

# Kommunale Nachhaltigkeit mit dem Haushalt steuern

Die jüngst verabschiedeten Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen fordern in Ziel elf eine nachhaltige Entwicklung in Städten und Gemeinden. Ohne finanzielle Unterlegung bleiben Nachhaltigkeitsziele aber weitgehend wirkungslos. Sie könnten mit dem doppischen Produkthaushalt verknüpft werden, ein Weg, den die Stadt Freiburg im Breisgau pilothaft gegangen ist.

## Autor



### Dr. Ferdinand Schuster

ist Geschäftsführer des von KPMG geförderten Instituts für den öffentlichen Sektor.  
de-publicgovernance@kpmg.com



### Franziska Holler

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für den öffentlichen Sektor.  
de-publicgovernance@kpmg.com

Nachhaltige Entwicklung bedeutet mehr als Umweltschutz, Emissionsreduktion oder Energieeinsparungen. Neben der Ökologie gehören auch der soziale Ausgleich und die ökonomische Dimension zum Konzept der Nachhaltigkeit. Im von der Brundtland-Kommission im Jahr 1987 veröffentlichten Report „Unsere gemeinsame Zukunft“ wird Nachhaltigkeit definiert als eine Entwicklung, „die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen“. Es geht also vor allem um Generationengerechtigkeit. Mit diesem Stichwort ist eine weitere kommunale Entwicklung unmittelbar verbunden, nämlich die Umstellung des Finanzwesens auf die kaufmännische Rechnungslegung und einen produktbasierten Haushalt. Der überwiegende Teil der deutschen Kommunen hat das öffentliche Haushaltswesen auf die doppelte Buchführung (Doppik) umgestellt. Mit dem doppischen Haushaltswesen werden Ressourcenverbrauch und die tatsächliche Vermögenslage sichtbar und damit eine Grundlage für eine generationengerechte Verwaltungssteuerung ermöglicht.

Eine aktuelle Befragung der Universität Linz und der Universität der Bundes-

wehr München zeigt, dass 67 Prozent der Kommunen die Doppik für das richtige Steuerungsinstrument halten. Allerdings werden die Informationen aus der Doppik bislang in weniger als einem Viertel der Kommunen tatsächlich zur strategischen Steuerung genutzt (zum Beispiel durch die Verwendung von Kennzahlen oder Zielvorgaben). Dabei bietet die Verknüpfung konkreter Zielvorgaben mit den Produkten des doppischen Haushalts genau dafür eine gute Grundlage. So können auch Nachhaltigkeitsziele einer Kommune direkt finanziell unterlegt und mit dem Haushalt gesteuert werden.

## Ziele und Kennzahlen im Haushalt verankern

Eine Voraussetzung dafür ist es, dass die Nachhaltigkeitsziele definiert und in Form von Indikatoren beziehungsweise Kennzahlen operationalisiert werden, um die Zielsetzungen für die Verwaltungssteuerung handhabbar zu machen. Entscheidend ist, die Nachhaltigkeitsziele und -kennzahlen im Haushalt zu verankern und in die entsprechenden Haushaltsprozesse einzubinden.

Die Bertelsmann Stiftung hat ermittelt, dass immerhin knapp die Hälfte der Städte und Gemeinden Nachhaltigkeitsziele mit dem Produkthaushalt verknüpft. Allerdings geben davon nur 6,5 Prozent an, dies umfangreich zu tun, der

Rest beschränkt sich auf ein ansatzweises Vorgehen.

### Der Freiburger Weg

Ein Vorreiter in Sachen Nachhaltigkeitsmanagement und Nachhaltigkeitshaushalt ist die Stadt Freiburg im Breisgau. Bereits im Jahr 2009 hatte sich die Stadt auf 60 lokale Nachhaltigkeitsziele in zwölf Politikfeldern verständigt. Diese sollten fortan als Richtschnur jeglichen politischen Handelns gelten. Ein Jahr später fiel der Beschluss, das Haushalts- und Rechnungswesen auf die Doppik umzustellen. In 2011 wurde die Stabsstelle Nachhaltigkeitsmanagement im Dezernat des Oberbürgermeisters eingerichtet. Deren Hauptaufgabe ist es, den gesamtstädtischen Nachhaltigkeitsprozess zu koordinieren. Im Ergebnis wurde die Stadt 2012 als Deutschlands erste nachhaltige Großstadt ausgezeichnet. Im Rahmen eines Netzwerks mit der Leuphana Universität Lüneburg, der Hansestadt Lüneburg und dem Institut für den öffentlichen Sektor wurde mit wissenschaftlicher Unterstützung und praktischem Austausch die Nachhaltigkeitssteuerung auf Basis des Produkthaushalts entwickelt. Mit dem Doppelhaushalt 2015/16 stellte Freiburg schließlich den ersten nachhaltigen Produkthaushalt Deutschlands auf. In diesem wurden bestimmte Schlüsselprodukte mit den jeweiligen Nachhaltigkeitszielen verbunden und durch entsprechende Kennzahlen die Zielerreichung angegeben. Parallel dazu wurde der erste Nachhaltigkeitsbericht veröffentlicht, der diese Kennzahlen aufnahm und den Gesamtzusammenhang der nachhaltigen Entwicklung der Stadt darstellte. „Die Darstellung der Nachhaltigkeitsziele und -kennzahlen im Haushalt, ergänzt um die inhaltliche Darstellung im Nachhaltigkeitsbericht, ermöglicht ein umfassendes Monitoring“, sagt dazu Mareike Rehl, Leiterin der Stabsstelle Nachhaltigkeitsmanagement in Freiburg.

Unterdessen wurde der zweite produktorientierte Doppelhaushalt 2017/18 eingebracht, der erstmals Ist-Werte für

die Nachhaltigkeitskennzahlen angibt und das bisherige Konzept ergänzt. Im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung für den aktuellen Haushalt werde an sechs Fachämtern exemplarisch eine Verknüpfung von Nachhaltigkeit auf Ebene des Teilhaushaltes vorgelegt, erläutert Rehl. Dabei müssten die Ämter Produkte benennen, diese den Nachhaltigkeitszielen zuordnen und mit Kennzahlen hinterlegen. Ziel sei es zu beschreiben, „mit welchen Inhalten das Amt ein Nachhaltigkeitsziel erreichen möchte (Produkt), welche Wirkung die Inhalte auf die Zielerreichung haben (Kennzahl) und welche Ressourcen zur Zielerreichung aufgewandt werden (finanzielle Planwerte)“. So könne der Gemeinderat anhand der Produkte auf Teilhaushaltsebene auf einer bestehenden inhaltlichen Grundlage eine Fachdiskussion führen.

Im Laufe des Jahres soll der Gemeinderat der Stadt Freiburg, nach Rehls Angaben, modifizierte Freiburger Nachhaltigkeitsziele als gesamtstädtische Entscheidungsgrundlage beschließen. In den modifizierten Nachhaltigkeitszielen würden unter anderem die Sustainable Development Goals aufgegriffen. Sie ermöglichen eine inhaltliche Abwägung von Maßnahmen und Beschlüssen anhand einer Zielanalyse und der Bewertung der jeweiligen Wirkung auf die Zielerreichung. In einem zweiten Schritt verfolge

die Verwaltung die Entwicklung von entsprechenden Indikatoren. Rehl: „Mit diesen Indikatoren ist auch eine quantifizierbare Entwicklung darstellbar, die zur inhaltlichen Diskussion und Abwägung dienen soll.“ Jüngst wurde – wiederum parallel zum aktuellen Haushaltsentwurf – der zweite Freiburger Nachhaltigkeitsbericht vorgelegt, der nach Angaben der Autoren klarstellen soll, inwieweit Nachhaltigkeitsziele bereits konkret umgesetzt worden sind und welchen Handlungsspielraum die beteiligten Ämter haben.

### Nachhaltigkeitsziele und Haushalt verknüpfen

Im Folgenden wird unabhängig vom erwähnten Freiburger Beispiel ein idealisierter Grundansatz des Nachhaltigkeitshaushaltes vorgestellt. Nachhaltigkeitsziele, wie zum Beispiel die Reduktion von Klimagasen oder die Reduktion sozialer Ungleichgewichte, sind meist langfristig angelegt. Die Erfolge entsprechender Maßnahmen lassen sich im Regelfall erst nach einem mehrjährigen Betrachtungszeitraum ablesen. Daher müssen Nachhaltigkeitsziele sinnvollerweise in eine Zielhierarchie eingeordnet werden:

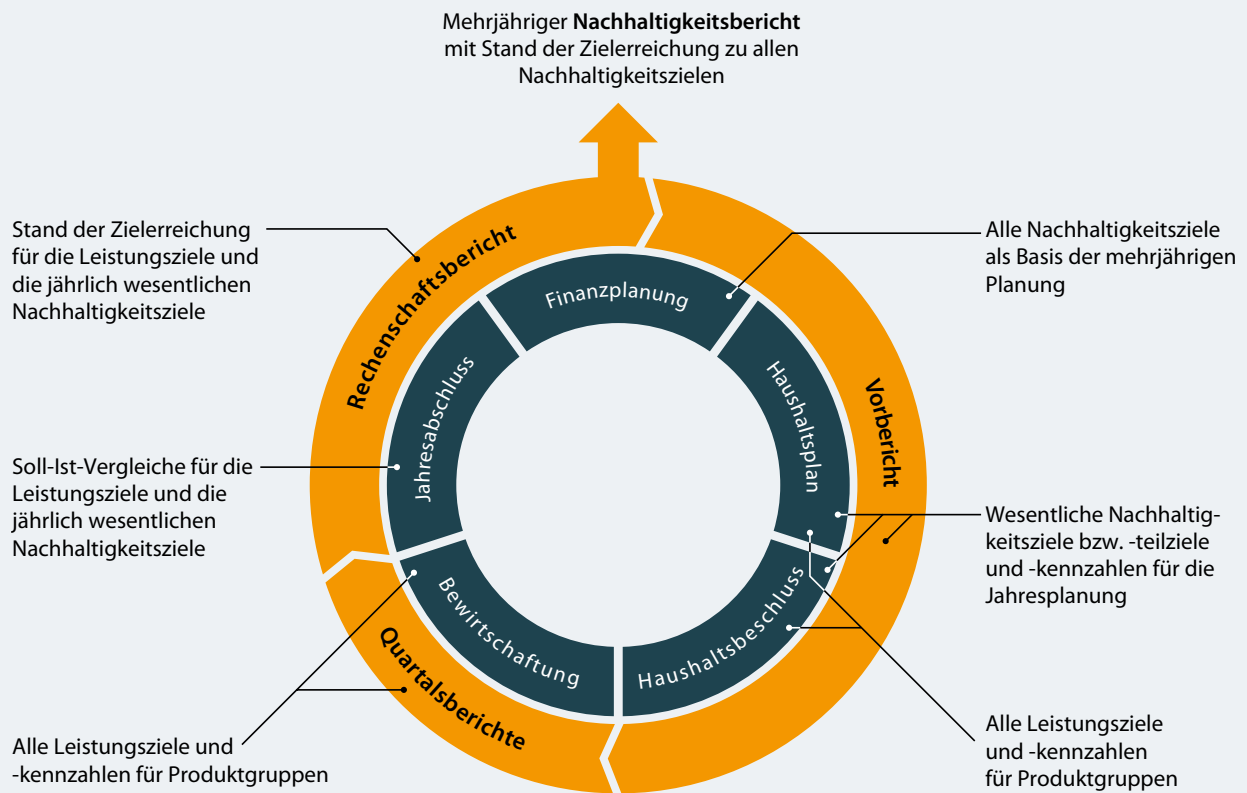
#### ■ Mehrjährige, übergeordnete Nachhaltigkeitsziele

Diese umfassen alle Ziele aus der Nachhaltigkeitsplanung. Sie stellen auf die



Foto: © DCC, Faber, Medlar, Fotolia

Abbildung 1: Integration von Nachhaltigkeit in Planungs- und Berichtszyklen



Wirkung ab. Beispielsweise bewirkt das Ziel einer Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen langfristig bessere Luft in der Stadt und in der Fernwirkung auch eine Abmilderung des drohenden Klimawandels.

■ **Jährliche Nachhaltigkeitsziele**

Hierunter werden alle Nachhaltigkeitsziele gefasst, deren jährliche Verfolgung sinnvoll ist und deren Zielerreichung anhand bestimmter Indikatoren gemessen werden kann. Beispielsweise kann das Ziel des Ausbaus öffentlicher Verkehrsmittel durch konkrete Kennzahlen wie Marktanteile am gesamten Verkehr oder den Anteil der Einwohner, die in einem bestimmten Radius von einer Haltestelle entfernt wohnen, gemessen werden.

■ **Leistungsziele**

Hierzu zählen produktbezogene Ziele für die Verwaltung, die den Nachhaltigkeits-

zielen (mindestens indirekt) dienen sollen. Sie spiegeln Leistungsergebnisse wider und sind in Form eines bestimmten Outputs (zum Beispiel einer Stückzahl) messbar. Im Doppelhaushalt der Stadt Freiburg für 2015/2016 ist zum Beispiel für das Schlüsselprodukt „Erhaltung und Förderung der ökologischen Funktion des Waldes“ zum einen der Bezug zum Nachhaltigkeitsziel „Erhaltung der Biodiversität und der naturnahen Ökosysteme“ hergestellt, aber auch ein Leistungsziel definiert, das den ämterspezifischen Beitrag zur Zielerreichung messbar macht. In diesem Fall ist es die Kennzahl „Totholzanteil im bewirtschafteten Wald“.

Die einzelnen Ziele und Kennzahlen sind im Haushaltsprozess der Kommune in unterschiedlichen Phasen eingebunden. Abbildung 1 stellt dies schematisch dar. Der innere blaue Ring beschreibt

den jährlichen Haushaltszyklus, der äußere gelbe Ring den entsprechenden Berichtszyklus. So sind die übergeordneten Nachhaltigkeitsziele der Kommunen relevant für die mehrjährige Finanzplanung und schließlich den Nachhaltigkeitsbericht als zentrales Instrument zur Darstellung des Fortschritts bei der nachhaltigen Entwicklung. Die jährlichen Nachhaltigkeitsziele sollten im Vorbericht zum Haushalt und schließlich im Haushaltsplan selbst berücksichtigt werden, schließlich sollte im Jahresabschluss beziehungsweise im Rechenschaftsbericht der Kommune ein Soll-Ist-Vergleich den Stand der Zielerreichung offenlegen. Die operationalisierten Leistungsziele werden im Haushaltsplan den einzelnen Produktgruppen zugeteilt und bei der Berichterstattung in den Quartalsberichten berücksichtigt.

## Nachhaltigkeit in den Haushaltszyklus integrieren

Zielvorgaben und Kennzahlen der Nachhaltigkeitssteuerung sollten also mit dem Haushaltszyklus verknüpft werden. Sie lassen sich in einen typischen zeitlichen Ablauf der Haushaltsplanung, Bewirtschaftung und Berichtslegung integrieren:

### ■ Mehrjährige Finanzplanung

Auf Basis der Nachhaltigkeitsziele können inhaltliche und finanzielle Schwerpunkte für den jeweiligen Planungszeitraum festgelegt werden. Die inhaltliche Verantwortung liegt bei den Ämtern und Fachbereichen. Sie liefern Informationen zur fachlichen Entwicklung der Nachhaltigkeitsziele, die Kämmerei erstellt auf Grundlage dieser Daten und in Absprache mit der zentralen Koordinierungsstelle für Nachhaltigkeit die Finanzplanung für das jeweilige Amt. Das Ergebnis wird schließlich dem Gemeinderat zur Abstimmung vorgelegt.

### ■ Haushaltsaufstellung

Den Vorgaben aus der Finanzplanung entsprechend werden die übergeordneten und jährlichen Nachhaltigkeitsziele als Vorgabe bei der bereichsbezogenen Planung berücksichtigt. Die dezentrale Haushaltsplanung orientiert sich damit an den zentral vereinbarten Vorgaben. Ämter und Fachbereiche sind für die fachliche und finanzielle Planung zuständig, Projekte sollten auf Basis der Nachhaltigkeitsziele und der entsprechenden Vorgaben des Finanzplans priorisiert werden. Relevant sind hier die Definition konkreter Leistungsziele und deren Kennzahlen, also die Formulierung messbarer Ziele für die einzelnen Ämter und Fachbereiche, die dazu beitragen, die übergeordneten Nachhaltigkeitsziele zu erreichen.

### ■ Haushaltsbeschluss

Der Vorbericht zum Haushaltsplan führt die jährlichen Nachhaltigkeitsziele und wesentlichen Kennzahlen auf. Es wird zudem deutlich, in welchen Produk-

ten der Haushalt die Nachhaltigkeitsziele fördert. Der zum Beschluss vorgelegte produktbasierte Haushaltsplan enthält produktbezogene Leistungsziele und Kennzahlen. Bei der Erhöhung oder Verminderung von Budgetansätzen ist somit die Priorität einzelner Leistungsziele zur Erreichung der gesamtstädtischen Nachhaltigkeitsziele zu berücksichtigen. Dass die städtischen Nachhaltigkeitsziele bei den Haushaltsdebatten eine zentrale Rolle spielen sollten, dürfte im Sinne des Freiburger Nachhaltigkeitsmanagements sein: „Die Auseinandersetzung mit den Produkten, Maßnahmen und deren Wirkung auf die Freiburger Nachhaltigkeitsziele soll nach Einbringung des Haushaltsplans inhaltlich in den Fachausschüssen erfolgen“, so Mareike Rehl.

### ■ Bewirtschaftung und unterjähriges Berichtswesen

Die Leistungs- und Nachhaltigkeitsziele sollten bei Entscheidungen, zum Beispiel zu Einsparpotenzialen oder der Beantragung von über- und außerplanmäßigen Maßnahmen, herangezogen werden. Auch in Freiburg spielen die Nachhaltigkeitsziele als Entscheidungsgrundlage eine Rolle. „Nachhaltigkeitsziele werden häufig als Argumentationsgrundlage für Drucksachen verwendet, beispielsweise bei Stadtplanungs- oder Quartiersprojekten“, bestätigt Mareike Rehl. Wichtig ist auch die Berücksichtigung der Leistungsziele in den Quartalsberichten. In Zusammenarbeit mit den Ämtern und Fachbereichen wird darin die Entwicklung der Leistungserstellung kommentiert und die Zielerreichung dokumentiert. Auf Basis dieser Berichte könnten zum Beispiel bei erheblichen Planabweichungen Entscheidungen über Gegensteuerungsmaßnahmen getroffen werden.

### ■ Jahresabschluss und Rechenschaftsbericht

Der Jahresabschluss sollte einen Soll-Ist-Vergleich der Leistungs- und Nachhaltigkeitsziele enthalten. Im Rechenschaftsbericht werden neben den finanziellen An-

gaben auch Ziele und Strategien der kommunalen Aufgabenerfüllung dargestellt. Dies umfasst auch die Nachhaltigkeitszielsetzungen und den Stand der Zielerreichung.

### ■ Nachhaltigkeitsbericht

Ein Nachhaltigkeitsbericht ergänzt das kommunale Berichtswesen um einen gesonderten Bericht, der etwa alle zwei bis drei Jahre alle Nachhaltigkeitsziele und deren Zielerreichung transparent darstellt. Zuständig für die Berichterstellung wäre – so vorhanden – die zentrale Koordinierungsstelle für Nachhaltigkeitsmanagement, die auf die Informationen aus den Quartals- und Rechenschaftsberichten zurückgreifen kann. Der Nachhaltigkeitsbericht enthält darüber hinaus auch Informationen zu übergeordneten und langfristigeren Nachhaltigkeitszielen.

## Herausforderungen überwinden

Eine Einbindung von Nachhaltigkeitszielen in den Haushalt dient letztlich beiden, die Nachhaltigkeit wird finanziell unterlegt und der Haushalt nachhaltiger gestaltet. Nicht außer Acht bleiben darf aber, dass die Nachhaltigkeit aufgrund ihrer hohen Komplexität, ihres Querschnittscharakters und der langfristigen Ausrichtung in der Praxis nicht einfach zu handhaben ist. Eine Herausforderung ist es, die „großen“ Ziele auf Produkte und klare Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltungsgliederung herunter zu brechen. Ein Vorgehen in Pilotbereichen, wie im Beispiel Freiburgs, und ein mehrjähriger Lernprozess dürften bei der konkreten Umsetzung hilfreich sein. ■

Empfehlungen der Redaktion aus [www.springerprofessional.de](http://www.springerprofessional.de) zu:

#### Kommunaler Haushalt

Seuberlich, M.: Bestimmungsfaktoren kommunaler Haushaltslagen, in: Seuberlich, M.: Arme und reiche Städte, [www.springerprofessional.de/link/11968864](http://www.springerprofessional.de/link/11968864)