

SCHRIFTEN zur öffentlichen Verwaltung
und öffentlichen Wirtschaft

258

Martin Junkernheinrich, Stefan Koriath,
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

Circular Economy und Staatsfinanzen 17

Thieß Petersen

Zweites Kapitel

**Investitionsbedarfe und öffentliche Finanzmittel für Klimaschutz
und Transformation** 29

Holger Bär und Florian Peiseler

Drittes Kapitel

**Finanzierung der energiewirtschaftlichen Transformation –
Herausforderungen auf der kommunalen Ebene** 49

Hans-Georg Napp und Andreas Meyer

Viertes Kapitel

**Der Nachhaltigkeitshaushalt als Steuerungsinstrument – Entwicklung
eines Klassifizierungsschemas zur Stärkung der Transparenz** 65

Mona Rybicki, Corinne Romahn, Klaus Reuter, Ferdinand Schuster,
Susanne Klein und Stefanie Späth

Fünftes Kapitel

**Naturkapitalbilanzierung als Instrument einer nachhaltigen
kommunalen Entwicklung – Hintergründe und methodische Ansätze** 81

Charlotte Stumme und Jörg Hopfe

Rahmenbedingungen der öffentlichen Kreditaufnahme

Sechstes Kapitel

- Von der „Goldenen 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

Elftes 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 Lühr



Promotional material
For distribution and publication

For further information please visit our homepage: 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 Späth¹

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 Haushaltslage 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 HGB² 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 Kommunalfinzen 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 Generationengerechtigkeit³: Zum einen kann durch eine Betrachtung des Ressourcenverbrauchs und seiner Deckung sichergestellt werden, dass der Verbrauch nicht zu Lasten künftiger Generationen⁴ 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.⁵ 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 Gesamtgesellschaft⁶ und kann als erzeugter Nutzen für die Bürger aufgefasst werden,⁷ womit Outcome aus deren Sicht die Beurteilungsgrundlage für das Handeln von Politik und Verwaltung darstellt.⁸ Damit hat Outcome in der Wirkungskette eine entscheidende Bedeutung.⁹ 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.¹⁰

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 2015¹¹ 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

... or in print on our homepage
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