

Erfahrungen mit einem Umweltmanagementsystem

Einführung von UMS in der Verwaltung der Stadt Zürich

Im Jahr 1997 hat der Stadtrat von Zürich die Einführung von Umweltmanagement-Systemen (UMS) nach ISO-Norm 14001 in der Stadtverwaltung beschlossen. Seit Dezember 1999 haben das Amt für Hochbauten und die Umweltschutzfachstelle als erste derartige Verwaltungseinheiten ein zertifiziertes UMS.

Der Umweltschutz hat in der Stadt Zürich eine langjährige Tradition. Es galt stets das Gebot, die gesetzlichen Vorgaben zum Umweltschutz konsequent und vorbildlich umzusetzen. Dazu wurden oft Pionierleistungen erbracht. Ebenso galt es als selbstverständlich, im eigenen Haushalt umweltseitige Verbesserungen zu ergreifen, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen. Dies

nicht zuletzt deshalb, weil vorbildliches Verhalten Voraussetzung ist für eine glaubwürdige Politik im hoheitlichen Bereich. Zu den Aktivitäten zählen

- ein umfassendes ökologisches Beschaffungsprogramm
- Vorschriften über maximal zulässige Raumtemperaturen in der Heizperiode
- ein energetisches Sanierungsprogramm für städtische Gebäude
- eine Verwaltungsverordnung für die naturnahe Pflege von Grünflächen.

Vom Stadtratsbeschluss zu den ersten UMS-Zertifikaten

Gut ein halbes Jahr nachdem in der Schweiz die ISO-Norm 14001 in Kraft ge-

Redaktionelle Verantwortung für diesen Beitrag:
Umweltschutzfachstelle der Stadt Zürich
Gesundheits- und Umweltschutzdepartement
Daniel Gerber
8035 Zürich
Telefon 01/216 43 31
Telefax 01/363 78 12
E-Mail: usf@gud.stzh.ch

UMWELTMANAGEMENT



ZERTIFIKAT

Zertifikats-Nr. 92191

SGS International Certification Services AG, Zürich, bescheinigt hiermit, dass die

Umweltschutzfachstelle der Stadt Zürich

CH-8035 Zürich

ein Umwelt-Managementsystem eingeführt hat und es anwendet.

Anlässlich des Zertifizierungsaudits der SGS-ICS wurde der Nachweis erbracht, dass dieses Umwelt-Managementsystem die Anforderungen der folgenden Norm erfüllt:

SN EN ISO 14001 : 1996

Das Umwelt-Managementsystem umfasst die signifikanten Tätigkeiten des Unternehmens:

- Beurteilung von Planungs- und Bauvorhaben
- Unterstützung der städtischen Umweltpolitik
- Ämterübergreifende Koordination und Erfolgskontrolle
- Umweltberichterstattung
- Zusammenarbeit mit Organisationen

Das Zertifikat ist drei Jahre lang gültig, bis und mit 22. Dezember 2002.

SGS International Certification Services AG
 Technopark, Pfingstweidstrasse 30, CH-8005 Zürich

Zürich, 23. Dezember 1999

Die Geschäftsleitung




Member of the SGS Group (Société Générale de Surveillance)

Die Umweltschutzfachstelle der Stadt Zürich zählt zu den ersten nach ISO 14001 zertifizierten Verwaltungseinheiten

treten war, beschloss der Stadtrat im August 1997 die Einführung eines Umweltmanagementsystems (UMS) nach dieser Norm: Die rund 60 Dienstabteilungen der Stadtverwaltung sollen auf freiwilliger Basis eigene UMS einrichten können. Dadurch erhielten die zentral angeordneten Umweltschutzprogramme eine wirksame Ergänzung. Wirksam deshalb, weil

- spezifische Verbesserungspotenziale in einem stark diversifizierten Grossbetrieb vom Zuschnitt der Stadtverwaltung nur mit dezentralem Handeln ausgeschöpft werden können,
- UMS im Einklang stehen mit der angelaufenen Verwaltungsreform (New Public Management), die den einzelnen Betriebseinheiten mehr Selbstständigkeit und leistungssteigernde Eigenverantwortung bringen soll.

Der Umweltschutzfachstelle wurde dabei die Aufgabe übertragen, die Einführung von ISO 14001 zu unterstützen und periodisch über die erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten. Die Unterstützung war sicher notwendig, zumal diese Norm noch neu und wenig bekannt war – was vor allem auch für Betriebe der öffentlichen Verwaltung galt und gilt. Der wichtigste Part dieser Aufgabe bestand darin (und tut es auch heute noch), auf der einen Seite Informationsdefizite zu mindern und andererseits das Interesse zur Einführung von UMS zu fördern.

Es wurden Tagungen veranstaltet, an denen gezeigt wurde, dass ISO 14001 in dienstleistungsorientierten Unternehmen genauso sinnvoll ist wie in industriellen oder gewerblichen Betrieben, namentlich auch in öffentlichen Verwaltungen. Im Weiteren wurde eine ERFA-Gruppe zum Informations- und Erfahrungsaustausch etabliert. In diesem Forum wirken Vertreter und Vertreterinnen aus jenen Verwaltungseinheiten mit, die sich zur Einführung eines UMS entschlossen haben. Gegenwärtig sind dies die Stadtpolizei, das Amt für Hochbauten, das Amt für Technische Dienste, das Amt für Städtebau, das EWZ, das Gartenbau- und Landwirtschaftsamt, das Amt für Gesundheit und Umwelt, die Energieberatung und schliesslich – als federführende Förderungsagentur – auch die Umweltschutzfachstelle.

Auftrag der Umweltschutzfachstelle

Auszug aus dem Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung und -aufgaben vom 26. März 1997 (StRB DGA). Dieses Pflichtenheft entspricht in weiten Teilen jenem, welches das Umweltschutzgesetz (USG) des Bundes in Artikel 42 für Umweltschutzfachstellen festgelegt hat.

Art. 38 Die Umweltschutzfachstelle erfüllt insbesondere folgende Aufgaben:

- a) Beurteilung der Umweltverträglichkeit von Planungs- und Bauvorhaben mit Antrag an die zuständige Behörde
- b) Beratung und Unterstützung des Departementsvorstehers bzw. Departementsvorsteherin in Umweltfragen
- c) Bereitstellung von Grundlagen zur Umweltpolitik
- d) Koordination und Erfolgskontrolle von amtsübergreifenden Umweltschutzmassnahmen
- e) Information der Öffentlichkeit über den Stand der Umweltbelastungen und die zum Umweltschutz getroffenen Massnahmen
- f) Förderung des Umweltschutzes durch Zusammenarbeit mit Ämtern, öffentlichen und privaten Organisationen, die gleichartige Aufgaben wahrnehmen.

Umweltpolitik der Umweltschutzfachstelle

Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben verpflichtet sich die Umweltschutzfachstelle zu folgenden Grundsätzen:

1. Wir engagieren uns für den Schutz der Umwelt und setzen uns aktiv für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für einen schonenden Umgang mit den natürlichen Ressourcen ein.
2. Wir sind bestrebt, die Umwelleistungen im eigenen Haushalt und bei unseren Produkten und Dienstleistungen kontinuierlich und mit Vorbildwirkung zu verbessern. Wo Ermessensspielräume bestehen, stellen wir Massnahmen zur Vermeidung von Umweltbelastungen vor reparative Massnahmen.
3. Wir verpflichten uns zur Einhaltung der Gesetze und Verordnungen, ebenso zu allen besonderen, vom Stadtrat intern vorgegebenen umweltrelevanten Vorgaben, sowie zu Vorgaben, welche sich aus der Mitgliedschaft von externen Körperschaften ergeben.
4. Wir halten uns auf dem neuesten Stand des Wissens und greifen im Sinne einer Früherkennung vordringliche und aktuelle Entwicklungen im Umweltschutz auf. Diese wollen wir in einer Form einbringen, die für die interessierten Kreise akzeptabel ist.
5. Für uns ist sachliche Korrektheit in allen Belangen die «Unique Selling Proposition». Wir achten darauf, dass Produkte in ihrer Argumentation klar, allgemein verständlich und nachvollziehbar sind. Dies stellen wir durch ein internes Qualitätskontrollsystem sicher.
6. Wir orientieren uns strikt am Kooperationsprinzip: Die Anliegen von Geschäftspartnern sind kooperativ aufzunehmen, wo Differenzen verbleiben, ist das – namentlich bei Anträgen an vorgesetzte Behörden – offen zu legen. Das gilt sowohl für den Verkehr mit Ämtern als auch für den Verkehr mit privaten Kunden.
7. Wir schaffen ein Instrumentarium, mit dem wir die Erfüllung unserer umweltpolitischen Ziele periodisch überprüfen, Mängel orten, diese beheben und die umweltpolitischen Ziele den neuen Erfordernissen anpassen können.
8. Wir informieren die Öffentlichkeit regelmässig über unsere Umwelleistungen.

Ende 1999 sind nun die ersten Zertifizierungen über die Bühne gegangen: Im Besitz eines Zertifikates sind das Amt für Hochbauten sowie die Umweltschutzfachstelle. In diesem Jahr werden weitere Dienstabteilungen dazukommen.

Was will die Norm ISO 14001?

Erstens verlangt die Norm ein Managementsystem, zweitens verlangt sie, dass diejenigen Tätigkeiten (der eigene Haushalt) sowie diejenigen erzeugten Produkte und Dienstleistungen fokussiert werden, von denen bedeutende Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen oder zu erwarten sind. Diese müssen so gelenkt werden, dass kontinuierliche Verbesserungen beim Umweltschutz erzielt werden, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen. Dies wird mit folgenden obligatorischen Elementen eines UMS sichergestellt:

- Formulierung einer Umweltpolitik als Verpflichtung zu einer klaren Strategie. Zu den Minimalforderungen gehören explizite Bekenntnisse zur Einhaltung der massgebenden Umweltschutz-Erlasse, zur kontinuierlichen Verbesserung der eigenen Umwelleistungen sowie zur Vermeidung von Umweltbelastungen. Die zuletztgenannte Forderung zielt darauf ab, dass präventive vor reparative Massnahmen gestellt werden.
- Eine bestehende Analyse der Verhältnisse und – davon ausgehend – von der obersten Leitung verabschiedete konkrete Zielsetzungen mit einem Umweltmanagementprogramm.

- Umsetzung des Programms mit wirk-samen Verfahren: Organisation der Abläufe, Lenkung der Dokumente, Instruktion und Ausbildung der Mitarbeiterschaft usw.
- Schliesslich ein periodisches Management-Review. Alle verfügbaren Fakten zur ökologischen Lage der Organisation sind im Hinblick auf die gesetzten Ziele und die Umweltpolitik zu prüfen und zu bewerten und daraus resultierende Anpassungen verbindlich zu beschliessen.

Eigenheiten der Verwaltungstätigkeit im Kontext mit ISO 14001

In einem industriellen Betrieb sind die Normforderungen vergleichsweise einfach zu erfüllen. Denn die umweltsseitige Optimierung von Verarbeitungs- und betrieblichen Prozessen betrifft in der Regel bezifferbare Grössen wie Stoffverbrauch und Emissionen. Es lassen sich quantitative Ziele festlegen, und die können mittels quantitativer Indikatoren überwacht werden.

Bei Aufgaben der öffentlichen Hand im hoheitlichen Bereich, welche den Umweltschutz direkt oder indirekt betreffen, liegt der Fall anders. Der Optimierung des betrieblichen Umweltschutzes (gemäss ISO Norm die «Tätigkeiten»), der die Büroökologie, den Dienstverkehr und das Beschaffungswesen umfasst, hat durchaus grossen Stellenwert – nicht zuletzt wegen der Vorbildwirkung. Die namhaften Verbesserungspotenziale, die eine solche Verwaltungseinheit bewegen kann, liegen indessen in ihrem Alltagsge-

schäft (gemäss ISO Norm die «Produkte und Dienstleistungen»). Eine Beschränkung auf die Betriebsökologie wäre somit unzureichend, weil die Norm ein UMS verlangt, welches bei den bedeutenden Umweltaspekten ansetzt. Zur Illustration folgendes Beispiel:

Wenn die Umweltschutzfachstelle die Umweltverträglichkeit eines Bauvorhabens prüft und entsprechende Auflagen beantragt, sind die damit verbundenen Umwelleistungen zum Teil beträchtlich. Letztere sind im Gegensatz zur Betriebsökologie kaum quantitativ zu ermitteln. Zum einen ist ungewiss, ob die entscheidungsbefugte Behörde dem Antrag folgt. Falls sie ihm folgt, ist offen, ob die verfügten Massnahmen zur umweltsseitigen Verbesserung auch wirksam in die Tat umgesetzt werden (ein wichtiger Aspekt des oft beklagten Vollzugsdefizits).

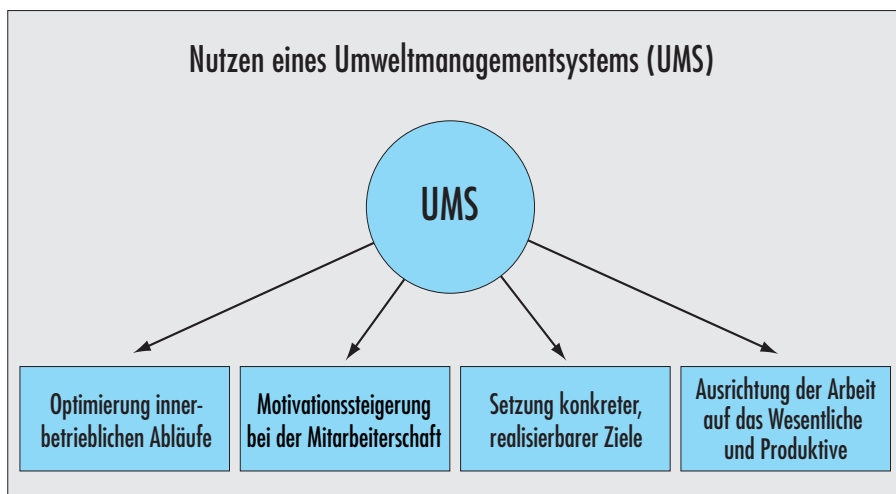
Die Konsequenz ist, dass die Analyse der Handlungsprioritäten und das darauf beruhende Handlungsprogramm nur qualitativ formuliert werden können.

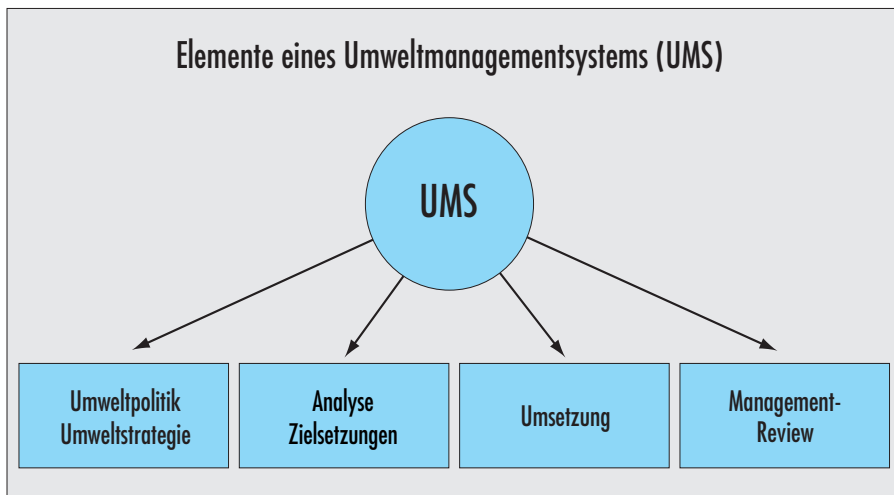
Qualitative anstelle quantitativer Massstäbe

Qualitätskontrolle, das hört sich zunächst sehr einfach an. Weniger einfach ist es aber, den Auditor der Zertifizierungsagentur von der Glaubwürdigkeit eines solchen UMS zu überzeugen: dass nämlich die getroffenen qualitativen Entscheide bei Analyse und Zielsetzungen eine rationale Basis haben und dass die Überwachung der Ziele einem objektiv nachprüfbareren Verfahren unterliegen, so dass eine Erfolgskontrolle durchgeführt werden kann.

Für die Umweltschutzfachstelle bedeutet dieses Verfahren Erfassung und Analyse der Situation:

- durch Verfolgung der Fachliteratur (dokumentiert in der hausinternen Bibliothek)
- durch Verfolgung der politischen Ereignisse, erstens anhand einer täglichen Analyse umweltrelevanter Tagesaktualitäten, die in den Medien rapportiert werden, und zweitens anhand einer wöchentlichen Analyse der Vorgänge im lokalen Parlament
- durch fachtechnischen Austausch (aktive Teilnahme an Tagungen)





- durch Kontakte mit Organisationen, die ähnliche Ziele verfolgen. All dies muss nachweisbar belegt werden und wurde beim Zertifizierungsaudit der Umweltschutzfachstelle auch durch eingehende Einzelbefragung der Mitarbeiterschaft überprüft.

UMS in einer Verwaltungseinheit mit umweltbezogenen Aufgaben

Zunächst mag es seltsam erscheinen, wenn sich öffentliche Verwaltungseinheiten, die im Bereich des Vollzugs von umweltrelevanten Gesetzen tätig sind, ein UMS zulegen. Seltsam vielleicht besonders deshalb, weil ihr Auftrag gesetzlich festgeschrieben ist und sie folglich den Umweltschutz per se repräsentieren, und auch deshalb, weil es grundsätzlich ihre Aufgabe ist zu zeigen, wo Prioritäten beim Umweltschutz zu setzen sind.

Diese Betrachtungsweise zielt indes zu kurz. Denn es ist offensichtlich – wenn auch oft nicht offiziell eingestanden – dass die Ressourcen der hoheitlich tätigen Umweltagenturen begrenzt sind. Sie

reichen nicht aus, alles wirksam und umfassend zu verfolgen, was per Gesetz und Verordnung festgelegt ist. Dies bedeutet, es müssen Prioritäten gesetzt werden.

Im Rahmen eines UMS sind diese Prioritäten rational zu begründen, in umsetzbare plausible Ziele zu gießen und periodisch zu kontrollieren. Damit erweist sich ein UMS auch bei der hoheitlichen Verwaltung als nützliches Instrument, namentlich im Lichte der angestrebten Verwaltungsmodernisierung.

Aufwand und Nutzen

Ein UMS ist nicht zum Nulltarif zu haben. Es braucht dazu in erster Linie ein erhebliches innerbetriebliches Engagement. Die Auseinandersetzung mit den essenziellen betrieblichen Abläufen kann keinesfalls an eine externe Beraterfirma delegiert werden. Hierzu sind Eigenleistungen gefordert.

Für die städtische Umweltschutzfachstelle wurden innerhalb eines halben Jahres etwa zweihundert Arbeitsstunden investiert; eine externe Beratung wurde

nicht beansprucht. Die Kosten von rund 6'000 Franken für die Zertifizierung (Vorausaudit und Zertifizierungsaudit) erwiesen sich als vergleichsweise gering. Dem geleisteten Aufwand steht die Bilanz eines erheblichen Nutzens gegenüber:

- Im Zuge der Umsetzung des UMS wurden die innerbetrieblichen operativen Abläufe optimiert. Dank dem implementierten System kann der erreichte Standard aufrecht erhalten und bei Bedarf eine rasche Anpassung der Abläufe vorgenommen werden.
- Durch den Einbezug der gesamten Mitarbeiterschaft in den Umsetzungsprozess wurde diese gleichsam bei den Zielsetzungen eingebunden, woraus ohne Zweifel eine wirksame Motivationssteigerung resultiert ist.
- Die von der Norm auferlegte Pflicht zur Setzung konkreter und innerhalb eines gesetzten Termins realisierbarer Ziele hat dazu beigetragen, dass die tägliche Arbeit besser auf das Wesentliche und Produktive ausgerichtet wird. Letztlich ist dies ein Ausstieg aus der Routine jener Tradition von Verwaltungsarbeit, welche sich ausschliesslich damit beschäftigt, alles und jedes ohne Rücksicht auf die Bedeutung irgendwie rasch zu erledigen.

Fazit

Die bisher gesammelten Erfahrungen zeigen, dass es sich lohnt, UMS nach ISO 14001 auch in hoheitlich tätigen Verwaltungseinheiten zu realisieren und dass UMS vor allem auch bei solchen, die Umweltschutz «produzieren», wirksam und notwendig sind.