©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Laufener Seminarbeitr. 4/94, S. 39-46 • Akad. Natursch. Landschaftspfl. (ANL) - Laufen/Salzach 1994

Anforderungen an die Aufstellung von Umweltqualitätszielen auf kommunaler Ebene

Hans-Joachim Schemel

1 Einleitung

Die Aufstellung von Umweltzielen ist nichts Neues. Seit es Umweltpolitik gibt, ist es notwendig, entsprechende Ziele mit verschiedenem Raumbezug (von der Bundes- und Länderebene bis hin zur Ebene der Kommunen und einzelner Teilräume), mit unterschiedlichem Konkretheitsgrad (von allgemeinen Leitbildern und Grundsätzen bis hin zu exakt definierbaren Standards) und mit abgestufter Verbindlichkeit (von abstrakten Absichtserklärungen über genauer bezeichnete behördenverbindliche Ziele bis hin zu allgemein verbindlichen Grenzwerten und Festlegungen) zu benennen.

Regional-, Bauleit- und Landschaftsplanung sind Beispiele dafür, daß die Formulierung von umweltbezogenen Zielen bereits eine relativ lange Tradition aufzuweisen hat.

Die neue Diskussion über Umweltqualitätsziele (UQZ) hat ihren Ursprung in der Kritik an einseitig emissionsbezogener Betrachtungsweise. In ihren "Leitlinien zur Umweltvorsorge" hat die Bundesregierung betont, daß die Politik der Emissionsminderung (Gefahrenabwehr, Risikovorsorge) zum Schutz von Mensch und Umwelt nicht ausreiche, sondern "durch konkrete Umweltqualitätsziele ergänzt werden" müsse (BUNDESMINISTER FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT BMU, 1986).

Im Zusammenhang mit dem steigenden Umweltbewußtsein in der Bevölkerung zielt die Betonung der immissionsorientierten Umweltvorsorge darauf ab, die Umweltqualität im konkreten Raum als Maßstab für Erfolg und Mißerfolg von Umweltpolitik heranzuziehen.

Besonders am Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung zeigt sich, daß die Bewertung der Umweltauswirkungen von Vorhaben im Blick auf die absehbare Veränderung konkreter Umweltsituationen auf eindeutige Bewertungsmaßstäbe angewiesen ist, um nachvollziehbar zu sein. Dies gilt auch für die anderen Instrumente der ökologischen Planung.

Mit der Formulierung von UQZ soll - so ist die Vorstellung - eine klare Basis für Bewertungen geschaffen werden. Darüber hinaus sind UQZ als Glied einer Zielhierarchie (Leitbilder, Leilinien, UQZ, Umweltqualitätsstandards) wichtig zur Orientierung, "wohin die Reise gehen soll", sei es in Form von Vorgaben des Staates oder in Form freiwilliger Selbstbindung.

In diesem Beitrag geht es um die Aufstellung von konkreten Umwelt(qualitäts)zielen auf kommunaler Ebene: Wie entstehen Umweltziele und wer kann sie benennen? Wie lassen sich Umweltqualitätsziele auf der kommunalen Ebene aufstellen und welche Voraussetzungen sind dafür notwendig? Die folgenden Ausführungen stützen sich auf theoretische Überlegungen sowie auf praktische Erfahrungen, die in einem mehrköpfigen Team im Rahmen eines vom Umweltbundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsvorhabens entwickelt bzw. gesammelt wurden[1)]. Den methodischen Schritten und den Einzelergebnissen dieser Forschungsstudie soll hier nicht vorgegriffen werden[2)], sondern es werden im folgenden einige grundsätzliche Erkenntnisse aus der zweijährigen Arbeit vorgestellt.

2 Zielkonzepte "von oben nach unten"

Umweltqualitätsziele (UQZ) geben bestimmte sachlich, räumlich und ggf. zeitlich definierte Qualitäten von Ressourcen, Potentialen oder Funktionen an, die in konkreten Situationen erhalten oder entwickelt werden sollen (FÜRST/KIEMSTEDT et.al., 1989). Anders als die übergeordneten, sehr allgemein gehaltenen Zielvorstellungen der Umweltpolitik (in Form von Leitbildern, Leitlinien, Grundsätzen) sind UQZ durch ihre Konkretheit gekennzeichnet. Sie sind zwar nicht in exakt meßbarer Weise definiert (wie die Umweltqualitätsstandards, die immer mit Meßvorschriften quantifiziert sind), jedoch bezeichnen sie hinreichend genau einen Zustand der Umwelt (ein Qualitätsniveau), dessen (Nicht-)Erreichen überprüfbar ist. So etwa kann als Reaktion auf überhöhte Nitratanreicherung die Absenkung des Nitratgehalts im Grundwasser mittels Extensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung (z.B. Grünland statt Acker) in dem betreffenden Gebiet als UQZ gesetzt werden. (Eine zusätzliche Konkretisierung in Form eines Umweltqualitätsstandards würde darin bestehen, daß der angestrebte Nitratgehalt des Grundwassers exakt bezeichnet wird.)

Es existiert bereits eine größere Anzahl von Umweltqualitätszielkonzepten vor allem in größeren

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Städten. Bis auf eine Ausnahme (Wiesbaden) wurden die Zielkonzepte bisher nicht von den Kommunalpolitikern beschlossen (ARBEITSGEMEINSCHAFT UMWELTQUALITÄTSZIELE, 1993). Die Ziele sind meist in einer relativ allgemeinen Weise (mit großem Interpretationsspielraum) formuliert oder - falls konkret - auf einen relativ weit gesteckten Zeithorizont bezogen. Auch in Landschaftsplänen werden regelmäßig Umweltziele formuliert, wobei jedoch deutlich die im gutachterlichen Landschaftsplan entwickelten Ziele zu unterscheiden sind von denjenigen (stark "abgespeckten") Zielen, die schließlich in den Flächennutzungsplan einfließen und hier einen gewissen Grad an Verbindlichkeit (nämlich gegenüber den Fachbehörden) erlangen.

Umweltqualitätsziele werden in aller Regel im Rahmen eines hierarchisch aufgebauten Zielsystems abgeleitet: Aus allgemeinen politischen Leitbildern (die z.B. in Gesetzen formuliert sind) werden von Experten stufenweise die Ziele konkretisiert. "Umweltqualitätsziele operationalisieren die Leitlinien auf der Grundlage eines Leitbildes im Hinblick auf die konkrete Situation ein Stück weit. Ohne die Benennung von Leitbildern und Leitlinien stehen Qualitätsziele im leeren Raum" (SCHOLLES, 1990). Auf sehr allgemeinem Niveau formulierte Zielaussagen werden durch Fachleute interpretiert und - auf konkrete Situationen bezogen operationalisiert. Dieses Vorgehen kann als der Vesuch charakterisiert werden, für die Kommunen "von oben nach unten" Ziele vorzugeben, quasi in Vollzug der jeweiligen Umweltgesetzgebung. Dieses entspricht der Aufgabe einer Umweltbehörde mit hoheitlichen Befugnissen.

Daß solche Aufgaben unverzichtbar sind (z.B. bei der Überwachung von gesetzlichen Grenzwerten, bei der Ausweisung von Schutzgebieten etc.) und daß Experten die sachlichen Grundlagen dafür zu erarbeiten haben, ist unbestritten.

Zu fragen bleibt jedoch, was solche Umweltzielkonzepte für die praktische Kommunalpolitik bedeuten. Kommt in solchen Zielen das tatsächliche umweltpolitische Wollen zum Ausdruck oder sind es nur allgemeine Wunschvorstellungen? Wie ist zu erklären, daß so viele gutgemeinte Ziele "in der Schublade verschwinden"? Woher kommt eine in vielen Gemeinden vorfindbare Planungsmüdigkeit, die sich in der Klage ausdrückt: "Es werden so viele Pläne erstellt, aber nichts passiert, nichts bessert sich!"?

3 Zur Rolle der Experten bei der Formulierung von Umweltzielen

Das angedeutete Dilemma hat etwas damit zu tun, wer mit welcher Legitimtation Ziele aufstellt: es sind Fachleute, die sogenannte "fachliche Ziele" formulieren, indem sie diese "aus der Sache heraus" ableiten.

Ein Blick in die Umweltfachzeitschriften zeigt uns, daß es zahlreiche Beiträge darüber gibt, welche fachlichen Ziele anzustreben seien. Es fehlt zwar selten der Hinweis, daß sie auch politische Entscheidungselemente enthalten, aber man stützt sich bei der Formulierung von Umweltzielen in erster Linie auf wissenschaftliche Erkenntnisse.

Hier nun ist zu fragen: Was ist die Rolle von Wissenschaft bei der Formulierung von Umweltzielen? Die Aufgabe von Wissenschaftlern der Ökologie, der Umwelthygiene etc. ist es, Umweltzustände zu beschreiben, Entwicklungen unter definierten Prämissen zu prognostizieren, Zusammenhänge aufzuzeigen. Dabei sind sie streng an das Kausalitätsprinzip gebunden, d. h. sie dürfen nur Aussagen treffen, die sie kausal begründen können. Sie dürfen also nicht selbst Ziele setzen, z. B. das Ziel einer bestimmten Luft- oder Gewässerreinheit oder das Ziel, daß ein bestimmter Flächenanteil unter Naturschutz stehen müsse.

Wenn Wissenschaftler eine Bewertung vornehmen, dann nur, indem sie sich auf *vorgegebene* (nicht auf eigene) Ziele beziehen.

Beispiel: Wenn das Ziel X von einer Kommune angestrebt wird, dann kann der Experte sagen, welche Schritte (Unterziele, Maßnahmen) zu diesem Ziel führen. Oder: Wenn X geschieht, dann hat dies Y zur Folge, und dann kann das Ziel Z nicht oder nur ungenügend erreicht werden. Natürlich kommen immer auch noch Unsicherheiten hinzu, weil bestimmte Zusammenhänge noch nicht erforscht sind, aber das berührt nicht unsere Frage, sondern bedeutet ledigich, daß der Wissenschaftler in solcher Situation seine Aussagen mit dem Hinweis auf hohe oder geringe Wahrscheinlichkeiten relativieren muß. Als Fazit kann festgehalten werden: Der Experte aus einer der Umweltfachdisziplinen kann keine Umweltqualitätsziele setzen, sondern nur übernehmen und sich darauf beziehen, indem er ihre Konsequenzen aufzeigt.

Der Experte kann die Sachbasis für Ziele liefern, nicht die Ziele selbst. Wenn z. B. das (politische) Ziel gilt, ein bestimmtes Gewässer müsse diese und jene Funktion erfüllen (z. B. als Fischlebensraum), dann sind Fachleute gefragt, die angeben können, welche Voraussetzungen geschaffen werden müssen, damit die gewünschten Funktionen erfüllbar sind, z. B. welchen Sauerstoffgehalt und welche Struktur das Gewässer aufweisen muß, damit bestimmte Fische darin leben und sich vermehren können.

Niemand interessiert sich für das, was der Experte *will*, sondern nur dafür, was der Experte weiß. Hier muß also klar unterschieden werden zwischen der Sachbasis, die jeder Zielformulierung zugrunde liegt, und dem Ziel selbst. Ein Ziel ist immer politisch, d. h. ein gültiges kommunales Ziel muß von denen formuliert und getragen sein, die für die Gemeindepolitik verantwortlich sind.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Hier muß deutlich unterschieden werden zwischen der Rolle des Experten, der seine Autorität allein auf die Sachkompetenz stützt, und der Rolle des Bürgers, der sich für eine bessere Umweltqualität politisch engagiert. Ein Umweltexperte, der sich dazu äußert, welches Umweltziel(niveau) anzustreben sei, wechselt seine Rolle. Er tritt dann nicht mehr mit der Autorität von Experten auf, sondern beteiligt sich als Bürger unter Bürgern gleichberechtigt am Diskurs über das, was an Umweltqualität gewollt wird.

Der Wissenschaftler, Planer, Gutachter kann in seiner Eigenschaft als Experte die Kommune bei der Zielfindung beraten und unterstützen, indem er die Folgen verschiedener Zielalternativen aufzeigt und den Entscheidungsträgern Ziele vorschlägt, die das Wollen in der Kommune zum Ausdruck bringen.

Die Rolle des Umweltexperten, der in einer Kommune tätig ist, wird *dann* leicht mißverständlich, wenn er übergeordnete verbindliche Ziele (z.B. allgemein formulierte Ziele aus einem Gesetz, aus einem Landes- oder Regionalprogramm) auf dem Wege der Interpretation zu konkretisieren hat. Hier muß sehr deutlich werden, welchen Interpretationsspielraum das übergeordnete Ziel zuläßt und warum eine bestimmte Konkretisierung in der jeweiligen Kommune sinnvoller ist als eine andere.

Schauen wir uns die gängige Planungspraxis an. Hier wird die saubere Trennung zwischen fachlicher Aussage und politischem Ziel in aller Regel vermißt.

Wenn Fachleute in der Planungspraxis "fachliche Ziele" aufstellen (z. B. Umweltziele, aber auch Verkehrsziele, wasserwirtschaftliche oder forstliche Ziele), dann geschieht das zunächst einmal allein aus der Perspektive der jeweiligen Fachdisziplin heraus. Fachleute der ökologischen Planung (z. B. Landschaftsplaner) werden sich immer bemühen, sozusagen als "Sachwalter der Umweltbelange" die ökologische Situation so weit es geht zu optimieren. Aber dabei werden bereits zwangsläufig Kompromisse eingegangen, denn es sind konkurrierende Nutzungsinteressen zu beachten. Der Umweltplaner schätzt ab, welche Ziele und Maßnahmen in der jeweiligen Kommune noch durchsetzbar und machbar erscheinen, und diese Einschätzung gibt ihm den Rahmen vor, auf welchem Anspruchsniveau er das fachliche Ziel formuliert. Der Landschaftsplaner wird z. B. fordern, verbaute Bäche zu renaturieren, Flächen zu entsiegeln, die landwirtschaftlich ausgeräumte Flur mit Gehölzstrukturen zu versehen, mehr Flächen unter Schutz zu stellen. Aber welches Maß wird er verlangen? Sollen sämtliche verbaute Bäche renaturiert werden oder nur Teilabschnitte? Sollen sämtliche intensiv genutzten Landwirtschaftsflächen extensiviert und mit Gehölzstrukturen bepflanzt werden? Wieviel Fläche soll entsiegelt, wieviel unter Schutz gestellt werden?

Die fiktiven Beispiele zeigen, wie sich der Experte, der Planer gezwungen sieht, bei der Formulierung von fachlichen Zielen auf einer politischen (also nicht-fachlichen) Ebene zu agieren. Denn er befindet über Fragen der politischen Durchsetzbarkeit, des politischen Wollens, um utopische Zielaussagen zu vermeiden.

Dieser "Ausflug ins Politische", der nicht von der Kompetenz des Experten "gedeckt" ist, muß als solcher gekennzeichnet sein und diskutierbar bleiben, damit nicht das Mißverständnis genährt wird, die von Experten vorgeschlagenen (fachlichen) Ziele seinen allein "aus der Sache heraus" abgeleitet.

Fachliche Ziele bezeichnen also ein fachliches Optimum (die denkbar beste Ausprägung einer bestimmten Umweltsituation, die allein "aus der Sache" begründbar ist) abzüglich solcher Qualitätsminderungen, die in der gegebenen kommunalen Situation als unvermeidlich gelten müssen (aufgrund sog. "objektiver Sachzwänge").

4 Grundsätzliche Überlegungen zur Findung kommunaler UQZ

In den vorangegangenen Abschnitten wurde dargelegt,

- daß die heute üblichen Umweltzielkonzepte in aller Regel von Fachleuten abgeleitet werden, indem allgemeine Ziele stufenweise (im Rahmen einer Zielhierarchie von oben nach unten) konkretisiert werden,
- daß ein solches Vorgehen gerechtfertigt ist, wenn dadurch der notwendige Vollzug von gesetzlichen Vorschriften im konkreten Raum sichergestellt bzw. kontrolliert werden soll (im Sinne einer Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards),
- daß die Rolle der Fachleute bei der Erstellung von Umweltzielkonzepten auf eine Beratungsfunktion beschränkt ist (also Ziele nicht alle "aus der Sache heraus" ableitbar sind),
- daß fachlich erarbeitete Umweltzielkonzepte vielfach auf erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten stoßen (in der Schublade verschwinden).

Dem Forschungsvorhaben "Umweltqualitätsziele für die ökologische Planung" (bezogen auf die kommunale Ebene) liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Eine Politik der Umweltvorsorge kann sich nicht damit begnügen, die gesetzlich vorgeschriebenen Mindestqualitäten (z.B. die Einhaltung von Grenzwerten) zu sichern. Vielmehr muß sie sich unter Berücksichtigung der regionalen/kommunalen Gegebenheiten und Möglichkeiten darum bemühen, daß darüber hinausgehende, anspruchsvollere Umweltqualitäten angestrebt werden. So etwas läßt sich nicht "von oben" verordnen, sondern muß von den Betroffenen akzeptiert und gewollt werden. Im Blick auf kommunale Umweltqualitätsziele wird daher an der Eigenverantwortlichkeit der Kommunen und an ihrer Bereitschaft zur Selbstbindung angeknüpft.

Die Auseinandersetzung mit dem Thema UQZ auf kommunaler Ebene erlangt dann Relevanz für die

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

ökologische Planung, wenn es gelingt, gutgemeinte "Luftschlösser" von realitätsbezogenen, von den Entscheidungsträgern tatsächlich angestrebten Umweltqualitätszielen zu unterscheiden. Der Konsens über wohlklingende (allgemein formulierte, einer Erfolgskontrolle nicht unterziehbare) Umweltziele ist trügerisch. Bei dem Versuch ihrer Umsetzung in der kommunalen Planungspraxis geraten hochgesteckte fachliche Ziele in die "Mühle der realen Verhältnisse und Zwänge" Es entstehen enorme "Reibungsverluste", deren Mechanismen bisher weitgehend undurchschaut (zumindest nicht systematisch aufgehellt) sind. Solche sogenannten "Vollzugsdefizite" sind jedoch nicht zufällige Schwächen der Umweltverwaltung und sonstiger verantwortlicher Institutionen, auch kein "böser Wille" der involvierten Interessengruppen, sondern sie sind das Ergebnis eines Abwägungsprozesses, in dessen Verlauf die fachlichen Ziele sozusagen "vom Kopf auf die Beine gestellt" worden sind und dabei vielfach ihren Glanz verloren haben.

Was nach einer solchen Diskussion an Umweltqualitätszielen "übrig bleibt", ist jedoch Ausdruck des tatsächlichen Wollens in einer Kommune. Hier kann illusionslos angesetzt werden, hier wird auch erkennbar, welche positiven Schritte der Umweltvorsorge in der konkreten Situation machbar sind.

5 Unterscheidung von "fachlichen" und "tatsächlichen" UQZ

Für die kommunale Entscheidungs- und Handlungsebene wird vorgeschlagen, den auch hier gebräuchlichen Begriff der "fachlichen Ziele" durch einen Begriff zu ergänzen, der die kommunale Willensbildung zum Ausdruck bringt. Den im Rahmen eines Zielsystems hierarchisch (von oben nach unten) abgeleitenen "fachlichen" Zielen, die den Zweck verfolgen, Gesetze unter Berücksichtigung der lokalen Besonderheiten zu vollziehen, sollen "tatsächliche" kommunale Umweltziele im "Gegenstromprinzip" (von unten nach oben) hinzugefügt werden, um die Durchsetzbarkeit bzw. Akzeptanz ins Blickfeld zu rücken und die Aspekte der Freiwilligkeit, Eigenverantwortlichkeit und Selbstbindung bei der Formulierung der (über gesetzliche Vorschriften hinausgehnden) kommunalen UQZ hervorzuheben. Zum Unterschied vom "fachlichen" und "tatsächlichen" UQZ noch einige Erläuterungen:

- *"Fachliche UQZ"* sind von den Fachleuten aus allgemeineren Umweltzielen (Leitbild, Leitlinie) abgeleitete Umweltqualitätsziele. Fachliche UQZ lassen sich weitgehend "aus der Sache heraus" aufstellen, denn es sind kausal begründbare Hinweise, welche (Unter-)Ziele angestrebt werden sollten, damit ein politisch vorgegebenes (Ober-)Ziel erfüllt werden kann. Da das vorgegebene, relativ abstrakte Ziel meist mehrere Wege seiner Erfüllung offen läßt (Interpretationsspielräume hinsichtlich Zeitraum, Art und Niveau der Zielerfüllung), haben fachliche Ziele vielfach keinen logisch-zwingenden, sondern nur empfehlenden Charakter. Sie benennen den oder die aus fachlicher Sicht erkennbaren optimalen Weg(e) der Zielerfüllung. Da jeder "optimale Weg" nur im Rahmen des prinzipiell Durchsetzbaren sinnvoll formuliert werden kann, muß dieser Rahmen dem fachlichen Ziel *explizit* unterstellt werden, also als Prämisse kenntlich gemacht werden.

  "Tatsächliche UQZ" sind die tatsächlich in einer Kommune angestrebten Umweltqualitätsziele. Sie spiegeln das politische Wollen im Hinblick auf das Niveau bestimmter Umweltqualitäten im Verantwortungsbereich der zuständigen Entscheidungsträger wider. Das durch tatsächliche UQZ bezeichnete (kommunalpolitische) Wollen berücksichtigt nicht nur die Umweltperspektive, sondern bezieht die anderen Politikbereiche in die Entscheidung mit ein (Abwägung). Für tatsächliche UQZ haben sich die Verantwortlichen im vollen Bewußtsein der Konsequenzen (im Hinblick auf entgegenstehende Ziele) entschieden. Sie sind meist das Ergebnis eines Diskussionsprozesses, in dem die fachlichen UQZ nach ihrer Abwägung gegen andere Ziele den realen Bedingungen der Durchsetzbarkeit in der Kommune angepaßt (in der Regel im Niveau reduziert) worden sind.

6 Zum praktischen Vorgehen bei der Zielfindung

Wie lassen sich Umwelt(qualitäts)ziele auf der kommunalen Ebene aufstellen (vgl. Abbildung 1)?

Ziele werden aufgestellt, um erkannte Probleme zu lösen. Daher ist der erste Schritt eines Zielkonzepts eine *Problemanalyse*: Wo sind in der Kommune welche Qualitäten der Umwelt wie stark belastet bzw. wo sind problematische Tendenzen erkennbar? Es werden nicht nur Mangelsituationen erfaßt, sondern auch hohe, erhaltenswerte Qualitäten, um sie vor einer Wertminderung schützen zu können.

Was als Problem, als Umweltbelastung, einzustufen ist und als wie problematisch solche Zustände bewertet werden sollen, ist natürlich oft nicht eindeutig. Denn bei der Entwicklung von Umweltzielen geht es nur zu einem sehr geringen Teil um solche Zustände, die gesetzliche Anforderungen (also eindeutige Grenzwerte) nicht erfüllen. Das wären sog. "Sanierungsziele". Jenseits gesetzlicher Vorschriften ist also die Problemwahrnehmung der Kommunen gefragt:

- Haben wir noch genügend Grundwasserreserven oder muß der Wasserverbrauch eingeschränkt werden?
- Ist unsere Landschaft genügend mit naturnahen Lebensräumen ausgestattet, so daß auch weiterer Verlust noch hinnehmbar erscheint, oder müssen die Reste konsequent geschützt werden, auch

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

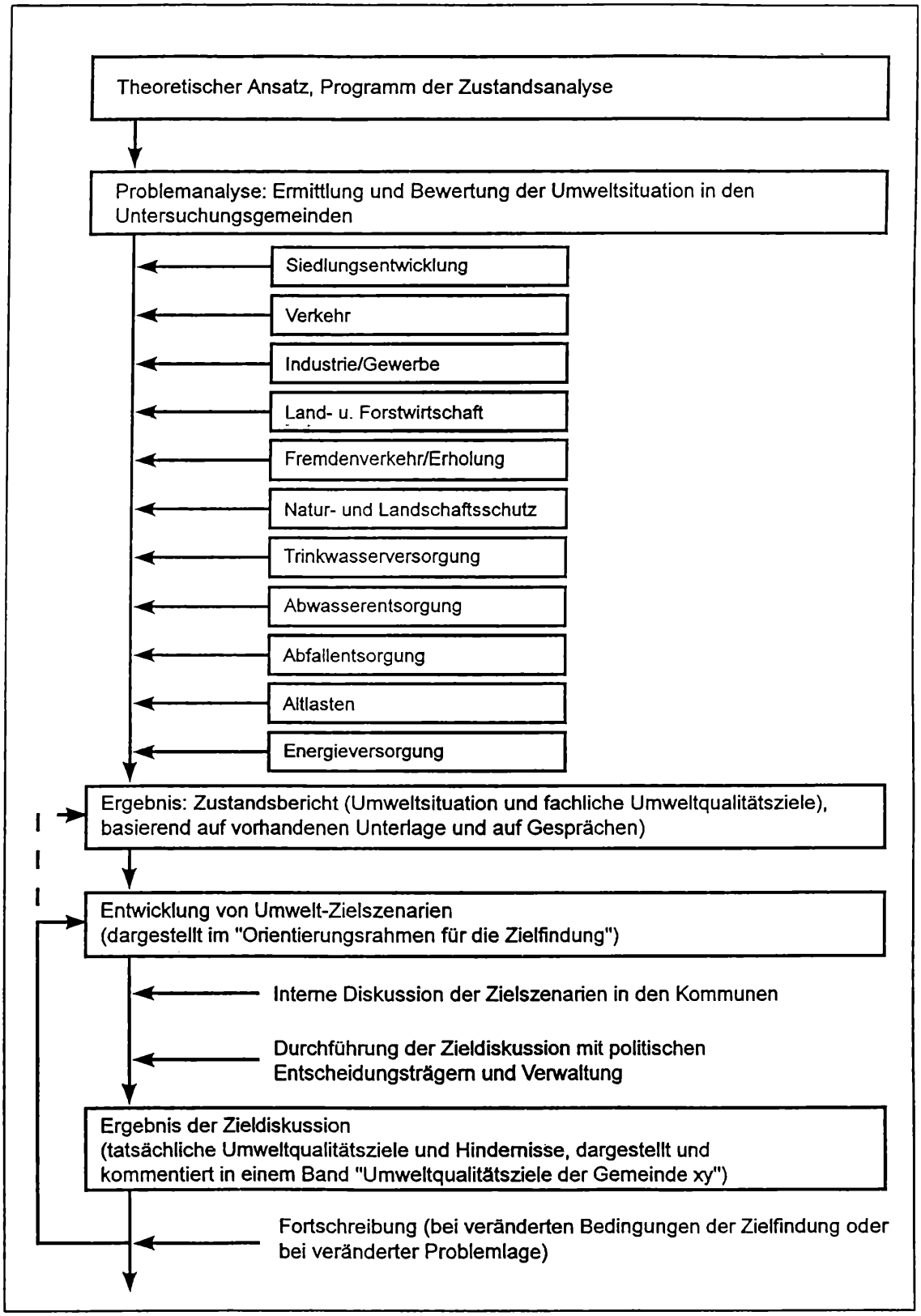

Abbildung 1

Ablaufschema zur Entwicklung von Umweltqualitätszielen in Kommunen

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

wenn es um die Ausweisung notwendiger Gewerbe- und Wohnflächen geht?

- Sind bereits bestimmte Landschaftsteile zu stark denaturiert und dabei Situationen entstanden, die einer Sanierung bzw. Extensivierung bedürfen, oder wird die Qualität dieser Landschaftsteile als nicht so problematisch angesehen?
- Ist die Flächenversiegelung schon zu weit fortgeschritten, muß entsiegelt werden, oder kann Boden noch weiter überbaut werden?
- Ist die Belastung durch Verkehr unerträglich oder kann darauf verzichtet werden, einschneidende Maßnahmen der Verkehrsberuhigung (bis hin zu Straßensperrungen, verkehrsfreien Räumen) durchzuführen?
- Sind die im Zusammenhang mit intensiver Landwirtschaft auftretenden Belastungen von Grundwasser und Oberflächengewässern tolerierbar oder muß zumindest in problematischen Räumen extensiviert werden?

An diesen Fragen ist bereits erkennbar, daß die Problembewertung schon viel mit der Frage zu tun hat, welches Qualitätsniveau die kommunalen Entscheidungsträger anstreben. Da aber nicht schon bei der Problemerfassung die Diskussion beginnen soll, muß der Experte hier pragmatisch vorgehen. Er orientiert sich an bestimmten plausiblen Anhaltspunkten, z. B. an gesetzlichen Mindeststandards oder an Durchschnittswerten, um von hier aus in Richtung einer Verbesserung der Umweltqualitäten Bewertungsstufen zu konstruieren. Dies tut er im Sinne eines Vorschlags, der durchaus in der späteren Diskussion noch hinterfragt werden kann.

Die Problemanalyse stützt sich auf Erhebungen, auf die Auswertung vorhandener Unterlagen sowie auf Gespräche mit kommunalen und behördlichen Stellen, die Aufschluß über den Zustand der einzelnen Umweltmedien (immissionsbezogene Betrachtung) sowie über Nutzungssituationen (emissionsbezogene Betrachtung) geben. Beide Betrachtungsweisen geben Hinweise über Art und Grad von Umweltbelastungen und über deren (potentielle) Verursacher.

Der zweite komplexe Arbeitsschritt hat mehr Neuheitswert als der erste, denn auf der Basis der Problemanalyse geht es nun um die *Zieldiskussion in der Gemeinde.*

Die Zieldiskussion ist das Kernstück bei der Aufstellung kommunaler Umweltqualitätsziele. Wenn hier von "Diskussion" die Rede ist, dann ist nicht etwa eine Diskussion zwischen Experten und Entscheidungsträgern gemeint, sondern unter den Entscheidungsträgern (sprich: Gemeinderatsmitgliedern). Die Experten halten sich hier eher zurück, sie beschränken sich auf die Erläuterung der Problemanalyse und der vorgeschlagenen Zielalternativen.

Im Rahmen der Vorbereitung der Zieldiskussion ist es notwendig, für die einzelnen Umwelt- und Nutzungsbereiche Alternativen aufzustellen, man kann sie auch "Szenarien" nennen. Diese Alternativen bezeichnen unterschiedliche Anspruchsniveaus im Hinblick auf die Erfüllung von Umweltzielen.

Das anspruchsvolle Szenario entspricht den sog. fachlichen Zielen, was Experten für das Optimum an erreichbarer Umweltqualität im Hinblick auf den jeweiligen Themenbereich halten. Das Szenario mit dem geringsten Anspruchsniveau bezeichnet den status quo, d. h. das Ziel, daß sich die bestehende Umweltqualität nicht verschlechtert. Dazwischen liegt ein Spektrum an Zielen, in das sich in aller Regel die Kommunen in ihrem Wollen eingeordnet haben, je nach Umweltthema einmal mit höherem, einmal mit geringerem Anspruchsniveau.

Eine weitere Anforderung an die Aufstellung kommunaler Ziele ist der sog. "Härtetest". Da wir, wie bereits ausgeführt, keine realitätsfernen Wunschvorstellungen, sondern tatsächlich gewollte Ziele der Entscheidungsträger dokumentieren wollen, müssen die Hindernisse abgefragt werden. Wenn sich also in der Diskussion z. B. ein bestimmter Konsens im Hinblick auf ein Umweltziel herausstellt, dann ist nach dem Grund zu fragen: Welche sogenannten Sachzwänge werden gesehen, die einem weitergehenden Umweltziel (mit höherem Anspruchsniveau) im Wege stehen?

Das Ergebnis der Diskussion ist eine mehr oder weniger lange Liste von mehr oder weniger anspruchsvollen kommunalen Zielen sowie die Begründungen, warum diese Ziele und keine anderen für realisierbar gehalten werden. Die Ziele haben den "Härtetest" bei der Konfrontation mit entgegenstehenden Zielen und Interessen bestanden und können deswegen als tatsächliche Ziele bezeichnet werden, als Ziele also, die zum Zeitpunkt ihrer Aufstellung tatsächlich von den verantwortlichen Entscheidungsträgern gewollt werden.

Natürlich ist ein solches Ergebnis das Resultat eines längeren Diskussionsprozesses, der im Rahmen unseres Forschungsvorhabens bei neun Gemeinden nicht bis zuletzt begleitet, sondern nur in seiner ersten Phase ausgewertet werden konnte. Aber es ging um die Entwicklung einer Vorgehensweise, wie man zu kommunalen Zielen gelangen kann. Diese Ziele sehen zwar nicht so glänzend aus wie ein von Experten konstruiertes anspruchsvolles Umweltqualitätszielkonzept, sie sind dafür jedoch echt, real, sie spiegeln das tatsächliche Wollen und Nichtwollen in der jeweiligen Kommune wider.

Zur Erläuterung das Fallbeispiel Trinkwasserversorgung: Die absehbare Entwicklung des Verbrauchs führt dazu, daß in der betreffenden Gemeinde im Jahre 2005 der Verbrauch höher liegen wird als die Grundwasserneubildung. Ein Teil der Grundwasserreserven ist durch Stoffeinträge belastet, was jedoch zur Zeit durch Mischung mit unbelastetem Wasser "ausgeglichen" wird. Das fachliche Ziel wäre in diesem Fall, daß der Verbrauch entsprechend gesenkt, die Stoffbelastung reduziert und die Grundwasserneubildung erhöht wird. Die Kommune sieht

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

die Problematik ein, erkennt auch die Notwendigkeit zum Handeln. Aber man sieht sich (zumindest in absehbarer Zeit) nicht zu durchschlagenden Maßnahmen in der Lage. Man will aber auf das Ziel zusteuern, man begnügt sich mit einem Niveau, das noch deutlich unterhalb der vollen Problemlösung liegt. Die relativ großen Neubauflächen will man nicht aus dem Flächennutzungsplan streichen, aber man will die Regenwasserversickerung fördern und in Wasserschutzgebieten einige intensiv genutzte Landwirtschaftsflächen aufkaufen bzw. durch Prämien deren Extensivierung erreichen. Mehr hält man zur Zeit nicht für durchsetzbar bzw. bezahlbar. Natürlich soll die Bevölkerung durch Aufklärung zum sparsamen Trinkwasserverbrauch angehalten werden. Im übrigen will man versuchen, von einem benachbarten Wasserwirtschaftsverband Trinkwasser zu beziehen, was die Gefahr eines zukünftigen Trinkwassernotstandes bannen könnte. Dieses Beispiel macht deutlich, daß bei der Ermittlung tatsächlicher kommunaler Umweltziele eine gewisse Ernüchterung einsetzt. Plötzlich wird erkennbar, daß die Gemeinde aus den verschiedensten, durchaus ernst zu nehmenden "Sachzwängen" heraus, d. h. wegen starker Zielkonflikte, den Belangen der Umwelt wesentlich weniger Gewicht zubilligt als es aus fachlicher Sicht notwendig wäre.

Mit dem skizzierten Vorgehen wurde ein neuer, ungewöhnlicher Weg beschritten, der ohne Illusionen die tatsächlichen Ziele einer Kommune aufzeigt. Aber Ziele sind nichts Endgültiges, im Gegenteil: sie fordern zur Diskussion, zur Verbesserung heraus, wenn ihr vielleicht allzu niedriges Anspruchsniveau erkennbar wird.

Für eine wirksame, transparente Umweltpolitik in Kommunen ist es sehr hilfreich, wenn jederzeit deutlich wird, welche Umweltziele die Stadt oder Gemeinde zur Zeit gerade anstrebt (tatsächliche Ziele) und was zu tun bleibt, um eine wünschenswerte Umweltqualität zu erreichen (fachliche Ziele).

Bleibt die Kluft zwischen den tatsächlichen und fachlichen Zielen erkennbar, dann ist die Gemeinde ständig mit zwei Fragen konfrontiert:

- Mit welchen Hindernissen wird begründet, daß nicht weitergehende Umweltziele angestrebt werden?
- Gelten die in der Vergangenheit (vor Monaten, Jahren) genannten Hindernisse immer noch oder hat sich die Sachlage bzw. haben sich die Prioritäten inzwischen geändert?

In der Unterscheidung zwischen tatsächlichen und fachlichen Zielen steckt also die Dynamik der Fortschreibung von (tatsächlichen) Umweltqualitätszielen in Richtung auf ein höheres Niveau. Die Richtung der Fortschreibung wird durch die fachlichen Umweltqualitätsziele gewiesen.

Das hier vorgestellte Konzept nimmt die Gemeinde und die von ihr so empfundenen Sachzwänge sehr ernst. Die Eigenverantwortlichkeit der Kommune steht im Mittelpunkt. An kommunaler Planungshoheit und am kommunalen Gestaltungswillen wird angesetzt, anstatt ständig nur nach Außensteuerung durch Gesetze zu rufen. Sicherlich sind regionale, landesplanerische und gesetzliche Vorgaben (z.B. Grenzwerte und Schutzgebiete) unverzichtbar. Jedoch sollte die kommunale Handlungskompetenz gestärkt werden: Umweltqualität also nicht nur von außen aufgezwungen, sondern eigenverantwortliche Umweltvorsorge. Die Kommune wird mit Hilfe einer strukturierten Zieldiskussion dazu ermuntert, ehrliche Umweltziele aufzustellen, in denen sich die spezielle kommunale Situation widerspiegelt, an die sich die Kommune selbst bindet und an deren Weiterentwicklung gearbeitet werden kann.

Anmerkungen

1) Titel: "Umweltqualitätsziele für die ökologische Planung - Entwicklung von UQZ für neun Gemeinden des Landkreises Osnabrück und praxisnahe Konzepte zu ihrer Umsetzung"
Gutachten erstellt von der Akademie für kommunalen Umweltschutz (AKU, Georgsmarienhütte), dem Büro für Umweltforschung und Umweltplanung Dr. Schemel (München) und der Planungsgruppe Ökologie und Umwelt (Hannover). Inhaltliche Leitung: Schemel, Hoppenstedt; Bearbeitung: Logemann, Maurer, Müssig, Puster, Runden, Schemel; Organisatorische Leitung: AKU

2) Die Veröffentlichung des kurz vor der Fertigstellung stehenden Forschungsberichtes ist in der Textereihe des Umweltbundesamtes (UBA-Textereihe) vorgesehen.

Literatur

ARBEITSGEMEINSCHAFT UMWELTQUALITÄTSZIELE (AG UQZ) (1993):
Aufstellung kommunaler Umweltqualitätsziele (Entwurf), UVP-Förderverein (Hrsg.), Dortmund

BUNDESUMWELTMINISTERIUM FÜR UMWELT; NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (BMU) (1986):
Leitlinie der Bundesregierung zur Umweltvorsorge durch Vermeidung und stufenweise Verminderung von Schadstoffen (Leitlinien Umweltvorsorge). - Umweltbrief Nr. 33 (S. 14/15), Bonn

FÜRST, D.; KIEMSTEDT, H. (Hrsg.) (1992):
Umweltqualitätsziele für die ökologische Planung (Abschlußbericht). - UBA-Texte 34/1992

KNAUER,P.; SURBURG, U. (1990):
Umweltqualitätszielkonzepte als Instrument der Umweltpolitik. - UVP-report 3/1990 (S. 38-56)

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

SCHWECKENDIEK, L.; SCHEMEL, H.-J.; HOPPENSTEDT, A.(1992):
Umweltqualitätsziele für die ökologische Planung, Vorstudie. - UBA-Texte 9/1992

SCHOLLES, F. (1990).
Umweltqualitätsziele und -standards. UVP-report 3/1990, S. 35-37

Anschrift des Verfassers:

Dr. Hans-Joachim Schemel
Büro für Umweltforschung und Umweltplanung
Altostraße 111
D-81249 München

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge (LSB)

Jahr/Year: 1994

Band/Volume: 4_1994

Autor(en)/Author(s): Schemel Hans-Joachim

Artikel/Article: Anforderungen an die Aufstellung von Umweltqualitätszielen auf kommunaler Ebene 39-46