

# Controlling des Umweltvollzugs

In früheren Zeiten wurde im Umweltvollzug Kontrolle gross geschrieben und Controlling gehörte in eine andere Welt, in die Welt der Finanzen und des Managements. Im Gefolge der «Wirkungsorientierten Verwaltung» (WoV) und des «New Public Managements» (NPM) hat sich dies geändert. Die Kontrolle wird oft an Dritte ausgelagert und das Controlling hält Einzug in die Umweltämter.

VON JÜRIG LIECHTI

Vollzugshandeln hat den Zweck, dass Gesetze umgesetzt werden, indem die Staatsgewalt einzelnen Bestimmungen Nachachtung verschafft. Im Umweltbereich bedeutet dies zum Beispiel, dass bei bestimmten Anlagen kontrolliert und gemessen werden muss, ob Grenzwerte eingehalten sind. Oder, dass bestimmte Anlagen bewilligungspflichtig sind und nur erstellt werden dürfen, wenn sie den Anforderungen des Umweltschutzes genügen. Das Messen und Kontrollieren sowie das Prüfen und Erteilen von Bewilligungen gehören deshalb zum Grundrepertoire des Handelns einer Umweltbehörde.

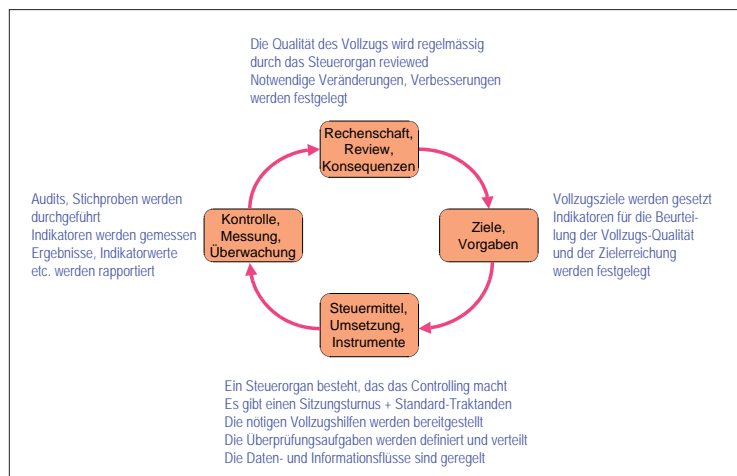
Im klassischen Vollzug vor WoV und NPM liegt die übergeordnete Steuerung des Einsatzes einer Umweltbehörde beim zuständigen Regierungsmitglied. Das Parlament legt via Budget die Mittelzuteilung fest, hat aber keine direkte Einsicht in die Leistungen, die von der Umweltbehörde erbracht werden. In solchen Systemen wird die Frage nach der Wirksamkeit oder nach der Effizienz des Vollzugs kaum gestellt. Das Gesetz wird vollzogen, soweit es im Rahmen der verfügbaren Mittel möglich ist.

Dass nun seit einigen Jahren in der öffentlichen Verwaltung ein eigentlicher Paradigmenwechsel im Gange ist, und dass die Anwendung von WoV oder NPM starke Verbreitung findet, kommt nicht von ungefähr. Das klassische System weist Mängel in jeder Hinsicht auf:

- ☞ Ohne Leistungsausweis und Wirkungskontrolle können Ämter, insbesondere ein Umweltamt, ihren Nutzen für die Gesellschaft heute nicht mehr gebührend belegen.

## Jürg Liechti

Dr. sc.nat., Physiker, Geschäftsführer der Firma Neosys AG, Gerlafingen.



Figur 1: Der Controllingprozess bezogen auf die Führung von Vollzugsaufgaben.

- ☞ Die parlamentarische Ebene hat als einzigen ausgewiesenen Indikator die Kosten. In Zeiten knapper öffentlicher Mittel ist ein Parlament dann oft geneigt zu sparen, ohne dass die Auswirkungen erwogen werden können.
- ☞ Die Regierungsmitglieder sind mit der Steuerung ihrer Ämter in der Regel fachlich überfordert und lassen ihre Amtschefs machen. Diese berufen sich auf den gesetzlichen Auftrag.

In wirkungsorientierten (WoV-)Vollzugssystemen wird demgegenüber ein Leistungsauftrag mit Zielsetzungen an ein Amt formuliert, welcher mit einem Globalbudget abgegolten wird. Nicht nur die Budgeteinhaltung, sondern auch die Erfüllung des Leistungsauftrags und der damit verbundenen Ziele wird mit Kennzahlen gemessen. Ein Amt wie zum Beispiel ein Umweltamt wird auf diese Weise wie eine Unternehmung behandelt, die eine bestimmte Dienstleistung zu einem gewissen Preis liefern muss. In diesem System ist ein Umweltamtschef nicht mehr ein «Umweltvollzugs-Truppführer», sondern vielmehr ein Controller, welcher seine Vollzugsunternehmung zur Erfüllung der gesteckten Ziele steuert. Damit steht die Frage im Zen-

trum: Wie «controlled» man einen Umweltvollzug?

## Aufgaben delegieren

Ein zusätzlicher Effekt hat das Bedürfnis nach Umweltvollzugscontrolling noch akzentuiert: Mehr und mehr Aufgaben werden an Akteure ausserhalb der Verwaltung delegiert. Einerseits nutzen nämlich die neuen «Umweltvollzugs-Unternehmer» ihren Handlungsspielraum und lagern Aktivitäten aus, welche von Dritten flexibler oder günstiger erbracht werden können als von Mitarbeitern des Amtes. Andererseits zwingt der Kostendruck oft dazu, Aufgaben auszulagern (beispielsweise an Branchenverbände oder Gemeinden), damit durch die Mitarbeit zusätzlicher Instanzen Ressourcen eingespart werden können. In solchen Fällen stellt sich sofort die Frage nach der Steuerung dieser ausgelagerten Tätigkeiten. Denn das Amt kann nämlich nur die Arbeit wegdelegieren, nicht aber die Verantwortung. Die ausgelagerten Arbeiten müssen überwacht und qualitätsgesichert werden.

Controlling wird nun beim Umweltvollzug gleichermassen verstanden wie bei anderen Anwendungsbe-  
reichen auch: Als Prozess, der mittels

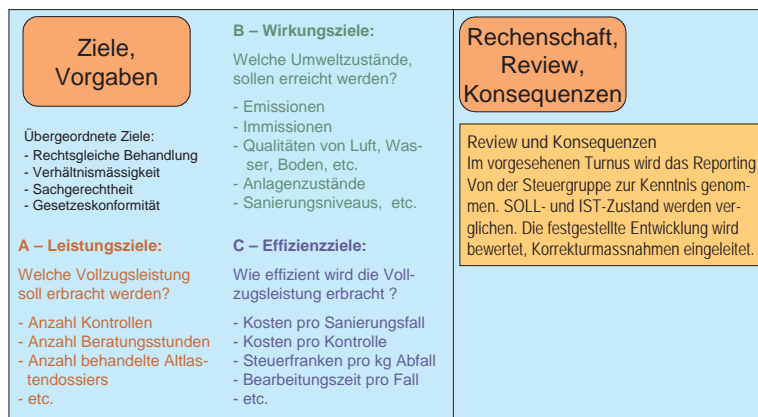
Zielsetzungen, Bereitstellen von Umsetzungsinstrumenten, Messung von charakteristischen Kenngrößen und regelmässiger Rechenschaftsablage zu einer Optimierung der zu steuernden Aktivität führt. Dies wird beispielsweise durch den bekannten Kreisprozess von Deming gut dargestellt (vgl. Fig. 1).

Das Neue und Spannende bei der Anwendung eines Controllingprozesses auf eine Umweltvollzugseinheit ist, geeignete Ziele und Indikatoren für die Steuerung zu finden. Tatsächlich geht es dabei um nicht weniger, als um eine Festlegung der Resultate, die man von der Vollzugseinheit erwartet, ganz im Sinne der Wirkungsorientierung. Solche Ziele können im Umweltvollzug auf drei Ebenen ausgemacht werden: Als Leistungsziele, als Effizienzziele und als Wirkungsziele (vgl. Fig. 2).

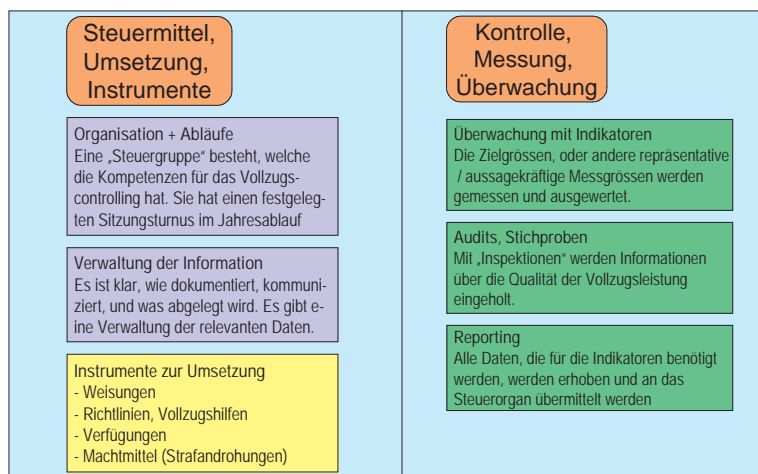
Leistungsziele beziehen sich auf den erwarteten Output der Vollzugseinheit. Beispielsweise soll eine bestimmte Anzahl von Betrieben kontrolliert oder Dossiers überprüft/beurteilt werden. Solche Ziele sind für die Vollzugseinheit gut verständlich, eignen sich in der Regel aber schlecht für das Messen des gesellschaftlichen Nutzens der Einheit. Umgekehrt ist es bei den Wirkungszielen: Durch das Wirken der Umweltbehörde soll beispielsweise die Luftqualität verbessert werden. Indikatoren wären dann u.a. die mittlere Jahreskonzentration an Stickoxiden in der Luft oder die Anzahl Tage, an denen der Ozongrenzwert überschritten ist. Solche Ziele sind für den politischen «Auftraggeber» der Umweltbehörde sehr gut verständlich. Ihr Erreichen ist durch die Tätigkeit der Vollzugseinheit aber nur sehr indirekt beeinflussbar. Effizienzziele beschreiben zu erreichende Verhältnisse zwischen Kosten und Leistung oder zwischen Leistung und Arbeitskraft. Sie können vor allem hilfreich sein, wenn verschiedene ähnliche Stellen miteinander verglichen werden sollen (Benchmarking) und beschreiben die «Fitness» der Vollzugseinheit.

### Rechenschaft ablegen

Umweltvollzugscontrolling zu betreiben bedeutet, dass man die Indikatoren, welche das Erreichen der Ziele und die Qualität des Vollzugs messen, überwacht und regelmässig Rechenschaft darüber ablegt; bei Ungenügen sind Verbesserungsmassnahmen angesagt. Dafür müssen Zuständigkeiten definiert sein (ein Steuerorgan) und es muss ein Turnus festgelegt sein (in der Regel ein Jahresturnus), der den Takt angibt für die Berichterstattung und die anderen Aktivitäten des Controlling (vgl. Fig. 3). Interessant ist auch



Figur 2: Ziele und Review im Umweltvollzug.



Figur 3: Steuermittel und Überwachung.

Zielvorgabe	Masseneinheit	IST 2006	Soll 2006	Ist 2005	Ist 2004	Kommentar
Schmutzfrachtemission Betriebe X	t/J	76.0	< 93.4	93.4	112.5	
Stromverbrauch intern (Beispielwirkung)	kWh/MA*J	2580	<2190	2256	2185	Massnahmen gem. Energieprogramm umsetzen
Prozentsatz unrichtiger Kontrollen (Stichprobe)	%	9.0	<10	11.5	15.7	5%-Stichprobe. Resultat je nach befugter Person unterschiedlich!
Vollzugskosten pro Betrieb	CHF	800.0	< 750			Neuer Indikator noch ohne Vorjahresvergleiche

Figur 4: Beispiel eines Umweltvollzugs-Reporting.

der Unterschied zwischen der Kontrolle, die Kerngeschäft des Umweltvollzugs ist, und der «Inspektion», also dem Audit der Vollzugstätigkeiten. Letztere ist ein Akt der Qualitätssicherung. Soweit eine Umweltbehörde nur ihr eigenes Handeln steuert, wird der Aufwand für die Überprüfung tendenziell eher gering gehalten. Wenn Vollzugsarbeiten aber an Externe delegiert sind, ist diese Überprüfung sehr wichtig, um den Vollzug überhaupt im Griff zu behalten.

Die Berichterstattung darf auch beim Umweltvollzugscontrolling kein Selbstzweck werden. Sie soll kurz, übersichtlich und handlungsorientiert sein. Sie soll Entscheidungsgrundlage für die Führung des Vollzugs sein und daneben auch die Bedürfnisse nach Berichterstattung «nach weiter oben» abdecken. Figur 4 illustriert dies an einem Beispiel.

Mit dem bewussten Wahrnehmen von Vollzugscontrolling vollzieht die öffentliche Hand eine Entwicklung

nach, welche in der Privatindustrie mit der Einführung von Managementsystemen schon vor einiger Zeit Einzug gehalten hat. Dies alleine wäre natürlich noch kein Argument, um Vollzugscontrolling einzuführen. Es liegt aber im öffentlichen Interesse, dass die Wirkung, die ein Vollzug hat, und damit der Einsatz der Steuergelder, optimal ist. Umweltämter spielen in einigen Kantonen Pionierrollen im Vollzugscontrolling, gerade weil der Mitteleinsatz im Umweltbereich oft politisch umstritten ist. Je anspruchsvoller Führung ist, umso wertvoller sind massgeschneiderte Führungshilfsmittel. Dies gilt ganz klar auch für Umweltvollzugsaufgaben. Durch eine geschickte Überwachung von Schlüsselindikatoren lassen sich auch schwierige Übergangsentwicklungen überwachen und ihr Erfolg messen. Gerade bei Reorganisationen von Umweltämtern oder für die zunehmende Auslagerung von Vollzugsaufgaben ist dies sehr hilfreich.