.

Erfolg / Misserfolg

20. Welche Ziele wurden erreicht ? Wie ökologisch und ökonomisch erfolgreich war das Modell in dem Beispiel (quantitative und/oder qualitative Angaben, z.B. erzielte Kostensenkung, Energieeinsparung, Umweltentlastung absolut und relativ)?

Von 1995 bis 1999 sind die Ausgaben für die Bewirtschaftung der Kindergärten um 21 % gesunken. Diejenigen Ausgaben, die von der Produktverantwortlichen und den Kindergartenleiterinnen direkt beeinflusst werden können (vgl. Frage 2), sind ebenfalls zurückgegangen: Von 1996, dem Jahr vor der Verwaltungsreform, bis 1999 ist die Summe dieser Ausgaben um insgesamt 8 % gesunken. 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 sind die Ressourcenverbräuche ebenfalls zurückgegangen ebenso wie 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 Produktverantwortlichen 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.

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 Maßnahmen eingeführt worden, die in Zukunft eine weitere Reduktion des Ressourceneinsatzes erwarten lassen. Die Transparenz über die Berichtsdaten führte dazu, dass schneller und gezielter gegen Ressourcenverschwendung vorgegangen werden kann (verkürzte Reaktionszeiten).

21. Welche Probleme/Hemmnisse/Risiken zeigten sich im Projektverlauf (z.B. Abteilungskonkurrenzen) ?

Große Skepsis bestand anfänglich, ob die betriebswirtschaftlichen Inhalte des Neuen Steuerungsmodells auf pädagogische Einrichtungen übertragbar seien.

Bei der Beschaffung (z.B. von Spielmaterial und –geräten) besteht dann ein monetärer Konflikt, wenn umweltfreundliche Gegenstände teurer sind als umweltschädliche.

22. Gibt es Ansätze, wie die Idee weiterentwickelt werden könnte bzw. sollte ? Gibt es eine Vereinbarung zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess ?

Zur Zeit der Analyse des Beispiels (Nov. 2001) war ein gewisser Reformstau zu beobachten, weil die Verwaltung sehr mit der Erstellung von Produktkatalogen und der Konzeptionierung von Zielvereinbarungen beschäftigt war. Ab dem Jahre 2002 plante die Produktbeauftragte, ein Qualitätsmanagement für die Kindergärten einzuführen.

23. Erfolgsfaktoren

Falls das Projekt erfolgreich ist, was ist für den Erfolg entscheidend ?

- frühzeitige Einbeziehung der betroffenen Mitarbeiterinnen, Aufklärung, viel Kommunikation, große Offenheit, Schulung und Beteiligung
- baldige spürbare Erfolge finanzieller Art

- Abbau von Bürokratie, nur noch eine Ansprechpartnerin in der Verwaltung für alle Belange
- größere Handlungsspielräume, klare Verantwortlichkeiten

Weiterentwicklung / Übertragbarkeit

24. Kompatibilität zu den unterschiedlichen Verwaltungstypen

Wo liegen die Grenzen der Aktivität bei dem vorliegenden Verwaltungstyp ?

In den technischen Möglichkeiten weiterer Einsparungen sowie in der Lebensqualität der Nutzer und der Attraktivität für die Kunden (Eltern und Kinder).

In welchen Bereichen hätte die Idee bei den beiden anderen Verwaltungstypen Vorteile bzw. Nachteile ?

K.A.

25. Für welche Behörden ist die Aktivität anwendbar unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmen- und Handlungsbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten (Mehrfachnennungen möglich) ?

Auf alle Betriebseinrichtungen öffentlicher und quasi-öffentlicher Verwaltungen, soweit diese ein eigenes Budget verwalten.

26. Wie könnte das Projekt verbreitet werden?

Über Kommunale Spitzenverbände, Aufsätze in Fachzeitschriften, Tagungen.

Quellen:

Speier, Frank / Fiederer, Hans-Jürgen / Klee, Günther: Nachhaltige Entwicklung und kommunale Verwaltungsmodernisierung, Tübingen 2000.

Speier, Frank: Der Weg zum neuen Leitbild „Nachhaltigkeitskommune“, in: IAW-Mitteilungen 4/2000, S. 4-10

Telefonat mit Frau Carola Seeger, Produktverantwortliche Kindergärten in Horb, am 03.12.2001.

Energiemanagement beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW)

Allgemeine Beschreibung

1. Kurzbezeichnung / offizieller Titel

Energiemanagement beim Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW - Energie- und Kosteneinsparungen in den Landesliegenschaften

2. Kurzcharakterisierung des Projektes und seiner Zielsetzung: Welche Grundidee / grundsätzlicher Ansatz wird verfolgt ?

Der BLB NRW nimmt für das Land die Eigentümerfunktion für Landesliegenschaften wahr. Er hat die Aufgabe, Grundstücke für das Land anzukaufen und zu verkaufen, zu finanzieren und wirtschaftlich zu verwalten. Nutzer mieten die von ihnen genutzten Liegenschaften vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb an. Die Bewirtschaftung der Landesliegenschaften soll mit der Gründung des BLB NRW effizienter werden. Das soll durch unterschiedliche Maßnahmen, z.B. Energiemanagement, Energiesparcontracting und verhaltensbedingte Energieeinsparungen, umgesetzt werden. Deshalb wurden die Betriebsüberwachungsgruppen, die bisher das Energiecontrolling der Landesliegenschaften durchführten, dem BLB NRW zugeordnet. Energieeinsparinvestitionen sollen über Einsparungen bei den Betriebsnebenkosten durch die Nutzer der Gebäude refinanziert werden. Für den Gebäudem Mieter lohnen sich die Energieeinsparinvestitionen, weil er durch die Maßnahme nachhaltig geringere Energiekosten hat. Ob eingesparte Energiekosten übertragbar sind, muss jedoch noch geklärt werden. Die gesamte Struktur des BLB NRW befindet sich noch im Aufbau.

Der BLB NRW ist somit ein Beispiel für die zusätzlichen Möglichkeiten, aber auch die zusätzlichen Hemmnisse (wie die Mieter-Vermieter-Problematik), die sich durch die Übertragung des Gebäudevermögens an einen Bau- und Liegenschaftsbetrieb ergeben. Letztere ist oft Bestandteil der Verwaltungsmodernisierung, insbesondere auf Länderebene.

3. Wo ist die Organisationseinheit angesiedelt, die das Projekt durchführt ?

Auf Ebene eines Bundeslandes, in einer nachgeordneten Behörde. Der BLB NRW ist dabei kein Landesbetrieb, sondern in der Rechtsform eines Sondervermögens organisiert.

4. Stand der Verwaltungsmodernisierung

Es handelt sich um die Sonderform eines Bau- und Liegenschaftsbetriebs bzw. Gebäudemanagementbetriebs.

5. Beteiligte Organisationseinheiten

Welche Organisationseinheit ist federführend ?

Der Bereich Energiemanagement im BLB NRW (der Abteilung Gebäudemanagement zugeordnet) ist für die laufende Umsetzung und den Aufbau des Energiemanagements zuständig.

Welche weiteren Organisationseinheiten sind beteiligt ?

Aufbauphase, muß noch geklärt werden

6. Projektinitiierung und Projektstand

Welche Organisationseinheit bzw. welche Person initiierte das Projekt ?

Das Finanzministerium und das Bauministerium des Landes NRW haben die Gründung des BLB NRW initiiert. Grundlage ist das BLB-Gesetz vom 06.12.2000

Wer war bzw. ist die treibende Kraft im Projekt (Change Agent) ?

Der Bereich Energiemanagement im BLB NRW

	Startphase	laufend	kurz vor Abschluss	beendet
Wie ist der Projektstand ?	X			

Einordnung / Umfeld

7. Ist die Aktivität in ein übergreifendes Managementsystem einbezogen ?

Ja nein

In ein Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9000 ff.

In ein Umweltmanagementsystem nach ISO 14001 ff.

In ein Umweltmanagementsystem nach EMAS-Verordnung

In ein EFQM-Modell des Qualitätsmanagements

In ein anderes System:

Der BLB NRW bereitet ein für alle Fachbereiche zuständiges Qualitäts- und Umweltmanagement-System vor.

8. Welchem medienorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Energie	X
Wasser/Abwasser	X
Mobilität	X*
Abfall und Materialien	X*
Gefahr- und Schadstoffe	X*

*Nicht durch Energiemanagement, aber durch andere Abteilungen/Bereiche im BLB-NRW beeinflussbar

9. Welchem prozessorientierten Handlungsfeld ist die Aktivität zuzuordnen (Doppelnennung möglich) ?

Beschaffung	X
Bewirtschaftung	X
Bau und Instandhaltung	X

Kann die Idee problemlos auch auf die anderen Prozesse ausgedehnt werden ? Wenn nein, wo kann die Idee nicht funktionieren und warum ?

Anreizstrukturen

10. Ist die Aktivität eher verhaltensorientiert oder eher investiv ?

Eher verhaltensorientiert

eher investiv

eine Mischung von beidem X

Investive und verhaltensorientierte Aktivitäten sollen sowohl BLB-intern als auch auf den Mieter ausgerichtet verstärkt werden.

11. Welche ökonomischen und weiteren Anreize führen dabei zu umweltgerechtem Verhalten (Mehrfachnennung möglich) ?

Ökonomische Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Budgetierung		X
Finanzierungsfonds / Intracting	X	
Prämien		(X)
Sanktionen		(X)
Weitere ökonomische Anreize		

Erläuterungen:

Da der BLB NRW sich noch in der Strukturierungsphase befindet, sind für die Umsetzung des Ziels - effizientere Bewirtschaftung der Liegenschaften und damit Kosteneinsparung für das Land - alle Anreize denkbar. Konkret geplant sind Intracting-ähnliche Projekte: der BLB NRW investiert in Energieeffizienz-Projekte bei den Mietern und erhält dafür den größten Teil der eingesparten Energiekosten. Die Energiekosten sind bzw. werden zukünftig wie die Mieten selbst vom Land den Nutzern (Mietern) als gesondertes Budget zur Verfügung gestellt und werden im Rahmen der Mietzahlung und der Nebenkostenabrechnung an den BLB NRW abgeführt. Dennoch muss mit dem Finanzministerium noch eine Rahmenvereinbarung getroffen werden, dass bei einer Energieeffizienz-Investition des BLB NRW nicht einfach das Budget gekürzt wird. Prämien (z.B. für die laufende Betriebsüberwachung und -optimierung als Erfolgsbeteiligung) oder Sanktionen (falls die laufenden Energiekosten managementbedingt steigen) sind denkbar, aber noch nicht konkret angedacht.

Weitere Anreize

	Hauptsächlicher Anreiz	weniger relevanter Anreiz
Teil der Unternehmenskultur / Leitbild / Politische Vorgabe		X
Weisung / Reglements (z.B. Beschaffungsrichtlinien)		X
Zielvereinbarungen / Produktdefinition		
Kontrolle / Zielerreichungscontrolling		X
Verankerung in Organisationsstruktur (Ablauf/Aufbau) (Benennung Verantwortlicher incl. Kompetenzzuweisung)	X	
Institutionelle Anreize (z.B. Vorschlagwesen)		X
Nichtmonetäre Motivationsinstrumente (Auszeichnungen etc.)		X
Benchmarking / Berichtswesen / Informationen	X	
Qualifizierung		X

Erläuterungen:

Da der BLB NRW sich noch in der Strukturierungsphase befindet, sind für die Umsetzung des Ziels - effizientere Bewirtschaftung der Liegenschaften und damit Kosteneinsparung für das Land - alle Anreize denkbar. Konkret ist die Verankerung des Energiemanagements in der Organisationsstruktur; ein voll ausgebildetes Energiemanagement mit allen seinen Elementen ist geplant.

12. Kommt den ökonomischen Anreizen dabei eine besondere Rolle zu ?

Ja

13. Wer erhält ökonomische und andere Anreize ?**Institutionen**

Mit der Gründung des BLB NRW sollen dem Land Kosten für Bau, Instandhaltung und Bewirtschaftung der Liegenschaften eingespart werden.

Organisationseinheiten

Der BLB NRW erhält für seine Aufgaben auf dem Wege über die Mieten Einnahmen und somit eine angemessene Ausstattung. Ein potenzielles Hemmnis ist z.B., dass noch unklar ist, wer künftig für die Kosten der Betriebsüberwachung aufkommt.

Die Mieter der Landesliegenschaften sollen bei Energieeinsparinvestitionen durch den BLB NRW geringere Energiekosten zahlen und damit positive Anreize erhalten.

Einzelne

Positive Anreize könnten Nutzergemeinschaften erhalten, wenn sie an den eingesparten Energiekosten beteiligt werden. Solche Regelungen sind ebenfalls angedacht, müssen jedoch noch mit dem Finanzministerium abgeklärt werden. Außerdem erhalten sie positive Anreize durch eine mögliche Komfortverbesserung im Gebäude.

14. Anreize und Hemmnisse

Sollen über die Anreize gezielt Hemmnisse für den Umweltschutz in öffentlichen Verwaltungen überwunden werden ? Wenn ja, welche (z.B. ökonomische, haushaltsrechtliche, verwaltungstechnische Hemmnisse) ?

Mit der Neuorganisation der Landesliegenschaften sollen primär Kosten für das Land eingespart werden. Mit dieser Maßgabe sollen bisher bestehende Hemmnisse (z.B. mangelnde Kostenzurechnung) abgebaut werden. Energie- und Ressourceneinsparungen sind in der Satzung des BLB NRW verankert. Damit können – besonders im Bereich Bewirtschaftung – auch ökonomische, haushaltsrechtliche und verwaltungstechnische Hemmnisse für den Umweltschutz überwunden werden.

Wurden die genannten Hemmnisse überwunden ?

nein	ja, alle	ja, z.T.
		X

Falls Kreuz bei z.T., welche ?

Die Kosten, einschließlich der Energiekosten, können nun zugerechnet werden. Jedoch ist ein neues Hemmnis durch das Mieter-Vermieter-Verhältnis entstanden, so dass erst neue explizite Regelungen, z.B. für die Finanzierung von Energieeffizienzinvestitionen oder die Anrechnung managementbedingter Energieeinsparungen, geschaffen werden müssen.

Organisatorisches

15. Veränderungen in der Ablauforganisation: Welche neuen Handlungsschritte, neuen Abläufe wurden eingeführt ?

Dies ist noch weitgehend in Planung. Beispielsweise sollen Einsparinvestitionen mit den Mietern abgestimmt, vom BLB NRW vorfinanziert und über eingesparte Bewirtschaftungskosten refinanziert werden. Der genaue Ablauf dieser und weiterer Regelungen ist noch in Planung.

16. Veränderung in der Aufbauorganisation: Wurden spezielle organisatorische Neuregelungen getroffen bzw. Verfahren entwickelt ? Wo liegt die Entscheidungs-, Weisungs- und Kontrollbefugnis?

Die Gründung des BLB NRW selbst ist eine Veränderung in der Organisation des Landes. Der BLB NRW bewirtschaftet die Landesliegenschaften, die an die Gebäudenutzer vermietet werden. Das Energiemanagement ist ein Bereich innerhalb der Abteilung Gebäudemanagement des BLB NRW.

17. Wurden besondere Verwaltungsrichtlinien oder sonstige Regularien erlassen, um das Projekt zu stützen ? Wenn ja, welche ?

In Planung sind Regelungen mit dem Finanzministerium z.B. für die Finanzierung von Energieeffizienzinvestitionen oder die Anrechnung durch das Energiemanagement des BLB NRW bedingter Energieeinsparungen.

18. Kommunikation und Akzeptanz

Wie wird das Projekt in der Verwaltung kommuniziert ?

Auch die Kommunikation ist noch in der Aufbauphase.

Wurde das Projekt von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern akzeptiert ?

Keine Angabe möglich.

19. Sind Akteure außerhalb der Verwaltung eingebunden (z.B. Lieferanten, Auditoren etc.) ? Wenn ja, welche und in welcher Rolle ?

Dies ist sicher geplant.

Erfolg / Misserfolg

20. Welche Ziele wurden erreicht ? Wie ökologisch und ökonomisch erfolgreich war das Modell in dem Beispiel (quantitative und/oder qualitative Angaben, z.B. erzielte Kostensenkung, Energieeinsparung, Umweltentlastung absolut und relativ)?

Mit dem Energiecontrolling der NRW-Landesbauten durch die Betriebsüberwachungsgruppen konnten 1999 gegenüber dem Vorjahr 3,3 % Heizenergie, 0,6 % Strom und 5 % Wasser eingespart werden. Gegenüber 1980 – der Einführung des Energiecontrolling – konnte der Verbrauchskennwert bei Heizenergie um 26,5 % vermindert werden, der Stromverbrauchskennwert stieg trotz erheblich verbesserter Geräteausstattung nur leicht an. Das Energiecontrolling, das vom BLB NRW weitergeführt wird, bietet eine gute Basis für den Aufbau des Energiemanagements im BLB NRW. Hierzu gehört wie bisher auch eine regelmäßige Begehung der Liegenschaften (ca. alle drei Jahre), um mögliche Energieeffizienzmaßnahmen zu identifizieren.

21. Welche Probleme/Hemmnisse/Risiken zeigten sich im Projektverlauf (z.B. Abteilungskonkurrenzen) ?

Mit der Neustrukturierung der Liegenschaften müssen Verantwortlichkeiten, Abläufe und Zuständigkeiten neu definiert werden, das bringt unterschiedliche Schwierigkeiten, Probleme und Konkurrenzen mit sich. So haben manche Liegenschaften, z.B. Universitäten, eigene Bauabteilungen, deren Aufgaben und Zuständigkeiten mit der Neustrukturierung geklärt werden müssen.

22. Gibt es Ansätze, wie die Idee weiterentwickelt werden könnte bzw. sollte ? Gibt es eine Vereinbarung zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess ?

Es wird angestrebt, ein vollständiges Energiemanagement mit allen dazugehörigen Aufgaben (insbesondere Controlling, Betriebsüberwachung auch per Fernwirktechnik, Identifikation, Umsetzung und Finanzierung von Energieeffizienz-Investitionen, Berichterstattung) aufzubauen.

23. (Miss-)Erfolgsfaktoren

Falls das Projekt erfolgreich ist, was ist für den Erfolg entscheidend ?

Hierzu sind noch keine Aussagen möglich.

Falls das Projekt gescheitert ist oder wenig erfolgreich ist, was sind die Gründe dafür ? Was wäre notwendig, um das Projekt erfolgreich fortzuführen ?

Hierzu sind noch keine Aussagen möglich.

Weiterentwicklung / Übertragbarkeit

24. Kompatibilität zu den unterschiedlichen Verwaltungstypen

Wo liegen die Grenzen der Aktivität bei dem vorliegenden Verwaltungstyp ?

Prinzipiell gibt es hier keine Grenzen.

In welchen Bereichen hätte die Idee bei den beiden anderen Verwaltungstypen Vorteile bzw. Nachteile ?

Die Gründung eines Bau- und Liegenschaftenbetriebs bzw. Gebäudemanagementbetriebes sowie ein funktionierendes Energiemanagement lassen sich prinzipiell in allen drei Verwaltungstypen umsetzen. Allerdings wird die Motivation, Energie einzusparen in einer kameralistischen Verwaltung gering sein, wenn die eingesparten Energiekosten nach der Tilgung der Investitionskosten im Gesamthaushalt und nicht in den einzelnen Referaten verbleiben.

25. Für welche Behörden ist die Aktivität anwendbar unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmen- und Handlungsbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten (Mehrfachnennungen möglich) ?

Bund	X
Länder	X
Kreise etc.	X
Kommunen	X
Regie- und Eigenbetriebe	X

26. Wie könnte das Projekt verbreitet werden?

Wenn mit der Neustrukturierung der Landesliegenschaften Energie eingespart wird, wird das Land eine Veröffentlichungsstrategie entwickeln. Öffentlichkeitsarbeit ist Teil des Energiemanagements.

Quellen

Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Energiecontrolling für Bauten des Landes NRW. Info 1/2001 des Landesinstituts für Bauwesen des Landes NRW. Düsseldorf 2001.

Interview mit dem Leiter des Energiemanagements des BLB NRW im Rahmen des Projektes am 23.11.2001

www.blb.nrw.de