

Nachhaltigkeitssteuerung im Konzern Kommune

Der Druck zu nachhaltigem Handeln in den Kommunen steigt. Ohne finanzielle Unterlegung bleiben Nachhaltigkeitsziele aber oft wirkungslos. Das Beispiel der Stadt Lüdenscheid zeigt, wie neben dem doppelischen Produkthaushalt auch kommunale Unternehmen einbezogen werden können.

Autoren

Dr. Ferdinand Schuster

ist Geschäftsführer des von KPMG geförderten Instituts für den öffentlichen Sektor.

Maria Broll

ist Beraterin für den öffentlichen Sektor bei KPMG.

Marcus Müller

ist Beauftragter für Klimaschutz und Nachhaltigkeit der Stadt Lüdenscheid.

Eine kommunale Nachhaltigkeitssteuerung beruht auf entsprechenden politischen Zielen, die idealerweise ein umfassendes Verständnis von Nachhaltigkeit widerspiegeln. Dies beinhaltet neben der ökologischen auch die soziale und die ökonomische Dimension (zum Beispiel die Vermeidung neuer Schulden). Alle drei Dimensionen fließen in der anerkannten Brundtland-Definition der Nachhaltigkeit als dem Zustand zusammen, in dem die Bedürfnisse jetziger Generationen befriedigt werden, ohne zu riskieren, dass die Bedürfnisse zukünftiger Generationen gefährdet werden.

Mit dem Argument Generationengerechtigkeit wurde zu Beginn auch die Umstellung des Finanzwesens auf die doppelte Buchführung (Doppik) begründet, die mittlerweile der weit überwiegende Teil der deutschen Kommunen vollzogen hat. Mit dem doppelischen Haushaltswesen werden der finanzielle Ressourcenverbrauch und die tatsächliche Vermögens-

lage sichtbar, womit bereits eine wesentliche Grundlage für eine generationengerechte Steuerung gelegt wird.

Das Grundkonzept eines nachhaltigen Haushalts

Kern des Konzepts „Nachhaltigkeitshaushalt“ ist die Integration von Nachhaltigkeitszielsetzungen und -kennzahlen in die Produkte und damit die Verknüpfung von Nachhaltigkeit mit der Finanz- und Leistungssteuerung. In der Abbildung wird eine nachhaltige Planung und Steuerung auf Basis eines produktbezogenen Haushalts nach dem jährlichen Haushaltszyklus (innerer Ring) und nach dem entsprechenden Berichtszyklus (äußerer Ring) skizziert. Das äußere Dreieck stellt die Steuerungsdimensionen dar: Die Nachhaltigkeitssteuerung über die politisch beschlossenen Zielsetzungen, die finanzielle Haushaltssteuerung im engeren Sinne und die Leistungssteuerung werden in einem Verfahren zusammengebracht. Die Leistungssteue-

Kompakt

- Ohne finanzielle Verankerung bleiben Nachhaltigkeitsziele eher wirkungslos.
- Das produktorientierte doppelische Haushaltswesen bietet eine geeignete Grundlage für eine generationengerechte Verwaltungssteuerung.
- Ein umfassendes Nachhaltigkeitsmanagement schließt die Unternehmensbeteiligungen mit ein.

rung spiegelt hierbei mit ihren produktbezogenen nicht-finanziellen Leistungszielen und -kennzahlen die operativen Arbeitsergebnisse der Verwaltung (Output) wider. Durch diesen Dreiklang wird die Nachhaltigkeitssteuerung mit der Finanz- und Leistungsseite integriert und so gewissermaßen „in den Alltag“ der Verwaltungssteuerung eingebracht.

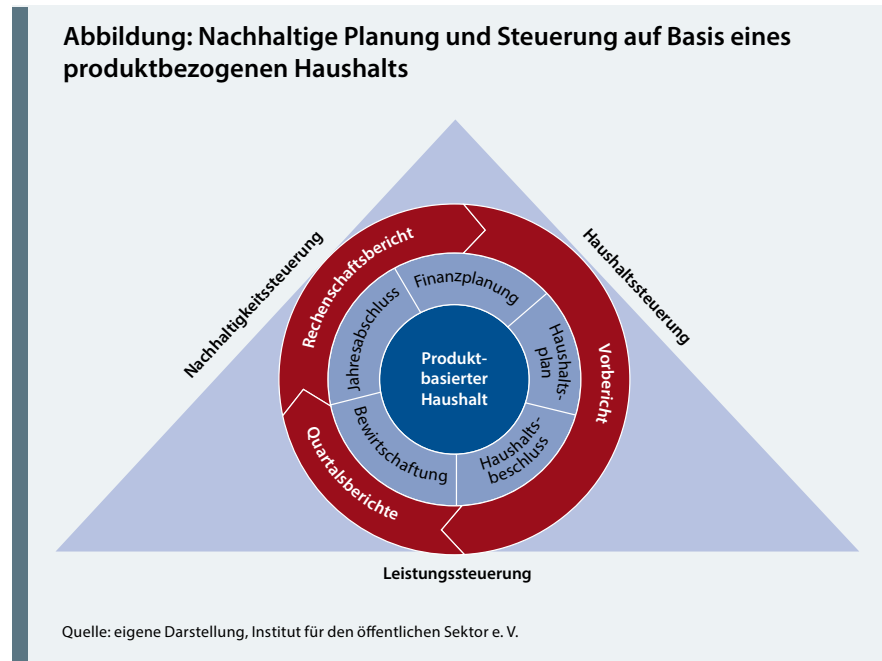
Vor allem gegenüber der Leistungssteuerung, aber auch der Haushaltssteuerung sind Nachhaltigkeitsziele, etwa die Reduktion von Treibhausgasen oder die Minderung von sozialen Ungleichgewichten, meist langfristig angelegt. Auf entsprechende Maßnahmen dürften sich Erfolge nur teilweise in Jahreszyklen ablesen lassen – meist wird wohl ein mehrjähriger Beobachtungszeitraum sinnvoller sein. Von entscheidender Bedeutung für die Steuerungsfähigkeit der Kommune bezüglich ihrer Hinwirkung auf mehrjährige Nachhaltigkeitsziele ist daher die Konsistenz der Zielkaskade.

Ziele und Kennzahlen als Voraussetzung

Die zentrale Voraussetzung für die integrierte Nachhaltigkeitssteuerung über den Haushalt ist, dass die vorhandenen Zielsetzungen in Form von Nachhaltigkeitsindikatoren beziehungsweise -kennzahlen operationalisiert werden, um die Zielsetzungen für die Verwaltungssteuerung handhabbar zu machen. Diese Indikatoren/Kennzahlen müssen mit den vorhandenen Strukturen des Haushalts in der Produkthierarchie in Übereinstimmung gebracht werden. So wird eine Verknüpfung mit den Finanzgrößen und idealerweise auch mit den Verwaltungseinheiten erreicht. Letzteres ist vor allem wesentlich, um für die Zielerreichung auch klare Verantwortlichkeiten zu haben.

Die Umsetzung des Nachhaltigkeitshaushalts

Die Stadt Freiburg im Breisgau war bundesweit die erste Kommune, die ein Nachhaltigkeitszielsystem mit dem dop-



pischen Haushaltswesen verbunden hat, um eine querschnittliche Nachhaltigkeitspolitik systematisch auch finanziell zu verankern. In Freiburg wurde bereits mit dem Doppelhaushalt 2015/16 der erste nachhaltige Produkthaushalt Deutschlands aufgestellt, in dem bestimmte Schlüsselprodukte mit den jeweiligen Nachhaltigkeitszielen und Kennzahlen zur Zielerreichung verbunden wurden. Parallel dazu wurde der erste Nachhaltigkeitsbericht veröffentlicht, der diese Kennzahlen aufnahm und den Gesamtzusammenhang der nachhaltigen Entwicklung der Stadt darstellte.

Das Konzept des Nachhaltigkeitshaushalts wurde in der Zwischenzeit in einigen weiteren deutschen Kommunen pilothaft umgesetzt, welche die Haushaltspolitik als einen zentralen Beitrag zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung ansehen. Unterstützt durch die Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW unter Beteiligung des Instituts für den öffentlichen Sektor und von KPMG haben nach der Stadt Köln und dem Kreis Unna jüngst auch die Städte Bonn, Lüdenscheid und Jüchen in Pilotämtern Nachhaltigkeitszielsetzungen im Haushalt verankert. In Lüdenscheid wurde der Nachhaltigkeitshaushalt nicht nur in Ämtern

mit Querschnittsaufgaben, sondern darüber hinaus auch in direkter Zusammenarbeit mit einem kommunalen Unternehmen pilotiert. Wenn die durchschnittliche Großstadt zwei Drittel des Personals und der Finanzkraft in ihren Unternehmen hat, kann ein umfassendes Nachhaltigkeitsmanagement die öffentlichen Unternehmen und Beteiligungen nicht ausklammern.

Der Weg der Stadt Lüdenscheid

Bei der Entwicklung eines Nachhaltigkeitshaushalts in der Stadt Lüdenscheid dienten als Pilotbereiche der Fachdienst für Organisation und IT sowie der Stadtreinigungs-, Transport- und Baubetrieb (STL) Lüdenscheid, eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung der Stadt. Im Rahmen des parallel verlaufenden Projekts „Global Nachhaltige Kommune“ wurde, ebenfalls unter Betreuung durch die Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW, eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie erarbeitet, die bereits in Teilen zur Entwicklung des Nachhaltigkeitshaushalts herangezogen werden konnte. Auf der anderen Seite konnte durch den parallelen Entwicklungsprozess der Nachhaltigkeitshaushalt bereits in der Nach-

Handlungsempfehlungen

1. Integrieren Sie Nachhaltigkeit in die Standardverfahren Ihres täglichen Verwaltungshandelns und binden Sie Ihre Unternehmen mit ein.
2. Stellen Sie bei der Operationalisierung Ihrer Ziele und Kennzahlen die Wirkungsorientierung in den Vordergrund.
3. Nutzen Sie Nachhaltigkeitszielsetzungen bei der Planung und Bewirtschaftung des Haushalts.

haltigkeitsstrategie berücksichtigt werden. Die in Lüdenscheid schon vorhandenen nicht-wirkungsorientierten Zielsetzungen im Haushalt wurden unter Nutzung kommunaler sowie übergeordneter Nachhaltigkeitszielsetzungen modifiziert und ergänzt. Im Ergebnis waren strategische und operative Ziele sowie Indikatoren auf der Produktebene im Haushaltsplan verankert. Beim Kommunalbetrieb STL wurden die Ziele und Indikatoren in den Wirtschaftsplan integriert und die relevanten Produkte im Haushalt mit entsprechenden Verweisen versehen.

Darüber hinaus wurden ein Hinweis auf das Projekt sowie der Verweis auf den Wirtschaftsplan auch im Vorbericht des Haushaltsplans aufgenommen. Zur Umsetzung der Berichtslegung wurde noch keine abschließende Entscheidung getroffen.

Auf Grundlage der festgelegten Zielsetzungen im operativen Bereich konnte in 2021 zum Teil schon mit der Umsetzung von Maßnahmen begonnen werden. Während der Fachdienst für Organisation und IT erste Aktivitäten im Bereich der verwaltungsinternen Digitalisierung vorantreibt, konnten seitens des STL mit der Anlage ökologischer Grünflächen und der klimaschonenden Ausrüstung des Fuhrparks Fakten geschaffen werden.

Die Koordinatoren des Projektes in Lüdenscheid sind mit dem Ergebnis rundum zufrieden. „Für uns war besonders wichtig, die Verknüpfung finanzieller Aspekte mit Zielen der Nachhaltigkeit im kommunalen Haushalt dar-

zustellen. Und das ist uns gelungen!“, so Stadtkämmerer Sven Haarhaus in seinem persönlichen Resümee.

Ausblick

Vor dem Hintergrund wachsender Notwendigkeit für finanzielle Effizienz, verbunden mit dem steigenden Handlungsdruck für eine nachhaltige Entwicklung in Zeiten sich zuspitzender Klima- und Biodiversitätskrisen sowie sozialer Disparitäten, gewinnt das Konzept des Nachhaltigkeitshaushalts an Bedeutung. Als Instrument für eine wirkungsorientierte Steuerung, das die Verteilung von Finanzmitteln direkt an die Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen knüpft, trägt der Ansatz zur Neuausrichtung der kommunalen Entwicklung bei.

Nicht außer Acht bleiben darf aber, dass die Nachhaltigkeit aufgrund ihrer hohen Komplexität, des Querschnittscharakters und der langfristigen Ausrichtung in der Praxis nicht einfach zu handhaben ist. Vor allem das Herunterbrechen „großer“ Ziele auf einzelne Produkte und klare Verantwortlichkeiten innerhalb der Verwaltungsgliederung birgt Herausforderungen. Ein Vorgehen in Pilotbereichen, wie im Beispiel Lüdenscheid, und ein mehrjähriger Lernprozess dürften auf dem Weg zur flächendeckenden Anwendung hilfreich sein. Ist die Operationalisierung mehrjähriger, strategischer Ziele im Haushalt einmal geschafft, erweist sich der längerfristige Nutzen des Nachhaltigkeitshaushalts durch die Verwendung und Kommunikation der neuen Steuerungsgrößen in der laufenden Verwaltungstätigkeit. ■

Literatur

Hinz, E., Riedel, H. (2021): SDGs und kommunaler Produkthaushalt. Wie die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) der Vereinten Nationen mit dem Produkthaushalt von Städten, Kreisen und Gemeinden verknüpft werden können, Gütersloh 2021.

Rybicki, M., Broll, M., Schuster, F. (2021): Der kommunale Nachhaltigkeitshaushalt 2019 – 2021. Bericht zur 2. Projektphase.

Schuster, F. et al. (2015): Nachhaltigkeit und doppeltes Haushaltswesen – Theoretischer Ansatz und praktische Umsetzung, in: Der Gemeindehaushalt 7, S. 152-157.

Schuster, F., Holler F. (2017): Kommunale Nachhaltigkeit mit dem Haushalt steuern, in: innovative Verwaltung 6, S. 26-29,

https://go.sn.pub/Kommunale_Nachhaltigkeit

Schuster F. (2019): Doppik für den Klimaschutz – Der Nachhaltigkeitshaushalt, in: PublicGovernance 3, S. 14-16.



Haushaltssteuerung



Ritz, A., Thom, N. (2019): Finanz- und Leistungsdimensionen des Public Managements, in: Public Management, Wiesbaden, S. 267-355, www.springerprofessional.de/link/17549294