

Der kommunale Nachhaltigkeitshaushalt 2019-2021

Bericht zur 2. Projektphase



gefördert durch

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft,
Natur- und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen



„Die Aufnahme von Nachhaltigkeitszielen in die Haushaltspolitik ist ein wichtiger Beitrag zur zukunftsorientierten Steuerung der Kommune.“

(Dialog Nachhaltige Stadt (2019): Eckpunktepapier „In unserer Hand – Strategische Eckpunkte für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen“)

IMPRESSUM

Herausgeber

Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V.
Dr. Klaus Reuter (Geschäftsführer und Projektleiter)
Deutsche Straße 10 | 44339 Dortmund
www.lag21.de | info@lag21.de

in Kooperation mit dem Institut für den öffentlichen Sektor /KPMG

gefördert durch Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MULNV NRW)

Umsetzung und Text

Mona Rybicki (LAG 21 NRW)
Maria Broll (KPMG)
Dr. Ferdinand Schuster (KPMG)

Gestaltung und Überarbeitung der Grafiken

Agentur tippingpoints, Berlin

Fotos

Umschlag: Unsplash
S. 3 LAG 21 NRW e.V.
S. 4 Shutterstock, Krisana Antharith
S. 7 Unsplash
S. 8 Unsplash, Denise Jans
S. 13 © malp, Adobe Stock
S. 14 Giacomo Zucca, Bundesstadt Bonn
S. 15 Lothar Berns
S. 17 RJR 2016

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein die Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. verantwortlich

Dortmund, Mai 2021



INHALT

1. Hintergrund und Konzept	4
2. Meilensteine des Projekts	8
2.1 Aufbauorganisation	8
2.2 Bestandsaufnahme Haushalt und Ziele	9
2.3 Entwicklung einer Zielstruktur	10
2.4 Ziel- und Kennzahlenentwicklung	11
2.5 Darstellung und Berichterstattung	12
3. Vorgehen der Modellkommunen	14
3.1 Stadt Bonn	14
3.2 Stadt Jüchen	15
3.3 Lüdenscheid	16
4. Fazit und Ausblick	18



1. Hintergrund und Konzept

Warum der Haushalt ein notwendiges und geeignetes Instrument zur wirkungsorientierten Nachhaltigkeitssteuerung ist.

In der Öffentlichkeit wird die Forderung nach einer Politik mit Nachhaltigkeitsorientierung immer lauter. Dabei stehen Kommunen heute vor komplexen, teils globalen, Herausforderungen. Knappe Finanzressourcen werden häufig als zentraler Hinderungsgrund für die Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklung seitens der kommunalen Verwaltung und Politik angeführt. Diesem Argument liegt der Gedanke zugrunde, dass

Aktivitäten zur Stärkung von Nachhaltigkeit im Rahmen zusätzlicher Projekte, also on-top zum kommunalen Kerngeschäft, durchgeführt und finanziert werden müssen. Doch eine ernstzunehmende Umsetzung von ambitionierten Nachhaltigkeitszielen erfordert einen grundlegenden Wandel jedweder kommunaler Tätigkeit. Anders gesagt: Nachhaltigkeit muss sektorübergreifend in die kommunalen Standardverfahren integriert werden.

Sobald Nachhaltigkeit nicht mehr als Zusatz, sondern als Grundprinzip für das kommunale Kerngeschäft verstanden wird, wird auch die Notwendigkeit zur Verknüpfung mit dem kommunalen Haushalt deutlich. Nur im Rahmen der Haushaltplanung kann eine hinreichende Zuteilung von Personal- und Finanzressourcen sichergestellt werden.

„Die Wahrheit über die Ziele einer Kommune sind nicht im Leitbild, sondern im Haushalt zu finden.“¹

Brent Toderian, international renommierter Stadtplaner über Twitter (02.12.20)

¹Englisches Originalzitat: „The truth about a city's aspirations isn't found in its vision. It's found in its budget“.

Der Ansatz: Kommunaler Nachhaltigkeitshaushalt

An diesem Grundgedanken setzt der Nachhaltigkeitshaushalt an. Durch die Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem kommunalen Haushalt, können Finanzmittel einzelnen Zielen zugeordnet und für eine nachhaltigkeitsorientierte Wirkungssteuerung genutzt werden. Eine langfristig effiziente und nachhaltig ausgerichtete Steuerung kann eine Umverteilung bestehender Finanzmittel bewirken.

Die Grundlage: Doppik

Mit dem „Neuen Kommunalen Finanzmanagement“ wurde 2005 in NRW die Doppik² eingeführt, die eine gute Grundlage zur Umsetzung des Nachhaltigkeitshaushaltes bietet. Denn der doppische Produkthaushalt als solcher bewirkt bereits eine Verbesserung der Steuerungsfähigkeit in den Kommunen durch eine konsequente outputorientierte Steuerung über Ziele und Kennzahlen. Damit wird der Ausbau hin zu einer Wirkungsorientierung, über den Output hinaus, durch eine entsprechende Zielsetzung und systematische Wirkungsmessung des Verwaltungshandels, ermöglicht. Zudem wechselte mit der Doppik die Perspektive vom Geldverbrauchskonzept zum Ressourcenverbrauchskonzept, was die Förderung einer nachhaltigen Haushaltswirtschaft erleichtert und intergenerative Gerechtigkeit stärkt.

Definition Nachhaltigkeitshaushalt (Dr. Reuter/Dr. Schuster)

„Der kommunale Nachhaltigkeitshaushalt 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 umgesetzt werden die Nachhaltigkeitszielsetzungen durch Anbringen von entsprechenden Zielen und Kennzahlen bzw. Indikatoren³ im kommunalen Haushalt auf der Ebene der Produkte bzw. Produktgruppen und -bereiche.“

Das Modellprojekt

Das Modellprojekt „Kommunaler Nachhaltigkeitshaushalt“ setzt sich zum Ziel dieses noch junge Konzept in der Praxis zu erproben, Erfahrungen in der Umsetzung zu sammeln und eine breitere Wissensgrundlage zu schaffen. So können neben den Pilotkommunen alle interessierten Akteur*innen von diesem vielversprechenden Ansatz profitieren. Das Projekt baute auf den Erfahrungen aus der ersten Projektphase (2017-2019) mit den Pilotkommunen Kreis Unna und Stadt Köln auf.

²Der Begriff „Doppik“ bezieht sich auf die doppelte Buchführung in Konten. ³Definition: Eine Nachhaltigkeitskennzahl ist eine Kennzahl jeglicher Art, die eine Messung der Erreichung von Nachhaltigkeitszielen erlaubt. Ein Nachhaltigkeitsindikator ermöglicht es, die Erreichung von Nachhaltigkeitszielen einzuschätzen, wo eine Messung nicht möglich ist bzw. nur unter unvertretbarem Aufwand möglich wäre. Vgl. Schuster, F. (2003): Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat. Berlin: Verlag f. Wirtschaftskommunikation, S. 91 f.

Die Projektpartner*innen

- Modellgemeinden der 2ten Laufzeit: Stadt Bonn, Stadt Lüdenscheid, Stadt Jüchen
- Projektleitung durch die Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW) in enger Kooperation mit dem von der KPMG geförderten Institut für den öffentlichen Sektor (IöS)
- Gefördert durch das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW

Das Grundverständnis des Modellprojekts:

- Nachhaltigkeit soll kein „Add-on“ zum laufenden Geschäft, sondern integraler Bestandteil jedweder kommunaler Tätigkeit sein
- Für eine Transformation des kommunalen Kerngeschäfts müssen der Steuerungsnutzen sowie der aktive Gebrauch der Verwaltung durch enge Erarbeitung mit allen Beteiligten sichergestellt werden.
- Ebenso wichtig ist die enge Anbindung an die Politik über einen Beschluss im Rahmen des üblichen Haushaltsverfahrens.
- Nachhaltigkeit wird als Grundlage aller Finanzentscheidungen 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.
- Der Projektfookus liegt auf den bestehenden kommunalspezifischen Abläufen und Strukturen, so dass Parallelstrukturen und -prozesse vermieden werden.
- Wirkungsorientierte Zielkaskade auf Basis vorhandener Nachhaltigkeitsstrategien
- Partizipativ erarbeitete und von der Politik verabschiedete kommunale Nachhaltigkeitsstrategien bilden eine wichtige Grundlage für den Prozess. Alternativ kann auf Nachhaltigkeitsstrategien übergeordneter Ebenen zurückgegriffen werden.
- Die Umsetzung dieses Vorgehens wird an die kommunalspezifischen Gegebenheiten und Strukturen angepasst





2. Meilensteine des Projekts

Im Zeitraum von Januar 2020 bis Mai 2021 wurden mit den Kommunen im Rahmen von jeweils drei kommunalen Workshops die folgenden Projektschritte durchgeführt. Hinzukamen drei gemeinsame Netzwerktreffen, die der Stärkung des Austausches zu Erfahrungen und Herausforderungen untereinander dienten. In den Modellkommunen wurden zunächst Teile des Haushalts, also nur die Produktpositionen ausgewählter Pilotämter, adressiert. Dieses Verfahren empfiehlt sich vor dem Hintergrund des Umfangs und der Komplexität des Haushalts, um ein grundsätzliches Vorgehen zu etablieren, das sowohl der Verwaltung als auch der Politik als Beispiel und Vorbild dienen kann.

Darstellung des Prozesses in Meilensteinen



2.1 AUFBAUORGANISATION

Klare Arbeitsstrukturen und Verantwortlichkeiten bilden eine wichtige Grundlage zur Entwicklung eines Nachhaltigkeitshaushalts. Einzubeziehen sind daher die zentralen Akteur*innen, um ihre Expertise einzubinden und Verbindlichkeit aufzubauen. Fürsprecher*innen in Leitungspositionen und Politik sind für den Prozess ebenfalls entscheidend.

Das Kernteam, als verwaltungsinternes Arbeitsgremium, bringt die relevanten Akteur*innen zusammen, wobei sowohl die Größe im Hinblick auf die Arbeitsfähigkeit sowie ein gewisses Maß an Entscheidungskompetenz bedacht werden sollten. Wesentlich für den Prozess sind Mitarbeiter*innen der Kämmerei sowie des Nachhaltigkeits- oder Klimaschutzmanagements, bzw. Verantwortliche für übergeordnete Strategieprozesse. Die Einbindung von Vertreter*innen der am Prozess beteiligten Ämter ist für den entsprechenden Zeitraum der Umstellung ihres Amtes im Kernteam unverzichtbar.

Zunächst werden einzelne Ämter bzw. Fachbereiche als Piloten für die Einführung eines Nachhaltigkeitshaushalts ausgewählt. So können grundlegende Fragen anhand dieser Piloten geklärt werden und die Ämter als positive Praxisbeispiele für andere Ämter dienen. Erste Schritte des Kernteam beinhalten die Entwicklung eines Zeitplans, die Definition von gemeinsamen Zielen sowie die Absprache zu Verantwortlichkeiten und Arbeitspaketen.

2.2 BESTANDSAUFGNAHME HAUSHALT UND ZIELE

Die Bestandsaufnahme der Ist-Situation des Haushalts hinsichtlich seiner Struktur, Elemente und Nutzung sowie die Sichtung bestehender Zielsysteme und Konzepte dient der umfassenden Einsicht in den derzeitigen Zustand, der passgenauen Entwicklung des Nachhaltigkeitshaushalts sowie der Vermeidung von Parallelstrukturen und Widersprüchen.

Bestandsaufnahme des Haushalts

Bei der Analyse der Ist-Situation des Haushalts können folgende Fragestellungen als Rahmen dienen:

- Besteht ein Wirkungsorientierter Haushalt⁴?

Der Nachhaltigkeitshaushalt stellt eine Form des Wirkungsorientierten Haushalts dar und lässt sich daher sehr gut in die Logik und Prozesse eines bereits wirkungsorientiert umgestellten Haushalts integrieren – auch im Sinne der Vermeidung von Parallelprozessen.

- Wie sehen der kommunalspezifische Aufbau und die Nutzung des Produkthaushalts aus?

In der Grundstruktur des Produkthaushalts (Produktbereich, Produktgruppe, Produkt) bieten sich je nach kommunalspezifischer Nutzung andere Haushaltspositionen für die Steuerung mit Nachhaltigkeitszielen an. Grundsätzlich hilfreich ist eine klare Übereinstimmung und Zuordnung von Produktbereich mit dem entsprechenden Amtsreich. So lassen sich mit dem Amt abgestimmte Ziele klarer der Haushaltstruktur zuweisen und zur Steuerung nutzen. Produktbereiche mit Querschnittscharakter, wenn auch aus Nachhaltigkeitsperspektive angemessen, stellen durch multiple, teils unklare Zuständigkeiten eine größere Herausforderung dar.

- Gibt es Ziele und Indikatoren im Haushalt? Wie sehen diese Ziele und Indikatoren aus?

In der doppischen Haushaltsführung im Rahmen der Neuen kommunalen Finanzmanagements (NKF) sind Ziele und Indikatoren bei den Produkten (bzw. Produktgruppen oder -bereichen) bereits prinzipiell angelegt. Ob aber Zielformulierungen und Indikatoren im Haushalt zu finden sind, wie ausdifferenziert und nachhaltig diese sind und wie sie genutzt werden, ist kommunalspezifisch unterschiedlich.

- Sind alle Produkte/Produktgruppen des Pilotamts relevant?

Da jede Aktivität der Kommune der Nachhaltigen Entwicklung zumindest nicht schaden sollte, sind grundsätzlich alle Positionen relevant. In manchen Fällen können einzelne Produkte, beispielsweise aufgrund von fehlendem Handlungsspielraum zu Beginn, zurückgestellt werden.

⁴Definition Wirkungsorientierter Haushalt: „Eine Haushaltssteuerungsmethode, die Veränderungen bei den Zielgruppen anstrebt und durch eine entsprechende Zielsetzung und Messung von Wirkungen im Haushaltszyklus der Gebietskörperschaft gekennzeichnet ist“. Analog zu Schuster, F. (2017): „Regieren mit Strategie: Potentiale der Wirkungssteuerung“. In: Hinz, Elmar (Hrsg.): Regieren in Kommunen. Herausforderungen besser bewältigen – Außen- und Binnenorientierung beeinflussen. Schriftenreihe „Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung“. Wiesbaden: Springer VS, S. 67-81.

Bestandsaufnahme zu bestehenden Ziel-systemen und Konzepten

Folgende Fragen betreffen die Analyse bestehender Zielsysteme und Konzepte:

- Besteht eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie, ein Entwicklungskonzept oder ähnliche Ansätze, die Zielsetzungen für die gesamte Kommune enthalten?

Partizipativ entwickelte kommunale Nachhaltigkeitsstrategien, die prioritäre Themenfelder identifizieren, Zielsysteme beinhalten und von der Politik beschlossen wurden⁵ spielen als Handlungsrahmen und zentraler Bezugspunkt in diesem Prozess eine wichtige Rolle. Wie die konkrete Verknüpfung mit dem Nachhaltigkeitshaushalt aussehen kann, ist kommunalspezifisch zu beantworten, Beispiele finden sich in den Prozessbeschreibungen der Modellkommunen. Aber auch Stadtentwicklungskonzepte oder ähnliche Strategien mit Zielsystemen sind einzubeziehen, um Synergien zu identifizieren und Widersprüchen vorzubeugen.

- Welche sektorale Konzepte und Strategien mit Zielsetzungen und Indikatoren bestehen für die ausgewählten Ämter?

Ebenso sind sektorale Konzepte und Strategien der Pilotämter mit den entsprechenden Zielsetzungen relevant.

- Welche Strategien übergeordneter Ebenen können einbezogen werden?

Der Einbezug von Nachhaltigkeitsstrategien übergeordneter Ebenen, wie der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie, der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der Agenda 2030 mit ihren globalen Nachhaltigkeitszielen (SDGs) erweist sich im Sinne der vertikalen Integration als gewinnbringend. Darüber hinaus liefern die Strategien relevante inhaltliche Anregungen und hilfreiche Bezugspunkte insbesondere dann, wenn keine kommunalen Nachhaltigkeitsstrategien bestehen.

2.3 ENTWICKLUNG EINER ZIELSTRUKTUR

In diesem Schritt geht es um die Fusion der Struktur des Haushalts und der Zielsetzungen – zunächst theoretisch. Grundlegende Fragestellung ist dabei: Welche Positionen in der Haushaltshierarchie eignen sich sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich des Steuerungsnutzens, um mit Nachhaltigkeitszielen verknüpft zu werden? Das Ergebnis ist kommunalspezifisch unterschiedlich, wie den Prozessbeschreibungen der Pilotkommunen entnommen werden kann. Eine Herausforderung liegt in den strategischen Nachhaltigkeitszielen, die häufig komplex, langfristig und nicht zwingend für eine kommunale Steuerung geeignet sind. Um dem zu begegnen, wird konsequent zwischen verschiedenen Zielarten unterschieden und die entsprechende Verankerung im Rahmen der Haushaltshierarchie angestrebt.

Grundsätzlich werden daher strategische Ziele auf der übergeordneten Ebene und operative Ziele auf der steuerungsrelevanten Ebene, häufig der Produktebene, verankert. Während bei den strategischen Zielen mindestens die Hinwirkung des Amts zur Erreichung gegeben sein sollte, müssen die operativen Ziele dem Aufgabenprofil der Haushaltsposition entsprechen. Allgemeine Leitlinien können den Prozess sinnvoll ergänzen.

Folgende allgemeine Anforderungen gelten bei der Entwicklung von Zielen sowie Kennzahlen und Indikatoren für den Nachhaltigkeitshaushalt:

STRATEGISCHE ZIELE, die grundsätzlich im partizipativen Prozess der Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie aufgestellt werden, legen die mehrjährige Ausrichtung fest und benennen, was in der Kommune im Sinne einer Nachhaltigen Entwicklung langfristig erreicht werden soll. An der Zielerreichung sind häufig verschiedene Ämter und Akteur*innen beteiligt, dabei kann der Beitrag des Amtes im Sinne einer Hinwirkung verstanden werden. Wichtig bei der Zielformulierung ist die Wirkungsorientierung, also das Abzielen auf eine Wirkung (Impact) bei der Erreichung des Ziels.

OPERATIVE ZIELE werden aus strategischen Zielen abgeleitet und verfügen über einen starken Handlungsscharakter. Sie liegen in der konkreten Umsetzungskompetenz des Amtes, sind auf einen kurz- bzw. mittelfristigen Zeithorizont ausgerichtet und entsprechend konkret formuliert. Dabei entsprechen sie den sogenannten SMART-Kriterien (spezifisch, messbar, akzeptiert bzw. ambitioniert, realistisch und terminiert). Durch das Erreichen operativer Ziele muss eine Hinwirkung auf strategische Ziele ersichtlich sein.

KENNZAHLEN und Indikatoren müssen klar definiert sein, so dass alle potenziell Messenden zum selben Ergebnis kommen. Dabei besteht eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen Kennzahlen und operativen Zielen: Kennzahlen sollten operative Zielerreichungsgrade möglichst exakt beschreiben und operative Ziele sollten soweit möglich durch Kennzahlen beschrieben werden. Auf diese Weise zeigt eine Verbesserung der Indikatorenwerte die Erreichung operativer und strategischer Ziele an. Zudem sollten Zeitreihenvergleiche möglich sein. Bei der Wirkungsmessung in diesen komplexen Zusammenhängen mithilfe von Indikatoren eröffnen sich Fragen von Aussagekraft über Kennzahlenüberfluss, Datenverfügbarkeit bis hin zur Steuerungsrelevanz. Lösungen sollten dabei mit Blick auf die spezi-

fischen Ziele und Indikatoren gefunden werden. Grundsätzlich gilt es, sich auf wesentliche Kennzahlen zu konzentrieren, den Messaufwand vertretbar zu halten und bestehende Kennzahlen sinnvoll einzubinden.

2.4 ZIEL- UND KENNZAHLENENTWICKLUNG

Die in der Bestandsanalyse als relevant eingestuften Ziele werden entsprechend der oben beschriebenen Anforderungen sowie der kommunalspezifischen Zielstruktur in diesem Schritt angepasst und zugeordnet. Die bereits im Haushalt bestehenden Zielsetzungen werden verworfen, ergänzt oder angepasst, wobei zumindest eine Widerspruchsfreiheit, besser eine Hinwirkung auf die Erreichung der nachhaltigen Zielsetzungen sicherzustellen ist. Ergänzt werden fehlende Zielsetzungen und Kennzahlen, insbesondere im Bereich der operativen Ziele und Kennzahlen, da hier eine besondere Passgenauigkeit zur Produktposition notwendig ist. Dieser arbeitsintensive Schritt liegt also insbesondere im Verantwortungsbereich der Pilotämter.



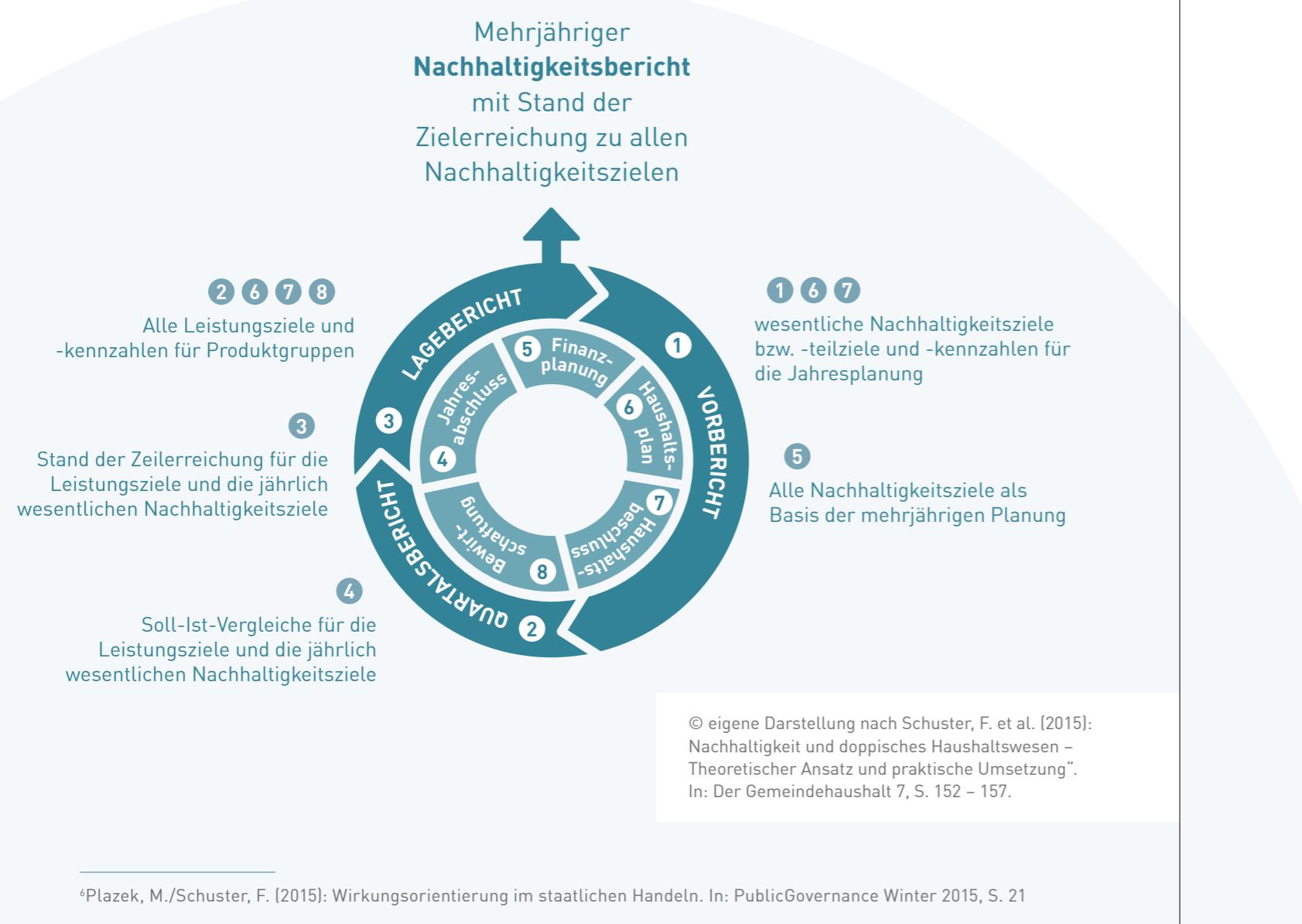
⁵Beispielhafter Prozess zur Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien: gnk-gesamtdokumentation-laufzeit2.pdf ([lag21.de])

Den Kern der Ziel- und Kennzahlenentwicklung bildet dabei die Frage nach der Wirkungsorientierung: Steht die Wirkung, also die „Veränderungen, die mit den Aktivitäten einer Organisation bzw. einer Gebietskörperschaft bei den jeweiligen Zielgruppen oder der Gesellschaft insgesamt erreicht werden“⁶ im Sinne von Outcome und Impact in Abgrenzung zum Output, im Fokus der Zielerreichung sowie der Messung durch die Kennzahlen? In diesem Prozess ist daher stets kritisch zu hinterfragen, inwieweit die strategischen und operativen Ziele, ebenso wie die Kennzahlen und Indikatoren, der Nachhaltigkeit und den oben angeführten Anforderungen und damit dem Zweck der wirkungsorientierten Steuerung, gerecht werden.

2.5 DARSTELLUNG UND BERICHT-ERSTATTUNG

Mit Finalisierung und Verankerung der Ziele und Kennzahlen rückt die Darstellung des Nachhaltigkeitshaushalts sowie die Berichterstattung in den Fokus. Auch hier ist die Vermeidung von Parallelstrukturen anzustreben.

Verbindung der Finanz- und Nachhaltigkeitsberichtslegung in bestehenden Finanzberichtszyklen



⁶Plazek, M./Schuster, F. (2015): Wirkungsorientierung im staatlichen Handeln. In: PublicGovernance Winter 2015, S. 21



Darstellung

Bei der Darstellung im Haushalt wird grundsätzlich auf der gegebenen Haushaltsstruktur aufgebaut, mit dem Ziel, den Nachhaltigkeitshaushalt in den „normalen“ Haushaltplan zu integrieren. Neben der Integration der Ziele und Kennzahlen in die Beschreibung der entsprechenden Produktposition wird empfohlen, allgemeine Informationen über den Nachhaltigkeitshaushalt im Vorbericht oder Vorwort des Haushaltspans mit Hinweis auf die Pilotbereiche aufzunehmen. Bei der Darstellung spielen ebenfalls die Beachtung von Kommunikationsaspekten, wie die Verständlichkeit oder die Überzeugungsfähigkeit gegenüber Politik und Gesellschaft, sowie die Gebrauchsmöglichkeiten für die Verwaltung eine Rolle.

Berichtslegung

Für die Berichtslegung wird eine Integration in die bestehenden Finanzberichtszyklen empfohlen, wie in Abbildung 3 dargestellt. Die Berichterstattung zu den Indikatoren ist daher mit der Finanzberichterstattung im jährlichen Vorbericht und Rechenschaftsbericht zu verknüpfen. Für einen mehrjährigen Überblick mit Fokus auf die längerfristigen Prozesse kann dann der kommunale Nachhaltigkeitsbericht genutzt werden. In diesem Zuge sollte eine möglichst vollständige Harmonisierung der Zahlen erfolgen.

3. Vorgehen der Modellkommunen



3.1 STADT BONN

Aufbauorganisation

In der Stadt Bonn lag die Federführung für die stadtinterne Koordination des Projekts kommunaler Nachhaltigkeitshaushalt bei der Stabsstelle Wirkungsorientierter Haushalt der Stadtökonomie. Dabei wurde sie unterstützt durch das Amt für Internationales und globale Nachhaltigkeit, welches mit der Entwicklung und Umsetzung der kommunalen Nachhaltigkeitsstrategie Bonn betraut ist. So konnten beide Bereiche verknüpft werden. Für die teilnehmenden Ämter Stadtökonomie, Amt für Umwelt und Stadtgrün, Amt für Internationales und globale Nachhaltigkeit, Stadtplanungsamt und das Projekt Zukunft Radverkehr nahmen sowohl die Amtsleitungen als auch umsetzende Mitarbeitende am Kernteam teil.

Bestandsaufnahme Haushalt und Ziele

Bei dem Projekt wurde auf den Ergebnissen aus der Einführung des wirkungsorientierten Haushalts aufgebaut, der sich zum Projektzeitraum in

der Umsetzung befand. Der wirkungsorientierte Haushalt gab dabei eine klare Zielstruktur mit strategischen und operativen Zielen vor, angeknüpft wurde zudem am strategischen Managementansatz der KGSt⁷ sowie an die digitale Umsetzung im Rahmen der webbasierten IKVS⁸-Anwendung. Darüber hinaus wurde mit der vom Rat am 07.02.2019 verabschiedeten Nachhaltigkeitsstrategie⁹ bereits ein konkreter Katalog für die systematische Integration von nachhaltigen Entwicklungszielen für das kommunale Handeln in Bonn beschlossen. Diese Zielsetzungen wurden im Projekt herangezogen. Weiterhin eingebracht wurden die Agenda 2030 – Sustainable Development Goals, die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, die NRW Nachhaltigkeitsstrategie und das Leitbild zu Klimaschutz und Klimaanpassung der Stadt Bonn.

Zielstruktur

Die bestehende Zielstruktur des wirkungsorientierten Haushalts diente als Grundlage für den Nachhaltigkeitshaushalt. Im Rahmen dieser werden für die einzelnen Produktgruppen strategische und operative Ziele formuliert. Mittels ge-

eigneter Indikatoren und Kennzahlen und deren Planwerte kann die Zielerreichung gemessen werden. Die technische Umsetzung wurde durch eine Anpassung der SAP-Stammdatenstrukturen hergestellt, so dass strategische und operative Teilergebnispläne als Grundlage für ein Controlling entstanden.

Ziel- und Kennzahlenentwicklung

Entsprechend der unterschiedlichen Ämter und Produktgruppen wurde im Rahmen des Projekts eine variierende Anzahl an strategischen Zielen samt Kennzahlen und Indikatoren sowie operativen Zielen mit Kennzahlen und Indikatoren sowie deren Planwerte entwickelt. Im Folgenden ist die Produktgruppe 1602 Anlage von Finanzmitteln der Stadtökonomie zu finden:

Produktgruppe: Anlage von Finanzmitteln

Strategisches Ziel: Ergebnisoptimierte und sichere Anlage von Finanzmitteln, dabei ist die Anlagepolitik der Stadt bis ins Jahr 2030 zu 100% an ethischen und ökologischen Grundsätzen zu orientieren.

Indikator: Anteil der ethischen und ökologischen Kapitalanlagen an der Gesamtsumme der langfristigen Kapitalanlagen in %.

Produkt: Rücklagenverwaltung

Operatives Ziel: Aktives Finanzanlagenmanagement zur Erreichung der strategischen Ziele. In der Abwägung zwischen Chance und Risiko, ist grundsätzlich der Sicherheit die höchste Priorität einzuräumen.

Indikatoren:

- Anzahl Geldanlagen
- Volumen der Geldanlagen
- ESG-Score (%)
- Positive Wirkung nachhaltiger Produkte und Dienstleistungen (SDGs) (%)
- Einhaltung bestimmter internationaler Standards/ja=1

Darstellung und Berichtslegung

Die entwickelten Ziele, Kennzahlen und Indikatoren sowie deren Planwerte werden, entsprechend dem Vorgehen des wirkungsorientierten Haushalts, im Rahmen der Produktgruppenbeschreibung in den endgültigen Haushaltsplan 2021/2022 aufgenommen. Zu Beginn der Produktgruppenbeschreibung ist zudem an zentraler Stelle der Bezug zu den entsprechenden Themenfeldern und strategischen Zielen der Bonner Nachhaltigkeitsstrategie zu finden. Die digitale Visualisierung in IKVS unterstützt die transparente und übersichtliche Darstellung und beinhaltet Funktionen zur automatisierten Berichtslegung.

3.2 STADT JÜCHEN

Aufbauorganisation

Die Koordination der Prozesse zum Nachhaltigkeitshaushalt lag im Amt für Finanzen, welches die Entwicklung einer kommunalen Nachhaltigkeitsstrategie für Jüchen von 2016-2019 bereits eng begleitete. Als Pilotämter konnten das Amt für öffentliche Infrastruktur sowie das Amt für Stadtplanung gewonnen werden. Die Pilotämter



⁷Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement ⁸Interkommunale Vergleichssysteme GmbH

⁹Die Nachhaltigkeitsstrategie wurde im Rahmen des Projekts „Global Nachhaltige Kommune NRW“ entwickelt.

beteiligten sich mit mehreren Mitarbeitenden an den Aktivitäten des Kernteams.

Bestandsaufnahme Haushalt und Ziele

Im Produkthaushalt der Stadt Jüchen waren bereits Ziele integriert, diese wiesen aber keine Wirkungsorientierung auf und verfügten über eine geringe Steuerungsrelevanz. Im Rahmen der Bestandsaufnahme wurden die Produktpositionen der teilnehmenden Ämter analysiert.¹⁰ Mit dem Blick auf kommunalspezifische sowie übergeordnete Nachhaltigkeitszielsetzungen, wurden folgende Strategien und Konzepte gesichtet und für den weiteren Prozess genutzt: Agenda 2030 – Sustainable Development Goals, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, NRW Nachhaltigkeitsstrategie, Nachhaltigkeitsstrategie¹⁰ der Stadt Jüchen, Klimaschutzkonzept Jüchen, Radkonzept Jüchen, Positionspapier Stadt-Struktur-Wandel Jüchen.

Entwicklung einer Zielstruktur

Als steuerungsrelevante Position des Haushalts wurde die Produktebene identifiziert. Die strategischen Ziele, die operativen Ziele sowie Kennzahlen und Indikatoren wurden daher auf der Produktebene verankert. Hervorzuheben ist die enge Orientierung der Zielsetzungen des Nachhaltigkeitshaushalts an der Nachhaltigkeitsstrategie Jüchens, deren Ziele teilweise als strategische Ziele genutzt wurden. Insbesondere die Verankerung von Querschnittszielen aus der Nachhaltigkeitsstrategie, wie beispielsweise dem Klimaschutzziel, zu denen viele Ämter einen Beitrag leisten, stellt einen wichtigen Schritt dar und ist nicht zu unterschätzen.

Ziel- und Kennzahlenentwicklung

Die Ämter entwickelten produktspezifisch ein bis zwei strategische Ziele sowie ein bis vier operative Ziele mit Kennzahlen und Indikatoren. Im Folgenden ist ein Beispiel pro Zielart für das Amt für Stadtplanung zu finden.

Produkt „Öffentliche Grünflächen und Gewässer“

Strategisches Ziel: Die Umwelt- und Lebensqualität in Jüchen ist im Jahr 2030 durch die Schaffung und den Erhalt von Grünstrukturen auf Rekultivierungs-, Siedlungs-, Gewerbe- und sonstigen Freiflächen gesteigert.

Operatives Ziel: Bis 2025 legt das Amt für Stadtplanung innerorts und ortsnah zusätzlich 2 ha klimawirksame Freiflächen an (Frischluftschneisen, Parkanlagen, Ortsrandbegrünungen).

Indikatoren:

- Flächenbilanz
- Ha an klimawirksamen Freiflächen

Darstellung und Berichtslegung

Für die Ziele und Indikatoren wurde in Jüchen die Integration in den üblichen Haushaltsplan durch die Aufnahme auf die Produktblätter empfohlen. Hinsichtlich der Darstellung und Berichtslegung wurde zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Berichts noch keine abschließende Entscheidung von der Stadt Jüchen getroffen.

3.3 LÜDENSCHIED

Aufbauorganisation

Parallel zur Entwicklung eines Nachhaltigkeitshaushalts entstand in der Stadt Lüdenscheid im Rahmen des Projekts „Global Nachhaltige Kommune“¹¹ eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie, so dass diese Prozesse verknüpft werden konnten. Im Kernteam vertreten waren, neben dem koordinierenden Nachhaltigkeits- und Klimaschutzbeauftragten, der Leiter des Fachdienstes Finanzen, Steuern und Beteiligungen sowie die Leiter*innen der Pilotbereiche, dem Fachdienst für Organisation und IT sowie dem Stadtreinigungs-, Transport und Baubetrieb (STL) Lüdenscheid. Der STL stellte in diesem Prozess eine Besonderheit dar, da es sich dabei um eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung der Stadt Lüdenscheid handelt.

Bestandsaufnahme Haushalt und Ziele

Im Rahmen der Bestandsaufnahme wurden die Produktpositionen der beteiligten Organisationseinheiten sowie der Wirtschaftsplan des STL gesichtet. In Lüdenscheid bestanden bereits Zielsetzungen im Haushalt; diese waren jedoch nicht wirkungsorientiert und wurden daher nicht zur Steuerung genutzt. Mit dem Blick auf kommunalspezifische sowie übergeordnete Nachhaltigkeitszielsetzungen wurden folgende Strategien und Konzepte gesichtet und für den weiteren Prozess genutzt: Agenda 2030 – Sustainable Development Goals, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, NRW Nachhaltigkeitsstrategie, Integriertes Klimaschutzkonzept Lüdenscheid, E-Government Plan Lüdenscheid. Die kommunale Nachhaltigkeitsstrategie war zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme noch nicht weit genug entwickelt, wurde aber im Hinblick auf die bereits bestehenden Themenfelder mitbedacht und konnte ihrerseits dann auf den Nachhaltigkeitshaushalt eingehen.

Operatives Ziel: Der FD Organisation und IT implementiert eine nachhaltige IT-Beschaffung, im Rahmen derer bis Ende des Jahres 2024 mindestens 50 Prozent der Hardware-Vergaben des FD Organisation und IT den Vorgaben eines im Kompass Nachhaltigkeit¹³ gelisteten Gütesiegels oder eines anderen etablierten Labels (z.B. Blauer Engel, TCO Certified) entsprechen.



Bestandsaufnahme Haushalt und Ziele

Im Rahmen der Bestandsaufnahme wurden die Produktpositionen der beteiligten Organisationseinheiten sowie der Wirtschaftsplan des STL gesichtet. In Lüdenscheid bestanden bereits Zielsetzungen im Haushalt; diese waren jedoch nicht wirkungsorientiert und wurden daher nicht zur Steuerung genutzt. Mit dem Blick auf kommunalspezifische sowie übergeordnete Nachhaltigkeitszielsetzungen wurden folgende Strategien und Konzepte gesichtet und für den weiteren Prozess genutzt: Agenda 2030 – Sustainable Development Goals, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, NRW Nachhaltigkeitsstrategie, Integriertes Klimaschutzkonzept Lüdenscheid, E-Government Plan Lüdenscheid. Die kommunale Nachhaltigkeitsstrategie war zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme noch nicht weit genug entwickelt, wurde aber im Hinblick auf die bereits bestehenden Themenfelder mitbedacht und konnte ihrerseits dann auf den Nachhaltigkeitshaushalt eingehen.

Entwicklung einer Zielstruktur

Als steuerungsrelevante Position des Haushalts wurde in Lüdenscheid die Produktebene identifiziert. Daher wurden die strategischen Ziele, die operativen Ziele sowie die Indikatoren auf der Produktebene verankert. Bei dem Sonderfall des STL eigneten sich die Produkte im Haushalt nicht zur direkten Steuerung. Besser geeignet war der Wirtschaftsplan, da dieser als Erfolgs-, Vermögens- und Investitionsplan, einschließlich Stellenübersicht und fünfjähriger Erfolgs- und

Finanzplanung als Steuerungsgrundlage dient und ebenfalls vom Rat beschlossen wird. Daher wurden die Ziele und Indikatoren des STL in den Wirtschaftsplan integriert und der Haushalt mit einem Verweis auf den Wirtschaftsplan versehen.

Ziel- und Kennzahlenentwicklung

Auf Basis der gesichteten Dokumente wurden für die Pilotbereiche jeweils zwei strategische Ziele mit je einem bis zwei operativen Zielen und ein bis drei Indikatoren erarbeitet. Es folgt ein Beispiel des Fachdienstes für Organisation und IT für das Produkt: Organisationsangelegenheiten und technikunterstützte Informationsverarbeitung:¹²

Strategisches Ziel: Die Verwaltung der Stadt Lüdenscheid verbindet den Digitalen Wandel mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit und ermöglicht eine nachhaltige, energie- und ressourcenschonende Gestaltung der Digitalisierung. Sie trägt insbesondere im Hinblick auf die Beschaffung und den Verbrauch von Ressourcen dazu bei, die Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsziele der Stadt Lüdenscheid zu erreichen.

Operatives Ziel: Der FD Organisation und IT implementiert eine nachhaltige IT-Beschaffung, im Rahmen derer bis Ende des Jahres 2024 mindestens 50 Prozent der Hardware-Vergaben des FD Organisation und IT den Vorgaben eines im Kompass Nachhaltigkeit¹³ gelisteten Gütesiegels oder eines anderen etablierten Labels (z.B. Blauer Engel, TCO Certified) entsprechen.

¹⁰Die Nachhaltigkeitsstrategie wurde im Rahmen des Projekts „Global Nachhaltige Kommune NRW“ entwickelt.

¹¹Mehr zum Projekt „Global Nachhaltige Kommune NRW“ unter: [Global Nachhaltige Kommune – LAG 21 NRW](#)

¹²Produktbereich: 01 Innere Verwaltung; Produktgruppe: 01.09 Organisationsangelegenheiten und technikunterstützte Informationsverarbeitung; Produkt: 01.09.01 Organisationsangelegenheiten und technikunterstützte Informationsverarbeitung ¹³Der Kompass Nachhaltigkeit ist online abrufbar unter: [www.kompass-nachhaltigkeit.de](#)

Indikator:

Jährlicher Anteil der Vergaben des FDs Organisation und IT, die den Kriterien eines der im Kompass Nachhaltigkeit gelisteten Gütesiegel entsprechen.

Darstellung und Berichtslegung

Die Ziele sowie Kennzahlen und Indikatoren wurden in Lüdenscheid in den üblichen Haushaltsplan integriert, indem sie in die Produktblätter aufgenommen wurden. Ebenso konnten die Ziele des STL gleich zu Beginn in den allgemeinen Teil des Wirtschaftsplans integriert werden. Im Vorbericht des Haushaltsplans wurde ein Hinweis auf das Projekt sowie der Verweis auf den Wirtschaftsplan aufgenommen. Zur Umsetzung der Berichtslegung wurde noch keine abschließende Entscheidung getroffen.

4. Fazit und Ausblick

Die finanziellen Auswirkungen der Coronapandemie und ihrer Bewältigung werden alle Kommunen zu spüren bekommen. 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. Aufgrund der Komplexität der Herausforderungen, wird nicht nur der Haushalt, sondern auch der Verwaltungsaufbau den oftmals multidimensionalen Lösungsansätzen künftig stärker Rechnung tragen müssen. Noch wird der Weg zu adäquaten Lösungen häufig durch die Sektoralität der Herangehensweisen in den Kommunen erschwert.

Als Instrument für eine wirkungsorientierte Steuerung, das die Verteilung von Finanzmitteln direkt an die Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen knüpft, trägt der Ansatz zur unabdingbaren, umfassenden sozial-ökologischen Transformation bei. Perspektivisch ist anzunehmen, dass sich der Ansatz auch bei der Vergabe von Förderprogrammen oder Krediten¹⁴ auszahlen wird, da in diesen Bereichen die Bedeutung nachhaltiger Wirkung und deren Messung zunimmt.

Durch die Zusammenarbeit mit den Städten Bonn, Jüchen und Lüdenscheid konnte das Modellprojekt in der praktischen Umsetzung weitere wertvolle Erfahrungen sammeln und die Expertise zu konkreten Praxisfragen, wie etwa dem Umgang mit Haushaltspositionen, die in erster Linie der Finanzierung von Auftragsangelegenheiten dienen, ausbauen. Durch die Anwendung in unterschiedlichen Kommunen, die Zusammenarbeit mit neuen Ämtern und in verschiedenen Themenbereichen konnten neue Erkenntnisse zur Stärkung des Konzepts „Kommunaler Nachhaltigkeitshaushalt“ gewonnen werden: Mit der Beteiligung eines kommunalen Betriebs in Lüdenscheid sowie der Einbindung in das digitale IKVS-System in Bonn hat das Projekt jeweils neue Dimensionen einbezogen. Im Fall des kommunalen Betriebs sowie bei der Integration in Controllingsysteme kann resümiert werden, dass, mit Offenheit für das neue Steuerungsinstrument, in den bestehenden Prozessen erfolgsversprechende Anknüpfungspunkte und zusätzliche Potentiale gefunden und genutzt werden konnten.

Folgende allgemeine **Erkenntnisse** können aus den Projekterfahrungen abgeleitet werden:

Der Nachhaltigkeitshaushalt stellt einen **neuen Steuerungsansatz** dar, der als solcher in der Verwaltung und Politik akzeptiert und angenommen werden muss. Der Nutzen des Instruments kommt durch die Verwendung und Kommunikation in der laufenden Verwaltungstätigkeit zum Tragen. Für die entsprechende Motivation zur Veränderung ist die Verdeutlichung von Vorteilen und Potentialen für alle Beteiligten hilfreich.

Herzstück des neuen Steuerungsansatzes ist die nachhaltige **Wirkungsorientierung und -messung**. Diese sicherzustellen war eine zentrale Herausforderung im Projektprozess. Der Aufbau auf bestehenden wirkungsorientierten Ansätzen, wie dem Wirkungsorientierten Haushalt, sowie eine bestehende Nachhaltigkeitsstrategie als Grundlage sind Faktoren, die sehr unterstützend wirken. Aber auch ohne diese Grundlagen lässt sich der Ansatz anwenden, wenn man die Anforderungen an die Konsistenz der Zielkaskade konsequent umsetzt.

Auch die **Kommunikation in der Verwaltung** ist ein bedeutender Erfolgsfaktor. Im Entwicklungsprozess treffen unterschiedliche Denkweisen und Fachbereiche, wie beispielsweise die Finanzexpert*innen und Nachhaltigkeitsexpert*innen, aufeinander. Während die Verknüpfung der Expertisen zentral ist, kann es unter anderem zu einem unterschiedlichen Verständnis zur Reichweite der jeweiligen Amtstätigkeit kommen. Eine gemeinsame Einstellung zu den Beiträgen der Zielerreichung auf Ebene der strategischen Ziele und konkrete Umsetzungsbeiträge in den operativen Zielen ist dabei sinnvoll. Ebenso können in der Planung verschiedene Zeithorizonte aufeinandertreffen. Während Nachhaltigkeitszielsetzungen häufig über einen langen Zeitraum geplant werden, konzentrieren sich Finanzperspektiven eher auf kurzfristigere Perioden. Hier bietet sich wieder die klare Unterscheidung von kurz-/ mittelfristigen Zielen im Rahmen der Zielkaskade an.

Nicht zuletzt ist die **Sicherstellung von politischem und verwaltungsinternem Rückhalt** als elementarer Baustein zu nennen. Zum einen spielt die Unterstützung der Politik für die Um-

setzung eines Nachhaltigkeitshaushalts, über den Haushaltsbeschluss hinaus, eine wichtige Rolle. Zum anderen sind Förderer*innen in der Verwaltungsspitze sowie ein hoher Rückhalt in der Verwaltung, insbesondere bei den Prozessbeteiligten zentral.

Die Bewährungsprobe in den Modellkommunen liegt nun im aktiven Gebrauch und dem Ausbau durch die Verwaltung. Durch die Integration in die bestehenden Prozesse sowie die enge Einbindung der zentralen Akteur*innen wurde eine gute Ausgangslage geschaffen. So können Nachhaltigkeitsaspekte künftig als Argumentationsgrundlage für Finanzentscheidungen dienen. Denn Ämter mit einer wirkungsorientierten Nachhaltigkeitssteuerung haben damit neue Argumente an der Hand: Sie stehen für Nachhaltigkeit, weisen nachhaltige Wirkung nach und gehen als Pioniere in diesem Prozess voraus. Dies kann zu Wettbewerbsvorteilen bei Verhandlungen führen.

Ausblick

Die Arbeit zum Nachhaltigkeitshaushalt wird, aufbauend auf den bisherigen Projekterfahrungen, in eine dritte Phase starten. Dabei werden neue inhaltliche Schwerpunkte mit Mittelpunkt stehen. Ganz grundlegend wird die Frage nach der flächendeckenden Umsetzung eines Nachhaltigkeitshaushalts gestellt. Welche Auswirkungen ergeben sich, wenn der gesamte Haushalt einer Kommune nachhaltig orientiert ist? Welche Chancen aber auch Hürden entstehen bei einer flächendeckenden Umsetzung? Zudem liegen noch ungenutzte Potentiale in der verstärkten Verknüpfung des Ansatzes mit den Nachhaltigkeitsstrategien und Bestandsaufnahmen zum Ist-Zustand der Nachhaltigen Entwicklung im Rahmen dieser Prozesse. So kann in beide Richtungen geprüft werden, wie der Haushalt und die Strategie als Steuerungsansätze noch besser ineinander greifen können. Auch die Integration einer regelmäßigen Nachhaltigkeitsberichterstattung sowie die Verknüpfung mit der Prüfung von Beschlussvorlagen kann noch weiter erprobt und verbessert werden. Nicht zuletzt erscheint eine Evaluation des Instruments selbst zur tatsächlichen Verwendung und Wirkung als sinnvoll, um nach dieser ersten Zeit der Anwendung weitere Ansätze zur Verbesserung zu identifizieren.

¹⁴Beispiele dafür finden sich in den aktuellen Entwicklungen zur EU-Taxonomie sowie in der Vergabe von Mittel im Rahmen von Strukturwandelprogrammen.

www.lag21.de

2019
-2021