

Schwerpunktthema

Nachhaltige Verwaltung – Ein integratives Konzept

Die Welt des 21. Jahrhunderts steht vor großen Herausforderungen. Themen wie der demografische Wandel, die Wirtschafts- und Finanzkrise, die Verschuldung öffentlicher Haushalte oder Umweltveränderungen wie der Klimawandel sind Probleme mit enormer Reichweite. Die Komplexität der Herausforderungen ist vor allem deshalb so immens, weil diese und ähnliche Phänomene kaum voneinander losgelöst betrachtet werden können. Vielmehr sind sie als Teilaspekte des globalen Wandels miteinander verknüpft und bedingen sich gegenseitig. Maßnahmen, die diesen Problemen entgegenwirken (sollen), werden gemeinhin unter dem Begriffspaar „Nachhaltigkeit“ oder „nachhaltige Entwicklung“ subsumiert. Beide Bezeichnungen haben sich mittlerweile auch jenseits akademischer Debatten etabliert und werden heute schon fast inflationär verwendet.

Bedürfnisse künftiger Generationen nicht gefährden

Nachhaltigkeit – eine Begriffsklärung

Der Begriff Nachhaltigkeit wurde in seiner heutigen Bedeutung maßgeblich durch die Brundtland-Kommission, der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen im Jahr 1987, geprägt.¹ Nachhaltigkeit wurde darin als Zustand definiert, in dem die Bedürfnisse jetziger Generationen befriedigt werden, ohne zu riskieren, dass die Bedürfnisse zukünftiger Generationen gefährdet sind. Damit fußt die Nachhaltigkeitsdebatte auf dem doppelten Imperativ der Generationengerechtigkeit und der globalen Gerechtigkeit. Nach diesem Verständnis umfasst der Begriff die drei Aspekte ökologischer, sozialer und ökonomischer Nachhaltigkeit. Zentral für das Verständnis einer integrativen Nachhaltigkeit ist die Annahme, dass deren unterschiedliche Dimensionen nicht voneinander isoliert werden können, sondern stets im Zusammenspiel und unter Berücksichtigung von Synergien und Zielkonflikten betrachtet werden müssen. Prozesse nachhaltiger Entwicklung müssen entsprechend einen Querschnittscharakter aufweisen, um die dimensionsübergreifenden globalen Probleme bewältigen zu können.

Unternehmen im Vordergrund

Nachhaltigkeitssteuerung im privaten Sektor

Im Jahr 1992 verständigte sich die Völkergemeinschaft auf dem Erdgipfel von Rio de Janeiro mit der „Agenda 21“ auf eine globale Strategie zur nachhaltigen Entwicklung und einer etablierten Nachhaltigkeit als normatives Leitbild der United Nations (UN) und ihrer Mitgliedstaaten. In der Folgezeit standen vor allem unternehmerisches Handeln und dessen Konsequenzen für die Chancen einer nachhaltigen Entwicklung im

¹ Vgl. Hauff, V. (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung.



Fokus des öffentlichen und wissenschaftlichen Interesses. Dies verursachte eine Diskrepanz zwischen privaten Unternehmen und dem öffentlichen Sektor – sowohl hinsichtlich einschlägiger Forschung als auch im Hinblick auf die konkrete Umsetzung von Maßnahmen, die nachhaltige Entwicklung fördern können.

Seit Unternehmen zunehmend durch die Öffentlichkeit daran gemessen werden, inwiefern sie eine erfolgreiche Geschäftsentwicklung mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang bringen, ist Nachhaltigkeitsmanagement ein fester Bestandteil im Portfolio strategischer Unternehmenspolitik geworden. So soll zum einen Nachhaltigkeit im unternehmerischen Selbstverständnis verankert werden. Darüber hinaus sollen eine Übersetzung in interne Strukturen und die systematische Berücksichtigung in Prozessen gewährleistet werden.

Laut einer Umfrage von KPMG unter 378 Unternehmen ist seit 2008 der Anteil der Unternehmen, die eine Nachhaltigkeitsstrategie verfolgen, von rund 50 Prozent auf 62 Prozent gestiegen. Bei Unternehmen mit einem Umsatz von mindestens einer Milliarde US-Dollar sind es sogar knapp 80 Prozent. Ein weiteres Viertel aller Befragten will innerhalb der kommenden fünf Jahre entsprechende Maßnahmen umsetzen.² Über ihre Strategien und deren Umsetzung berichten 85 Prozent der DAX-Unternehmen entsprechend der Kriterien der Global Reporting Initiative (GRI)³, deren Leitlinien zur Erstellung von Nachhaltigkeitsberichten national und international als Bewertungs- und Vergleichsmaßstab gelten. Dabei wird zunehmend auf die klassische Trennung von Geschäfts- und Nachhaltigkeitsbericht zugunsten einer stärker integrierten Berichterstattung verzichtet.

Nachhaltigkeit im öffentlichen Sektor

Im Vergleich dazu steht die Institutionalisierung integrativer Nachhaltigkeitspolitik im politisch-administrativen System von Bund, Ländern und Kommunen noch am Anfang. Im Jahr 2002 formulierte die Bundesregierung zunächst eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Diese identifiziert aufbauend auf vier Leitlinien (Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung) relevante Akteure und Handlungsfelder. Darüber hinaus definiert sie insgesamt 21 Ziele, deren Einhaltung anhand von „Schlüsselindikatoren“ in einem laufenden Monitoring-Prozess überprüft wird. Zur Leitlinie der Generationengerechtigkeit gehört beispiels-

Nachhaltigkeit – Bestandteil der Unternehmensstrategie

Der öffentliche Sektor steht noch am Anfang

² Vgl. KPMG International (2011): Corporate Sustainability – A progress report; www.kpmg.de/Themen/20370.htm.

³ Vgl. KPMG (2009): KPMG-Handbuch zur Nachhaltigkeitsberichterstattung 2008/2009. Frankfurt am Main.

weise das Ziel der Ressourcenschonung. Als Schlüsselindikatoren fungieren hierbei die Energie- und Ressourcenproduktivität. Beide sollen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zufolge bis 2020 gegenüber dem Stand von 1990 beziehungsweise 1994 etwa verdoppelt werden. Der Entwicklungsstand aller definierten Ziele wird durch Fortschritts- und Indikatorenberichte regelmäßig veröffentlicht.

Strukturen auf Bundesebene

Für die Weiterentwicklung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie sind auf Bundesebene der Staatssekretärsausschuss und der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung verantwortlich. Aufgaben der beiden Organe sind außerdem die Koordination sektoraler Politikmaßnahmen im Sinne von Nachhaltigkeit und seit 2010 die Überprüfung von Gesetzesentwürfen im Hinblick auf Aspekte nachhaltiger Entwicklung durch den Parlamentarischen Beirat. Dieser prüfte zwischen Februar 2010 und März 2011 insgesamt 238 Gesetzesentwürfe dahingehend, ob Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit von den Ministerien ausreichend berücksichtigt und dargestellt wurden. Bei rund der Hälfte der Gesetzesentwürfe konnten entsprechende Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit festgestellt werden. In zwölf Fällen wurden Nachbesserungen an den Entwürfen angemahnt. Ergänzend hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE), den die Bundesregierung im Jahr 2001 einrichtete, mit seinen Mitgliedern aus Politik und Gesellschaft vor allem den Auftrag, Nachhaltigkeit als Kernthema im gesellschaftlichen Diskurs zu etablieren. Seit 2008 wurden in Deutschland zudem Berichte verschiedener Bundesministerien zum Einbezug des Nachhaltigkeitsleitbildes und seiner Leitlinien in die Fachpolitik vorgelegt.⁴ Obwohl auch für den öffentlichen Sektor eine GRI-Handreichung zur Erstellung solcher Berichte existiert, sind diese im Vergleich mit unternehmerischen Nachhaltigkeitsberichten wesentlich weniger professionell. Neben starken Unterschieden in Umfang und Aufbau der einzelnen Berichte erschwert vor allem die Tatsache, dass diese überwiegend beschreibend und auf Einzelprojekte fokussiert sind, einen Vergleich der Nachhaltigkeitsanstrengungen und -erfolge der Ministerien untereinander.

Entwicklung in den Bundesländern

Ähnliche Strukturen wie auf Bundesebene finden sich auch in den einzelnen Bundesländern. Jüngste Beispiele sind Thüringen und Brandenburg. In Thüringen soll die landeseigene Nachhaltigkeitsstrategie noch 2011 verabschiedet werden. Die Ziele, Indikatoren und Projekte der Strategie beruhen auf Vorarbeiten der thüringischen Staatssekretärsarbeitsgruppe für Nachhaltige Entwicklung, den Ergebnissen eines öffentlichen Dialog- und Konsultationsprozesses und Empfehlungen des Beirats für Nachhaltige Entwicklung in Thüringen.⁵ In Brandenburg beschloss die Landesregierung im Februar dieses Jahres Eckpunkte, anhand derer bis spätestens 2014 eine kohärente Strategie ausgearbeitet werden soll.⁶

Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene

Die gravierenden Folgen des globalen Wandels, beispielsweise extreme Wetterereignisse aber auch soziale Probleme wie Arbeitslosigkeit, wirken sich vor allem und am spürbarsten auf lokaler Ebene aus. Gleichzeitig haben die Kommunen durch infrastrukturelle Versorgung, Bildung, Gesundheit, Arbeit und soziale Integration auch Einfluss auf Problemlösungen zur Verbesserung der Lebens- und Umweltqualität. Bislang sind kommunale Anstrengungen für mehr Nachhaltigkeit vor allem durch Prozesse der „Lokalen Agenda 21“ gekennzeichnet, zu der sich laut Deutschem Städte- und

4 Bisher veröffentlichte Berichte: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/nachhaltigkeit/DE/Berichte/Berichte.html> (Stand 1.5.2011).

5 Pressemeldung RNE „Thüringen bekommt eigene Nachhaltigkeitsstrategie“ (6.4.2011).

6 <http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Energiewende%20und%20kommunaler%20Klimaschutz/>.

Gemeindebund über 2.600 deutsche Kommunen verpflichtet haben.⁷ Daneben werden analog auch in Kommunen zunehmend Instrumente des strategischen Umweltmanagements (zum Beispiel das Öko-Audit nach der EG-Verordnung) verankert.

Bei näherer Betrachtung der Aktivitäten auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene wird deutlich, dass überwiegend die Nachhaltigkeitsregulierung und -steuerung anderer Akteure (Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft) im Zentrum der Strategien und Maßnahmen steht. Dagegen findet die unmittelbare Nachhaltigkeitsleistung des eigenen Handelns im öffentlichen Sektor immer noch wenig Beachtung.

Im Zuge eines Vergleichs der Anstrengungen im Bereich der nachhaltigen Beschaffung zwischen öffentlichem und privatem Sektor resümierte der Generalsekretär des Rates für Nachhaltige Entwicklung im Jahr 2010, dass es den öffentlichen Nachhaltigkeitsstrategien an Glaubwürdigkeit mangle und der Anschluss an das Marktgeschehen verloren zu gehen drohe.⁸ Ähnlich ist das Ergebnis einer Abschlussarbeit an der Leuphana Universität Lüneburg zu Nachhaltigkeitsberichten, in der bundesweit 667 deutsche Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern sowie zahlreiche Kleinstädte und Landkreise erfasst wurden. Insgesamt konnten lediglich 80 Kommunen aller Größenordnungen ermittelt werden, die seit 2000 mindestens einen Nachhaltigkeitsbericht veröffentlicht haben.⁹

Zwischenfazit

In der Summe besteht damit für den öffentlichen Sektor gravierender Nachholbedarf hinsichtlich einer integrativen Nachhaltigkeitssteuerung. Ansonsten muss er sich dem Vorwurf stellen, den Ansprüchen, wie sie etwa gegenüber Unternehmen formuliert werden, selbst nicht gerecht zu werden. Noch viel mehr als Wirtschaftsunternehmen stehen deshalb Organisationen des öffentlichen Sektors vor der Herausforderung, eine Verbesserung der Nachhaltigkeitsleistung durch systematische Steuerung im Rahmen von Versorgungs-, Leistungs-, Fürsorge-, Vollzugs- und Planungsaufgaben zu erreichen.

Zusätzlich muss bei einer Staatsquote von rund 47 Prozent¹⁰ staatlichen Einrichtungen und ihrem Handeln generell eine signifikante Bedeutung für ökonomische, soziale und ökologische Nachhaltigkeit zugeschrieben werden. Dies betrifft nicht nur Ressortthemen wie Umwelt, Soziales und Finanzen. Vor dem Hintergrund eines integrativen Nachhaltigkeitsverständnisses muss und kann jede Verwaltungseinrichtung durch organisationsinterne Aktivitäten nachhaltige Entwicklung fördern. Neben diesen direkten Einflüssen resultiert darüber hinaus aus der Vorbildfunktion des politisch-administrativen Systems besondere Verantwortung, die eine langfristig ausgerichtete, integrative und gerechte Optimierung von ökonomischen, sozialen und ökologischen Entwicklungen beinhaltet.

Aufgrund des unmittelbaren Einflusses der Kommunen auf die Lebensbedingungen der Bürger wird im Folgenden beispielhaft ein integratives Konzept zur Nachhaltigkeitssteuerung auf kommunaler Ebene vorgestellt.

Diskrepanz zwischen öffentlichem und privatem Sektor

Nachholbedarf bei der integrativen Nachhaltigkeitssteuerung für die öffentliche Hand

⁷ www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Klimaschutz%20und%20Anpassung%20an%20den%20Klimawandel/

⁸ Pressemeldung RNE „Bachmann: Öffentliche Beschaffung muss nachhaltiger werden“ (22.5.2010).

⁹ Plawitzki (2010): Welcher Voraussetzungen bedarf es in deutschen Kommunen für die Erstellung eines Nachhaltigkeitsberichtes? Eine explorative Untersuchung in sechs Fallstudien, online verfügbar unter http://www.faktorn.de/wp-content/uploads/2010/12/Bachelorarbeit-Plawitzki_Faktor-N.pdf (Stand 12.4.2011).

¹⁰ Bundesfinanzministerium „Entwicklung der Staatsquote - Stand 12.1.2011“, online verfügbar unter http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Oeffentlicher__Gesamthaushalt/0509011a4017.html (Stand 27.4.2011).

**Kombination aus Lokaler Agenda 21,
Umweltmanagement und
Verwaltungsmodernisierung**

Ein integratives Konzept der Nachhaltigkeitssteuerung

Für ein integratives Konzept kommunaler Nachhaltigkeitssteuerung müssen die Erfahrungen der Kommunen aus Lokaler Agenda 21 und Umweltmanagement mit Prozessen der Verwaltungsmodernisierung kombiniert werden. Mit dem Ziel einer transparenten Darstellung der derzeitigen und zu erwartenden finanziellen Lage darf ein solches Konzept auch die Möglichkeiten einer Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens nicht außer Acht lassen.

Das neue Haushaltsrecht ermöglicht aufgrund der kommunalen Bilanz erstmals eine tatsächliche Bewertung der finanziellen Situation deutscher Kommunen. Die Informationen im Lagebericht lassen eine Einschätzung bezüglich der allgemeinen Rahmenbedingungen der Kommune sowie künftige Belastungen, Chancen und Risiken zu – eine wesentliche Voraussetzung für nachhaltige Haushaltspolitik und langfristige Finanzstabilität. Zudem ermöglicht das neue System neben reinen Finanzkennzahlen auch die Berücksichtigung nicht finanzieller Ziele und Kennzahlen, die für die Einschätzung und Förderung von Nachhaltigkeit nutzbar wären.

**Notwendige Kernelemente eines
integrativen Konzepts**

Die Rahmenbedingungen für die Implementierung integrativer Steuerungskonzepte sind gut. Zum einen macht die laufende Einführung neuer Steuerungsmodelle und die inhaltliche Neuausrichtung von Kommunalverwaltungen die stärkere Ausrichtung am Leitgedanken der nachhaltigen Entwicklung inhaltlich anschlussfähig. Zum anderen sind die Instrumente der Doppik noch relativ flexibel. Diese Gestaltungsfreiheit kann als einmalige Chance betrachtet werden, das Instrument zur Verankerung verschiedener Ziele nachhaltiger Entwicklung in der Haushaltsplanung zu nutzen. Darüber hinaus stehen Kommunen vielerorts vor Problemen, mit denen der private Sektor bereits seit mehreren Jahren konfrontiert ist. Im Kern geht es dabei um die gleichzeitige Erfüllung und Zusammenführung der ökologischen, sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeitsherausforderungen. Für die Integration dieser Merkmale in einem gemeinsamen Konzept wurden in der Privatwirtschaft in einem fortwährenden Lernprozess spezifische Strategien entwickelt. Werden diese an die spezifischen Gegebenheiten und Voraussetzungen in Kommunen angepasst, bleibt ihnen ein langwieriger Prozess erspart.

Dialog „Nachhaltige Stadt“

Die Fruchtbarkeit eines derart integrativen Konzepts betont auch eine Broschüre, die von 17 deutschen Oberbürgermeistern im Rahmen des Dialogs „Nachhaltige Stadt“ beim RNE entwickelt wurde.¹¹ Vor allem die Eckpunkte „Nachhaltigkeit im kommunalen Finanzwesen“ und „Nachhaltigkeit als kommunale Querschnittsaufgabe“ unterstützen den hier vorgestellten Ansatz, Verwaltungsmodernisierung, öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen und betriebliche Erfahrungen zu einem neuen Konzept kommunaler Nachhaltigkeitssteuerung zu verbinden.

Einige Kernelemente eines solchen integrativen Konzepts der kommunalen Nachhaltigkeitssteuerung sind schon jetzt festzuhalten:

- **Leitbild:** Eine übergeordnete Zielvorgabe, auf die sich politische und zivile Akteure sowie Verwaltungsakteure verständigen, erleichtert dem Einzelnen in seinen täglichen Handlungen die Orientierung. Durch die Integration des Steuerungskonzepts in das Führungssystem der jeweiligen Gemeinde kann bei der Entwicklung not-

¹¹ http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere_Nachhaltige_Stadt_Oktober_2010.pdf.

wendiger Anpassungsmaßnahmen Nachhaltigkeit in all ihren Dimensionen als übergeordnetes Ziel berücksichtigt werden.

- **Zielsystem:** Die Nachhaltigkeitssteuerung der Verwaltung erfordert die Konkretisierung des Leitbilds in einem entsprechenden Zielsystem. Hierbei werden für einzelne Bereiche der Verwaltung beziehungsweise Politikfelder Ziele im Sinne der Nachhaltigkeit formuliert. Sie können wiederum in operationalisierbare Planziele und konkrete Handlungsmaßnahmen umgesetzt werden.
- **Indikatoren gestütztes Monitoring:** Kommunale Nachhaltigkeit ist nicht durch einmalige Umstrukturierungsprozesse erreichbar. Kommunen müssen in der Lage sein, sich kontinuierlich an unterschiedliche, schnell verändernde Problemlagen anzupassen. Notwendig ist eine Bündelung quantitativer und qualitativer Indikatoren, die kontinuierlich Aussagen über die Wirkung unterschiedlicher Maßnahmen und Handlungen ermöglicht sowie positive und negative Zusammenhänge zwischen den unterschiedlichen Bereichen abbildet.
- **Berichtswesen:** Ein aussagekräftiger Bericht auf Basis des Monitorings verleiht kommunaler Nachhaltigkeitssteuerung Aufmerksamkeit und Glaubwürdigkeit. Die Erfüllung der Erwartungen interner und externer Stakeholder bezüglich der Transparenz von Politik und Verwaltungshandeln erhöht die Akzeptanz von Entscheidungen.
- **Zusammenwirken von Politik und Verwaltung:** Erfolgreiche Nachhaltigkeitssteuerung in Gemeinden benötigt das Zusammenspiel von Politik und Verwaltung. Die politischen Akteure müssen die nachhaltige Entwicklung als „Chefsache“ betrachten und eine breite Akzeptanz im gesamten kommunalen Akteursverbund garantieren.

Fazit und Ausblick

Ein integriertes Konzept zur Nachhaltigkeitssteuerung in deutschen Kommunen, das neben ökologischen und sozialen auch finanzielle Aspekte berücksichtigt und sich durch Aufgaben- und Organisationsbezug auszeichnet, fehlt bislang. Ein solches Konzept muss die besonderen Funktionsweisen, Organisationslogiken und Herausforderungen des politisch-administrativen Systems berücksichtigen und dabei unterschiedliche Stränge kommunaler Entwicklung sinnvoll miteinander verbinden.

Kommunen sind im Bereich der Nachhaltigkeitssteuerung regelmäßig dort Grenzen gesetzt, wo sie durch Bundes- und Landesgesetze in der Ausübung ihrer Tätigkeiten enge Vorgaben erhalten, bei deren Umsetzung kaum oder nur sehr geringer Handlungsspielraum besteht. Die Integration einer strategischen, umfassenden Nachhaltigkeitssteuerung in den öffentlichen Sektor darf daher nicht auf die kommunale Ebene begrenzt bleiben. Auch Bund und Länder müssen etwa über die Reform des Haushalts- und Rechnungswesens einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten.

Der Herausforderung, eine solch integrative Nachhaltigkeitssteuerung für Kommunalverwaltungen zu entwickeln sowie die Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen ihrer Umsetzung auszuloten, stellt sich das Forschungsnetzwerk „Nachhaltige Verwaltung“, das an der Leuphana Universität Lüneburg gegründet wurde. Es setzt sich aus verschiedenen universitären Instituten der Fakultät „Nachhaltigkeit“, den Partnerkommunen Hansestadt Lüneburg und Freiburg i. Br. sowie dem Institut für den öffentlichen Sektor, dem Herausgeber dieser Zeitschrift, zusammen. Bei Forschungsaktivitäten, Dissertationen und Lehrforschungsprojekten wird dabei in enger Kooperation an einer Reihe unterschiedlicher Fragen der nachhaltigen Gemeindeentwicklung gearbeitet, um Kommunen künftig mit praktikablen Handlungsempfehlungen zu unterstützen. ■

Das Forschungsnetzwerk „Nachhaltige Verwaltung“