

Projektüberblick:

Kommunaler Nachhaltigkeitshaushalt

Projektidee und Hintergrund

Eine erfolgreiche Umsetzung von strategischen und langfristigen Nachhaltigkeitszielen entscheidet sich auf allen föderalen Ebenen vorrangig an einer hinreichenden Zuteilung von Personal- und Finanzressourcen. Als Hinderungsgrund wird von Seiten der Verwaltung und Politik oftmals angeführt, dass Nachhaltigkeit keine pflichtige Aufgabe der Daseinsvorsorge, sondern eine freiwillige Aufgabe sei, die bei knappen Ressourcen der Kommunen nur schwer finanziert werden könne. Die Einführung der Doppik im Rahmen des neuen kommunalen Finanzmanagements (NKF) in NRW eröffnet schon länger die Möglichkeit, Produkte des Haushalts mit Zielen, Indikatoren und Kennzahlen zu versehen. Die Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem kommunalen Haushalt ermöglicht einerseits die Zuordnung von Finanzmitteln zu einzelnen Nachhaltigkeitszielen, andererseits den Ausbau des Produkthaushalts zu einer nachhaltigkeitsorientierten Wirkungssteuerung. Eine langfristige Steuerung sowie eine Umverteilung von Finanzmitteln zur effizienteren und langfristig ausgerichteten Verwendung von Mitteln würde dadurch möglich. Eine Übernahme der Nachhaltigkeitsziele in den Haushalt kann deshalb einen zielgerichteten und wirkungsorientierten Mitteleinsatz und daraus resultierend eine langfristige Nachhaltigkeitssteuerung etablieren. Die Doppik bietet somit eine sehr gute Grundlage zur Umsetzung dieses Ansatzes, da sie als solche bereits eine Verbesserung der Steuerungsfähigkeit in den Kommunen durch eine konsequente Outputorientierung und Steuerung über Ziele und Kennzahlen ermöglicht. Zudem wechselte mit der Doppik die Perspektive vom Geldverbrauchskonzept zum Ressourcenverbrauchskonzept, was die Förderung einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft und intergenerativen Gerechtigkeit erleichtert.

DEFINITION: NACHHALTIGKEITSHAUSHALT (Dr. Reuter/Dr. Schuster)

Der kommunale Nachhaltigkeitshaushalt (NH) ist eine spezifische wirkungsorientierte Haushalts- und Verwaltungssteuerung (Outcomesteuerung), deren Zweck darin besteht, die Verteilung von Finanzmitteln an Nachhaltigkeitszielsetzungen auszurichten. Die übergeordnete Zielsetzung der Nachhaltigkeit besteht darin, stets so zu handeln, dass die Bedürfnisse jetziger Generationen befriedigt werden, ohne zu riskieren, dass die Bedürfnisse zukünftiger Generationen gefährdet sind (Brundtland-Definition). Dabei gilt es, gleichermaßen ökologische, ökonomische als auch soziale Aspekte zu beachten. Konkret bedeutet dies, durch die Haushaltssteuerung sicherzustellen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen nur in dem Maße beansprucht werden, wie diese sich regenerieren können, die Kommune nicht wirtschaftlich über ihre Verhältnisse lebt und soziale Spannungen in Grenzen gehalten werden. Praktisch werden die Nachhaltigkeitszielsetzungen durch Anbringen von entsprechenden Zielen und Kennzahlen bzw. Indikatoren im kommunalen Haushalt auf der Ebene der Produkte bzw. Produktgruppen und -bereiche umgesetzt. Dabei kann sich die Steuerung in einem ersten Schritt auf besonders relevante Schlüsselprodukte konzentrieren.

Das Modellprojekt „Kommunaler Nachhaltigkeitshaushalt“ zielt vor diesem Hintergrund darauf ab, erste praktische Erfahrungen zu sammeln und eine breitere Wissensgrundlage zu schaffen. Folgende Aspekte prägen dabei das Grundverständnis des Modellprojekts:

- Nachhaltigkeit soll kein „Add-on“ zum laufenden Geschäft, sondern integraler Bestandteil jedweder kommunaler Tätigkeit sein
- Nachhaltigkeit ist kassenwirksam
- Der doppelte Produkthaushalt ist der Rahmen für eine wirkungsorientierte Nachhaltigkeitssteuerung
- Kurz-, mittel- und langfristige Nachhaltigkeitsziele werden im üblichen Haushaltsverfahren beschlossen und die Zielerreichung über Kennzahlen und Indikatoren jährlich offengelegt

Projektlauf

Das Projekt „Kommunaler Nachhaltigkeitshaushalt“ wurde von der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW (LAG 21 NRW) durchgeführt und von dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW gefördert. In diesem Modellprojekt wurden KPMG und das von ihnen geförderte Institut für den öffentlichen Sektor (IöS) als Kooperationspartner mit fachlicher Expertise einbezogen. Als Modellkommunen konnten die Stadt Köln und der Kreis Unna für die Erprobung der Einführung eines Nachhaltigkeitshaushalts gewonnen werden. Beide Kommunen waren auch Teil des Projekts „Global Nachhaltige Kommune NRW“, in dessen Rahmen kommunale Nachhaltigkeitsstrategien und Ziele im Kontext der 2030 Agenda erarbeitet wurden.

Die Projektlaufzeit begann im Juli 2017 mit einem ersten Netzwerktreffen und endete im April 2018 mit einer öffentlichen Abschlussveranstaltung. Es wurden insgesamt drei Netzwerkveranstaltungen durchgeführt, die allen Kooperationspartnern Austausch und Diskussionen zu grundsätzlichen Fragestellungen ermöglichten. Kern des Umsetzungsprozesses in den Kommunen waren je drei Workshops vor Ort, organisiert von der LAG 21 NRW und dem IöS, mit den jeweiligen Kernteams.

Abbildung 1: Projektlauf



AUFBAUORGANISATION

Um zu Beginn eine gemeinschaftliche Umsetzung sicherzustellen, wurden in einem ersten Schritt Kernteams in den Modellkommunen etabliert, in denen die relevanten Akteure, der Finanzbereiche der Kommunen, aber auch Mitarbeiter/innen des Nachhaltigkeitsmanagements, der strategischen Planung sowie der Amts-/Fachbereiche, vertreten waren. Aufgrund der Größe eines kommunalen Haushalts, wurden in beiden Modellkommunen zunächst geeignete Amts-/Fachbereiche¹ als Pilotbereiche ausgewählt, an denen der gesamte Prozess beispielhaft erprobt wurde. In Köln wurden das Sportamt sowie das Amt für Landschaftspflege und Grünflächen gewählt und im Kreis Unna war der Fachbereich Natur und Umwelt beteiligt.

BESTANDSANALYSE DES HAUSHALTS UND DER NACHHALTIGKEITSZIELSETZUNGEN

Sichtung des Haushalts und Auswahl von Schlüsselprodukten

Am Beginn stand eine Bestandsaufnahme der Ist-Situation des Haushalts hinsichtlich seiner Struktur und Elemente. Eine klare Übereinstimmung von einem Produktbereich mit dem entsprechenden Amtsbereich, ein bereits vorhandener wirkungsorientierter Haushalt sowie bereits bestehende Beschlüsse über Ziele und Indikatoren erwiesen sich als hilfreiche Aspekte. Im nächsten Schritt wurden die konkreten Produkte des bestehenden Haushalts der teilnehmenden Ämter in den Blick genommen. Angesichts einer Vielzahl an Produkten erwies sich eine Fokussierung auf einige „Schlüsselprodukte“ als sinnvoll. Dementsprechend wurden in den Modellkommunen mehrere strategisch und finanziell relevante Schlüsselprodukte mit starkem Nachhaltigkeitsbezug aus den Bereichen der beteiligten Ämter ausgewählt.

Analyse und Auswahl von Nachhaltigkeitszielsetzungen

Nach der Sichtung des Haushalts galt es, die bestehenden Zielsetzungen zu analysieren. Welche Zielsetzungen existieren für den Bereich bzw. welches Schlüsselprodukt ist bereits im Haushalt oder als fachlicher Schwerpunkt, in Strategien oder in Plänen des Amtes vorhanden? Die im Kreis Unna vorhandene Nachhaltigkeitsstrategie lieferte dafür ein sehr gutes Rahmenwerk. Anschließend wurde geprüft, wie stark der Nachhaltigkeitsbezug der existierenden Zielsetzungen für die Schlüsselprodukte ist. Bei den bestehenden Zielen wurde zudem geprüft, ob es sich um übergeordnete Ziele, Wirkungsziele oder Leistungsziele handelt. Diese Zuordnung spielte im weiteren Verlauf des Projekts bei der Verknüpfung mit dem Haushalt eine zentrale Rolle. In Köln wurden die Nachhaltigkeitszielsetzungen der UN-Agenda 2030 (SDGs), der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sowie der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie herangezogen und die Produkte wurden auf ihre Wirkungen auf die Nachhaltigkeitsziele hin untersucht. Dieser Ansatz erwies sich als tragfähig, wenn nicht auf eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie zurückgegriffen werden kann und der Bezug zu Nachhaltigkeitsstrategien übergeordneter Ebenen sichtbar gemacht werden soll. Im Rahmen dieser Analyse der Zielsetzungen wurden für die Pilotämter und Schlüsselprodukte übergeordnete Nachhaltigkeitsziele, Wirkungsziele oder Leistungsziele gesammelt, priorisiert und dann ausgewählt.

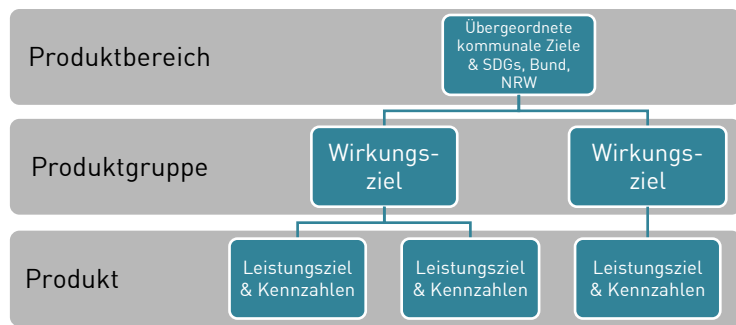
ERARBEITUNG EINER ZIELSTRUKTUR & VERKNÜPFUNG DER NACHHALTIGKEITSZIELSETZUNGEN MIT DEM HAUSHALT

In den Modellkommunen wurden ausgehend von der folgenden Grundstruktur eigene kommunalspezifische Zielstrukturen entwickelt. Entscheidend war dabei die Struktur und Logik des

¹ Im Weiteren wird einfachheitshalber von „Ämtern“ geredet wobei „Ämter und Fachbereiche“ gemeint sind.

„normalen“ Haushalts sowie strategische Fragen der Kommunikation. Unter Beachtung der unterschiedlichen Ebenen des Haushalts wurden dann die ausgewählten Nachhaltigkeitsziele dem Produktbereich, der Produktgruppe und dem Produkt zugeordnet. Köln hat hierbei mit den SDGs auf der Produktbereichs- und

Abbildung 2: Zuordnung von Zielen und Kennzahlen zu Produkten im Nachhaltigkeitshaushalt



Produktgruppenebene gearbeitet und eigene Leistungsziele und Kennzahlen auf Produktebene aus dem wirkungsorientierten Haushalt herangezogen. Anders hat der Kreis Unna auf vorhandene kommunale Nachhaltigkeitszielstrukturen zurückgegriffen. Die strategischen Handlungsfelder des Kreises Unna wurden hier dem Produktbereich zugeordnet und Wirkungs- sowie Leistungsziele auf Produktebene verankert. In beiden Fällen erwies sich die Bedeutung der unterschiedlichen Zielarten „übergeordnetes Ziel“, „Wirkungsziel“ und „Leistungsziel“ als zentral. Bei den produktspezifischen Leistungszielen zum Teil neue Ziele und Kennzahlen entwickelt. Dabei wurden nur Leistungsziele verankert, die im direkten Einflussbereich der Ämter lagen und mit entsprechenden Kennzahlen und ggf. Indikatoren messbar gemacht werden konnten.

BERICHTERSTATTUNG UND DARSTELLUNG IM HAUSHALT

Darstellung im Haushalt

Bei der Darstellung im Haushalt wurde in den Modellkommunen grundsätzlich auf der gegebenen Haushaltsstruktur aufgebaut, mit dem Ziel, den Nachhaltigkeitshaushalt in den „normalen“ Haushalt zu integrieren. Bei der Darstellung war ebenso maßgeblich, dass Kommunikationsaspekte, wie die Verständlichkeit oder die Überzeugungsfähigkeit gegenüber Politik und Gesellschaft sowie die Gebrauchsmöglichkeiten für die Verwaltung mitbedacht wurden. So entschied sich der Kreis Unna beispielsweise, den Nachhaltigkeitshaushalt auf bereits existierenden Kennzahlenseiten des Kreishaushalts zu integrieren und die vorhandenen Ziele und Kennzahlen zu den einzelnen Produkten entsprechend zu modifizieren bzw. zu ergänzen. Die Stadt Köln wird den Nachhaltigkeitshaushalt für die beiden Pilotämter mit dem nächsten Wirkungsorientierten Haushalt (Band 3 zum Haushalt) verknüpfen und redaktionell verbinden.

Berichtslegung über Nachhaltigkeitsziele

Den Modellkommunen wurde empfohlen, auch die Berichterstattung über die Zielerreichung mit der Finanzberichterstattung, somit integriert in die Finanzberichtszyklen, zu verknüpfen, um Doppelstrukturen zu vermeiden. Die praktische Umsetzung wird im weiteren Verlauf noch erprobt.

FAZIT

Das Modellprojekt konnte aufzeigen, dass eine Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem kommunalen Haushalt möglich ist und zahlreiche Potentiale bietet. Auch wenn noch kein kommunales Nachhaltigkeitszielsystem besteht, kann durch das Zurückgreifen auf Zielsetzungen von Landes-, Bundes- oder UN-Ebene ein Nachhaltigkeitshaushalt entwickelt werden. Vor dem Hintergrund des umfassenden Umfangs des Prozesses erscheint eine schrittweise Einführung in allen weiteren Bereichen des kommunalen Haushalts erfolversprechend.