

Doppik für den Klimaschutz – Der Nachhaltigkeitshaushalt

Die weitaus meisten Kommunen und drei Bundesländer verfügen über Produkthaushalte meist auf Basis der kaufmännischen Rechnungslegung (Doppik). Diese bieten die Möglichkeit, produktbezogene Ziele und Kennzahlen im Haushalt zu verankern. Der Nachhaltigkeitshaushalt greift dafür auf Nachhaltigkeitsziele zurück, etwa die Reduktion des CO₂-Ausstoßes oder den Abbau von Kinderarmut. Nachhaltigkeitsziele können so direkt im und mit dem Haushalt gesteuert und damit auch finanziell unterlegt werden. Die Doppik kann – ergänzt um die Nachhaltigkeitsziele – einer politisch relevanten strategischen Steuerung dienen. Dieser Beitrag stellt das Konzept und erste Beispiele aus der Kommunalwelt vor.

Nachhaltiges Handeln ist nicht erst seit dem Auftreten von Greta Thunberg auf der Weltbühne ein für Staat und Verwaltung bedeutendes Thema. Bereits 2012 bezeichneten in einer Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor weit über 80 Prozent der Befragten aus großen deutschen Kommunen Nachhaltigkeit als „sehr wichtig“ oder „wichtig“ für die eigene Gemeinde. Knapp 60 Prozent gaben schon damals an, mindestens teilweise ein Nachhaltigkeitszielsystem zu nutzen.¹

Zudem ist das neue Haushalts- und Rechnungswesen zum flächendeckenden Instrument geworden: In fast 70 Prozent aller Kommunen wird ein doppischer Haushaltsplan und Jahresabschluss aufgestellt² und bereits früher bestätigten gut 40 Prozent den umfassenden Einsatz von Zielen und Kennzahlen im Rahmen des Produkthaushaltes³. Mindestens bei dieser Gruppe wäre die Integration von Nachhaltigkeitszielsetzungen in den Produkthaushalt denkbar.

Nachhaltigkeitsziele als Grundlage

Die Quelle für Nachhaltigkeitszielsetzungen sind entsprechende politisch beschlossene Programme, zum Beispiel eine regionale Nachhaltigkeitsstrategie. Knapp die Hälfte der großen deutschen Kommunen gab 2012 an, ein nachhaltigkeitsbezogenes Zielsystem einzusetzen.⁴ Nach dem gängigen Verständnis von Nachhaltigkeit würden solche Zielsysteme neben der Schonung der Umwelt auch sozialen Ausgleich (wie etwa Armutsbekämpfung, Geschlechtergerechtigkeit) und die ökonomische Dimension (beispielsweise einen langfristigen Haushaltsausgleich ohne neue Schulden) umfassen. Alle drei Dimensionen fließen in der allgemein anerkannten Definition der Nachhaltigkeit als Zustand zusammen, in dem die Bedürfnisse jetziger Generationen befriedigt werden, ohne zu riskieren, dass die Bedürfnisse zukünftiger Generationen gefährdet werden.⁵ Voraussetzung für den Einsatz von Nachhaltigkeitszielen im Haushalt ist die Bildung entsprechender Kennzahlen und Indikatoren, die anzeigen, ob bzw. in welchem Maße die Zielsetzungen erreicht werden.

Ein entscheidender Punkt der integrierten Nachhaltigkeitssteuerung ist, wie die Nachhaltigkeitsziele und -kennzahlen in die bestehenden Haushaltsprozesse eingebunden werden. Abbildung 1 zeigt das Grundprinzip einer nachhaltigen Planung und Steuerung auf Basis eines produktbezogenen Haushalts im jährlichen Haushaltszyklus (blauer Ring) und in dem entsprechenden Berichtszyklus (grauer Ring).⁶

Das äußere Dreieck stellt die drei Dimensionen der Steuerung mit der Nachhaltigkeitssteuerung, der finanzbezogenen Haushaltssteuerung und der nicht finanziellen Leistungssteuerung dar. Die nicht finanzielle Leistungssteuerung wird über die produktbezogenen Leistungsziele und -kennzahlen abgebildet und spiegelt somit die operativen Arbeitsergebnisse der Verwaltung wider. Theoretisch beschreiben die Leistungsziele die Output-Ebene, während die Nachhaltigkeitsziele die Outcome-Ebene adressieren, also auf Wirkungen bzw. Fernwirkungen (Impact) abstellen.

Gegenüber der eher kurzfristigen Leistungs- und Haushaltssteuerung sind Nachhaltigkeitsziele – etwa die Reduktion

¹ Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.) (2012): Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung – Umsetzungsstand bei großen Städten und Landkreisen, S. 11 ff.

² Vgl. Hoffsummer, S./Grundnig, K./Hilgers, D. (2016): Die finanzwirtschaftliche Lage deutscher Kommunen – Eine Analyse kommunaler Bilanzen. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Heft 39

³ Deutscher Städtetag, PwC (2011): Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens, Studie, S. 48

⁴ Nur 30% gaben eine regelmäßige Nutzung an. Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.) (2012): Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung – Umsetzungsstand bei großen Städten und Landkreisen, S. 18

⁵ Vgl. Hauff, V. (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung

⁶ Vgl. auch im Folgenden Schuster, F. et al. (2015): Nachhaltigkeit und doppisches Haushaltswesen – Theoretischer Ansatz und praktische Umsetzung. In: Der Gemeindehaushalt 7, S. 152–157

von Treibhausgasen oder von sozialen Ungleichgewichten – meist langfristig angelegt. Erfolgreiche entsprechende Maßnahmen dürften nur teilweise in zwölf Monaten erreichbar sein – meist dürften sich Ergebnisse erst nach mehreren Jahren einstellen. Unabhängig davon gilt aber, dass die Leistungsziele einen positiven Beitrag zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele liefern müssen bzw. mindestens der Zielerreichung nicht entgegenstehen dürfen.

Nachhaltigkeitssteuerung im kommunalen Haushaltszyklus

Im Rahmen der **Finanzplanung** werden die Nachhaltigkeitsziele dazu genutzt, inhaltliche und finanzielle Schwerpunkte für die kommenden Jahre festzulegen. Im Endzustand sollte die Finanzplanung nicht zuletzt auf der Grundlage der Nachhaltigkeitsziele erfolgen. Den Vorgaben der Finanzplanung entsprechend werden die Nachhaltigkeitsziele im Rahmen der **Haushaltsaufstellung** bei der bereichsbezogenen Planung als Rahmenvorgabe verwendet. In den Ämtern und Fachbereichen werden Produktbudgets geplant; die Nachhaltigkeitsziele und -kennzahlen

erhalten hierbei eine entscheidungsunterstützende Funktion. Die Leistungsziele (und deren Kennzahlen) stellen bereichsbezogene Nachhaltigkeitsziele für Ämter und Fachbereiche dar. In der anschließenden Abstimmung der Einzelpläne sowie bei der Beratung und Abstimmung der Haushaltsvorlage im Gemeinderat dienen die Nachhaltigkeitsziele ebenfalls als Grundlage von Entscheidungen.

Im **Vorbericht** zum Haushaltsplan sollen die wesentlichen Nachhaltigkeitsziele und -kennzahlen aufgeführt werden. Aus dem Text muss deutlich werden, wie und in welchen Produkten der vorliegende Haushalt die Nachhaltigkeitsziele fördert. Für die wesentlichen Nachhaltigkeitskennzahlen sollten Zielwerte vorgegeben werden.

Die Leistungs- und Nachhaltigkeitsziele werden in der **Bewirtschaftung** für Berichtszwecke genutzt und so bei Entscheidungen, zum Beispiel zu Einsparpotenzialen oder zur Beantragung von außerplanmäßigen Maßnahmen, herangezogen.

Im Rahmen des **Jahresabschlusses** können Soll-Ist-Vergleiche zu Leistungs- und Nachhaltigkeitszielen erfolgen. Im **Rechenschaftsbericht** sollten analog zum Haushaltsplan die wesentlichen Nachhaltigkeitszielsetzungen herangezogen und der Stand der Zielerreichung mit Kennzahlwerten erläutert werden.

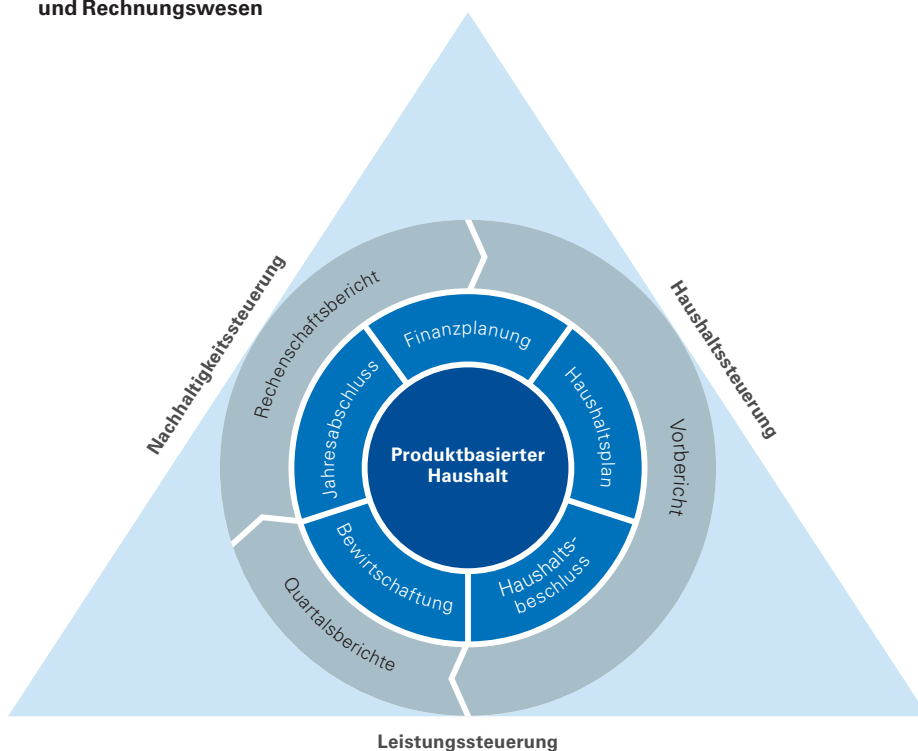
Ergänzend hierzu könnte alle zwei bis drei Jahre aus den Daten der konsolidierten Rechenschaftsberichte ein **Nachhaltigkeitsbericht** einschließlich der übergreifenden und langfristig angelegten Zielsetzungen erstellt werden. Mittelfristig sollten Rechenschaftsbericht und Nachhaltigkeitsbericht in einem integrierten Bericht verschmelzen, um so in einem gebündelten Dokument über die Lage und Entwicklung der Gebietskörperschaft zu berichten.

Die praktische Umsetzung in deutschen Kommunen Stadt Freiburg im Breisgau

Freiburg im Breisgau war die bundesweit erste Kommune, die ein Nachhaltigkeitszielsystem mit dem doppelischen Haushaltswesen verbunden hat. Hintergrund war die Umstellung der Stadtverwaltung auf das baden-württembergische Modell der kaufmännischen Rechnungslegung mit der Verabschiedung des Doppelhaushalts 2015/2016. Noch unabhängig von diesem Konzept wurden bereits im Jahr 2009 die „Freiburger Nachhaltigkeitsziele“ erstmals durch den Gemeinderat als Richtschnur des politischen Handelns verabschiedet. Bei der Integration der Nachhaltigkeitsziele in den Haushalt wurde das Freiburger Nachhaltigkeitsmanagement vom 2011 gegründeten Forschungs- und Entwicklungsnetzwerk „Nachhaltige Verwaltung“ begleitet. Das Netzwerk umfasste neben Freiburg die Leuphana Universität Lüneburg, die Hansestadt Lüneburg sowie das Institut für den öffentlichen Sektor und wurde von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt gefördert.

Im Ergebnis wurden im Forstamt und in fünf weiteren Schlüsselprodukten bzw. -positionen Nachhaltigkeitsziele und Leistungskennzahlen produktbezogen verknüpft. Zudem wurden die Zielsetzungen des „Gender-Budgeting“ angewandt.

Abbildung 1: Nachhaltige Planung und Steuerung im doppelischen Haushalts- und Rechnungswesen



Quelle: eigene Darstellung, Institut für den öffentlichen Sektor e. V.



Mit dem Haushalt 2019/2020 wird darüber hinaus auf Teilhaushaltsebene der Ressourcenaufwand relevanter Produkte zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele mit Kennzahlen hervorgehoben und um Gender-Budgeting-Ziele ergänzt.⁷

In den jährlichen Berichten zum Jahresabschluss wird bei den Schlüsselprodukten und dem Pilotamt auch über die Entwicklung der Zielerreichung anhand von Soll-Ist-Vergleichen berichtet. Beginnend mit dem ersten Freiburger Nachhaltigkeitsbericht 2014 werden auch auf mehrjähriger Basis die Beiträge der städtischen Ämter zur nachhaltigen Entwicklung in ihrem Ziel- und Haushaltsbezug dargestellt.⁸ Seither sind zwei weitere Nachhaltigkeitsberichte erschienen, zuletzt im Dezember 2018, die jeweils ergänzend zum Haushalt den qualitativen Beitrag der Ämter in Bezug auf den Ressourcenaufwand messbar darstellen.

Stadt Köln und Kreis Unna

Der erste Kölner Nachhaltigkeitshaushalt wurde im November 2018 mit dem Ratsbeschluss über den städtischen Haushalt 2019 verabschiedet. Vorausgegangen war ein im Juli 2017 begonnenes Entwicklungsvorhaben der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW für die Stadt Köln und den Kreis Unna unter Förderung des nordrhein-westfälischen Umweltministeriums, das von KPMG und dem Institut für den öffentlichen Sektor fachlich begleitet wurde.

Der Nachhaltigkeitshaushalt stellt im Falle Kölns eine Weiterentwicklung des dort vorhandenen wirkungsorientierten Haushalts dar und ermöglicht eine direkte Verknüpfung von Finanzressourcen und Wirkungszielen mit Nachhaltigkeitszielen. Mit diesen Zielen und entsprechen-

den Kennzahlen wurden in Band 3 des Haushaltsplans die Produkte aus den drei Pilotämtern Amt für Landschaftspflege und Grünflächen, Sportamt sowie der Berufsfeuerwehr Köln unterlegt.⁹ Hierbei wurden die bereits vorhandenen Nachhaltigkeitsziele der UN (Sustainable Development Goals – SDG), des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen herangezogen. So wurde zum Beispiel erkennbar, dass das Grünflächenamt das UN SDG Unterziel 11.7 (Zugang zu Grünflächen) mit dem haushalterischen Produkt „öffentliches Grün“ fördert. Kennzahlen sind hier etwa die Grünflächen pro Einwohner, die Investitionssumme in Grünanlagen oder die Anzahl der Spielplätze und -geräte.

Der Kreis Unna verfügte bereits zu Beginn des Entwicklungsvorhabens über eine ausformulierte „Gesamtstrategie für den Konzern Kreis Unna“ mit einem jährlichen, in den Haushalt integrierten Steuerungskreislauf. Dazu lag in zwei Nachhaltigkeitsberichten seit 2013 ein Nachhaltigkeitszielsystem mit entsprechenden Indikatoren vor. So hatte sich der Kreis etwa zur Förderung des Klimaschutzes verpflichtet und hierzu unter anderem die Umweltschutzinvestitionen und die Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen erhoben.¹⁰ Angeregt durch das erwähnte Beispiel der Stadt Freiburg wurden bereits 2015 erste Maßnahmen zur Implementierung der Nachhaltigkeitsziele in den Kreishaushalt eingeleitet. Mit der Verabschiedung des Haushalts für 2019 wurden im Budget des Pilotbereichs, dem Fachbereich „Natur und Umwelt“, die relevanten Schwerpunkte aus der Gesamtstrategie des Kreises abgebildet. Bei den einzelnen Produkten wurden den Nachhaltigkeitszielen entsprechende Wirkungs- und Leistungsziele definiert sowie Maßnahmen und Kennzahlen ausgebracht.

Ausblick

Vor dem Hintergrund des wachsenden öffentlichen Drucks hin zu effektiveren Maßnahmen gegen den Klimawandel steigt der Bedarf an strategischen Instrumenten, die helfen, den gesamten öffentlichen Sektor zu mehr nachhaltigem Handeln umzusteuern. Wenn neue Projekte aufgesetzt werden, die gewissermaßen zur Reparatur bisherigen nicht nachhaltigen Handelns dienen – zum Beispiel zur Förderung der Aufforstung – bleibt das „Alltagsgeschäft“, das sich im Haushalt und in seinen Aufwandspositionen widerspiegelt, meist unverändert. Indem aber Nachhaltigkeitszielsetzungen im Haushalt „mitbeschlossen“ und durch Kennzahlen bei jeder neuen Haushaltsrunde die tatsächlichen Entwicklungen sichtbar werden, erhalten die gewählten Ratsmitglieder die Möglichkeit, die zur Verfügung stehenden Ressourcen so zu steuern, dass sie im Sinne der Nachhaltigkeit eingesetzt werden.

Die geschilderten kommunalen Beispiele zeigen, dass der Nachhaltigkeitshaushalt umsetzbar ist. Die Politik ist nun am Zug, dieses Instrument auch strategisch zu nutzen. Über die kommunale Ebene hinaus wäre es zugleich in den Bundesländern einsetzbar, die bereits über Produkthaushalte verfügen. Eine künftige Umstellung des Haushaltswesens auf kaufmännische Rechnungslegung – etwa im Zuge einer erweiterten Umsetzung der geplanten europaweiten Standards, der EPSAS¹¹ – könnte den Nachhaltigkeitshaushalt theoretisch selbst auf der Bundesebene ermöglichen. |

Ferdinand Schuster

⁷ Vgl. Stadt Freiburg, Haushaltsplan 2019/2020, Band I, S. 23

⁸ Vgl. Schuster, F. et al. (2015): Nachhaltigkeit und doppisches Haushaltswesen – Theoretischer Ansatz und praktische Umsetzung. In: Der Gemeindehaushalt 7, S. 157

⁹ Vgl. www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/finanzen/stadthaushalt

¹⁰ Kreis Unna (2015): 2. Nachhaltigkeitsbericht Kreis Unna, S. 91 f.

¹¹ Vgl. KPMG, Institut für den öffentlichen Sektor, T-Systems (Hrsg.) (2018): Sind die europäischen Staaten bereit für die EPSAS? Die European Public Sector Accounting Standards und die Harmonisierung des öffentlichen Rechnungswesens aus der Sicht europäischer Experten, S. 39 f.