

**SCHRIFTEN** zur öffentlichen Verwaltung  
und öffentlichen Wirtschaft

**258**

Martin Junkernheinrich, Stefan Korioth,  
Thomas Lenk, Henrik Scheller, Matthias Woisin,  
Anja Ranscht-Ostwald (Hg.)

---

## Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2–2023

**digitaler  
Sonder-  
druck**



Berliner  
Wissenschafts-Verlag

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	9
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	13
Sozial-ökologische Transformation und öffentliche Haushaltswirtschaft	
Erstes Kapitel	
<b>Circular Economy und Staatsfinanzen</b>	17
Thieß Petersen	
Zweites Kapitel	
<b>Investitionsbedarfe und öffentliche Finanzmittel für Klimaschutz und Transformation</b>	29
Holger Bär und Florian Peiseler	
Drittes Kapitel	
<b>Finanzierung der energiewirtschaftlichen Transformation – Herausforderungen auf der kommunalen Ebene</b>	49
Hans-Georg Napp und Andreas Meyer	
Viertes Kapitel	
<b>Der Nachhaltigkeitshaushalt als Steuerungsinstrument – Entwicklung eines Klassifizierungsschemas zur Stärkung der Transparenz</b>	65
Mona Rybicki, Corinne Romahn, Klaus Reuter, Ferdinand Schuster, Susanne Klein und Stefanie Späth	
Fünftes Kapitel	
<b>Naturkapitalbilanzierung als Instrument einer nachhaltigen kommunalen Entwicklung – Hintergründe und methodische Ansätze</b>	81
Charlotte Stumme und Jörg Hopfe	



Promotional material

For distribution and publication

For further information please visit our homepage: [www.steiner-verlag.de](http://www.steiner-verlag.de)

## **Rahmenbedingungen der öffentlichen Kreditaufnahme**

Sechstes Kapitel

**Von der „Goldenene Regel“ zum „Platin-Grundsatz“ der öffentlichen Verschuldung – eine Diskussion über Verschuldungsregeln und Rahmenbedingungen für effektive Verschuldungsdisziplinierung**

95

André W. Heinemann

Siebentes Kapitel

**Kreditfinanzierte Sondervermögen und außergewöhnliche Notsituationen als Herausforderung für die Schuldenbremse aus Sicht der Finanzkontrolle**

113

Karin Klingen und Philip Matuschka

Achtes Kapitel

**Die Bereinigung um finanzielle Transaktionen in der Schuldenbremse – zur Bedeutung finanzpolitischer Konkretisierung zwischen Privatisierungsschranke und Investitionsklausel**

127

Philipp Orphal

Neuntes Kapitel

**Finanzielle Transaktionen – Blinder Fleck der Schuldenbremse?**

147

Tobias Peters und Monika Hellmeyer

Zehntes Kapitel

**Die Stabilisierungshilfen in Bayern – ein Sonderfall unter den kommunalen Schuldenhilfsprogrammen?**

161

Andreas Kallert und Simon Dudek

## **Öffentliche Haushalte von Ländern und Kommunen – zwischen Autonomie und wechselseitiger Abhängigkeit**

Elfes Kapitel

**Mittelbündelung in der Städtebauförderung – eine Analyse**

**kommunaler Akquise von Fördermitteln**

177

Madeline Kaupert und Charlotte Rimke

Zwölftes Kapitel

**Erfolge einer beratenden Finanzkontrolle – einfache Verwaltung und geringe Anlastungsrisiken im Europäischen Sozialfonds**

**Mecklenburg-Vorpommern**

191

Dirk Hengstenberg

Dreizehntes Kapitel

**Die neue Grundsteuer C – Totgeglaubte leben länger**

209

Dirk Löhr



Promotional material

For distribution and publication

For further information please visit our homepage: [www.steiner-verlag.de](http://www.steiner-verlag.de)

Viertes Kapitel

# Der Nachhaltigkeitshaushalt als Steuerungsinstrument – Entwicklung eines Klassifizierungsschemas zur Stärkung der Transparenz

Mona Rybicki, Corinne Romahn, Klaus Reuter, Ferdinand Schuster,  
Susanne Klein und Stefanie Späth<sup>1</sup>

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	66
A. Darstellung und theoretische Fundierung der Steuerungsmöglichkeiten und Wirkungsorientierung im Rahmen der Doppik	67
B. Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement für eine ganzheitliche und wirkungsorientierte Steuerung	69
C. Ansätze zur Verankerung von Nachhaltigkeitszielen im Haushalt	70
I. Das Konzept des Kommunalen Nachhaltigkeitshaushalts der LAG 21 NRW und KPMG	70
II. Der Ansatz der ÜPKK aus Hessen	72
D. Klassifizierungsschema zur Differenzierung von Entwicklungsstufen der Verankerung von Nachhaltigkeitszielen im Haushalt	73
E. Fazit	77
Literaturverzeichnis	78

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die Wirkungskette .....	68
Abbildung 2: Standardisiertes Verfahren im Projektkontext zur Entwicklung eines Nachhaltigkeitshaushalts .....	71
Abbildung 3: Klassifizierungsschema für Nachhaltigkeitshaushalte .....	75
Abbildung 4: Ableitung der Entwicklungsstufen im Hinblick auf ihre Anwendungsmöglichkeiten .....	77

---

1 Mona Rybicki (m.rybicki@lag21.de) und Corinne Romahn (c.romahn@lag21.de) sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen bei der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW, Dr. Klaus Reuter (k.reuter@lag21.de) ist dort Geschäftsführer; Dr. Ferdinand Schuster (fschuster@kpmg.com) ist Geschäftsführer des Instituts für den öffentlichen Sektor e.V.; Susanne Klein (susanne.klein@kpmg.com) und Stefanie Späth (sspaeth@kpmg.com) sind Beraterinnen des öffentlichen Sektors bei der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft.

## Zusammenfassung

Die Bewältigung multipler globaler Krisen bei zugleich angespannter Haushaltsslage stellt die Kommunen vor neue Herausforderungen. Hier setzt das Instrument des kommunalen Nachhaltigkeitshaushalts an: Dieser Ansatz der spezifischen wirkungsorientierten Haushalts- und Verwaltungssteuerung (*Outcomesteuerung*) hat zum Zweck, die Verteilung von Finanzmitteln an Nachhaltigkeitszielsetzungen auszurichten und Nachhaltigkeit somit gesamtheitlich und wirkungsorientiert in die Planung und Steuerung der kommunalen Kerntätigkeit zu integrieren. Das Instrument trifft national sowie international auf Interesse und wird von einzelnen Kommunen bereits verschiedentlich umgesetzt. Dabei existieren unterschiedliche Herangehensweisen, die sich in ihrem Detaillierungsgrad und der daraus resultierenden Steuerungsfähigkeit und Wirkungsorientierung stark unterscheiden. Dieser Beitrag diskutiert, wie die unterschiedlichen Ansätze zum Vorgehen in der Verankerung von Nachhaltigkeitszielen im kommunalen Haushalt nach klaren Kriterien und hinsichtlich ihrer Anwendungsmöglichkeiten definiert und somit voneinander differenziert werden können.

**Schlüsselbegriffe:** Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement; Kommunaler Nachhaltigkeitshaushalt; Wirkungsorientierte Nachhaltigkeitssteuerung; Wirkungsorientierte Steuerung

### **Sustainability budget as a management and steering tool – Development of a classification scheme to strengthen transparency**

Coping with multiple global crises while facing a tight budget situation poses new challenges for municipalities. This is where the municipal sustainability budget comes into play: This approach for an impact-oriented budgeting and (outcome-oriented) administrative management aims at aligning the distribution of financial resources with sustainability objectives, thus integrating sustainability into the planning and management of municipal core activities in a holistic and impact-oriented manner. The instrument has met with interest both nationally and internationally and has already been implemented in various ways by individual municipalities. The approaches differ greatly in their level of detail and the resulting possibilities for controlling and reporting, as well as in their impact orientation. This article introduces and discusses criteria by which to differentiate the approaches regarding their practical application and the opportunities they provide for controlling and reporting.

Keywords: municipal sustainability management; municipal sustainability budget; impact-oriented sustainability management; impact-oriented controlling

JEL Codes: Q01, R11

DOI 10.35998/joefin-2023-0018

## A. Darstellung und theoretische Fundierung der Steuerungsmöglichkeiten und Wirkungsorientierung im Rahmen der Doppik

Die Rechnungslegung der Gebietskörperschaften in Deutschland wurde in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend reformiert. Nachdem bis zum Jahrtausendwechsel die kamerale Buchführung mit ihrem Fokus auf Geldflüssen, d.h. Einnahmen und Ausgaben (auch als *Inputorientierung* bezeichnet) angewandt wurde, stellen die Kommunen seitdem sukzessive auf die doppelte Buchführung gemäß §238 HGB<sup>2</sup> um. Die Doppik bietet Vorteile für die öffentliche Hand: Die Darstellung erfolgt über den Haushaltsplan als Grundlage der kommunalen Finanzwirtschaft, wo die Aktivitäten in Produkte gegliedert werden. Für jedes Produkt werden im Produktblatt zahlreiche Informationen zur Steuerung aufgeführt. Je nach individueller Gestaltung der Kommune werden die einzelnen Produkte innerhalb der Ämter in Produktgruppen oder Produktbereiche gebündelt. Die große Neuerung der Doppik gegenüber der Kameralistik ist, dass zusätzlich die Leistungen (*Output*) des Produkts erfasst und über Kennzahlen messbar gemacht werden. Der doppische Haushalt im klassischen Sinne ist somit ein Instrument der *Outputsteuerung*. Ferner zeichnet sich die Doppik durch das Ressourcenverbrauchsprinzip als zentrales Paradigma und eine erweiterte Darstellung der Kommunalfinanzen aus. Dies ermöglicht eine bessere Planung und Steuerung der Finanzen und somit eine effizientere Verwendung der öffentlichen Mittel. Ein weiteres Argument für die Umstellung auf die Doppik ist das fiskalische Nachhaltigkeitsprinzip der Generationengerechtigkeit<sup>3</sup>: Zum einen kann durch eine Betrachtung des Ressourcenverbrauchs und seiner Deckung sichergestellt werden, dass der Verbrauch nicht zu lasten künftiger Generationen<sup>4</sup> geht. Im Umkehrschluss geht es jedoch auch darum, durch zielgerichtete Investitionen in der Gegenwart künftigen Generationen den Weg zu bereiten und somit auch Risiken zu mitigieren. Im Kontext intergenerativer Gerechtigkeit ist es zudem essenziell, kritisch zu prüfen, ob Aufgaben und Ziele angesichts des Ressourcenverbrauchs erfüllt werden können.

Die Diskussion um Wirkungssteuerung im kommunalen Handeln nahm im Deutschland der 90er Jahre durch das Neue Steuerungsmodell (NSM) der KOMMUNALEN GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (KGSt) Fahrt auf. Das NSM empfahl Wirkung als Ziel- und Messdimension bei Finanz-

---

2 Vgl. Handelsgesetzbuch (HGB), § 238 Buchführungspflicht, Abs. 1, HGB.

3 Vgl. Burth/Hilgers (2014), S. 542, Gnädinger/Grieger (2008), S. 60.

4 Vgl. EPSAS-Studie, S. 18.

entscheidungen zu betrachten und entsprechende „Schlüsselkennzahlen“ in den Produkthaushalt aufzunehmen.<sup>5</sup> Dies mündete in der Veröffentlichung des Kommunalen Steuerungsmodells im Jahr 2013.

**Abbildung 1: Die Wirkungskette**



Quelle: eigene Darstellung.

Wirkungssteuerung stellt einen Spezialfall der strategischen Steuerung dar. Im wissenschaftlichen Sprachgebrauch werden meist die exakteren Begriffe *Outcome* und *Impact* verwendet. *Outcome* beschreibt die Konsequenzen von *Output* für die Bürger bzw. die Gesamtgesellschaft<sup>6</sup> und kann als erzeugter Nutzen für die Bürger aufgefasst werden,<sup>7</sup> womit *Outcome* aus deren Sicht die Beurteilungsgrundlage für das Handeln von Politik und Verwaltung darstellt.<sup>8</sup> Damit hat *Outcome* in der Wirkungskette eine entscheidende Bedeutung:<sup>9</sup> Während Prozess- und *Output*- bzw. Maßnahmenebene sich noch im Bereich des Verwaltungsmanagements ansiedeln lassen, ragt die Bestimmung von *Outcomes* deutlich in das politische Feld hinein. Der *Impact* stellt das finale Glied der Wirkungskette dar und beschreibt die mittel- bis langfristige Veränderung in der Gesellschaft, die sich aufgrund des Nutzens einer Verwaltungshandlung ergibt.<sup>10</sup>

Die mit dem Konzept der Wirkungssteuerung verbundenen Erwartungen sind hoch: Einerseits erhoffen sich die Verantwortlichen davon einen höheren Zielerreichungsgrad politischer Programmatik, auf der anderen Seite eine verbesserte Wirtschaftlichkeit für den Einsatz finanzieller Mittel. Mit der Verabschiedung der Agenda 2030 und ihren insgesamt 17 Sustainable Development Goals (SDGs) der VEREINTEN NATIONEN im Jahr 2015<sup>11</sup> für eine Nachhaltige Entwicklung und dem zunehmenden Druck zur Umsetzung auf Politik und Verwaltung kommt ein weiterer Anwendungsfall für Wirkungssteuerung hinzu.

5 Vgl. KGSt (1997), S. 16, 19 f.

6 Vgl. Levy et al. (1974), S. 7.

7 Vgl. Buschor (1996), S.142; Midwinter (1994), S. 41.

8 Vgl. Levy et al. (1974), S. 1.

9 Vgl. Stewart/Walsh (1994), S. 47.

10 Vgl. Schuster (2017), S. 69 f.

11 Vgl. United Nations (ohne Jahr).

# ... is that the end?

You can purchase the complete work:

... either on our eLibrary at  
[elibrary.bwv-verlag.de](http://elibrary.bwv-verlag.de)

... or in print on our homepage  
[www.bwv-verlag.de](http://www.bwv-verlag.de)

Please share this PDF! Post it on Twitter or Facebook or email it – very easily done via the [eLibrary](#).

Tell your friends and colleagues about your latest publication – it's quick and easy and in accordance with copyright conventions. There are no restrictions on sharing this PDF via social media.



Berliner  
Wissenschafts-Verlag