

Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung auf dem Prüfstand

Die deutschen Kommunen stehen vor großen Herausforderungen. Viele müssen ihre Haushalte konsolidieren, dem demografischen Wandel begegnen, die Energiewende schultern sowie Arbeitsplätze sichern. Nachhaltig geplante Konzepte sind in allen Bereichen der kommunalen Verwaltung für die Bewältigung dieser Aufgaben unabdingbar. Doch inwieweit haben die Kommunen bisher überhaupt eine integrative Nachhaltigkeitssteuerung implementiert? Welche Kriterien zeichnen eine nachhaltige Kommunalverwaltung aus? Was sind die Anhaltspunkte für den Umsetzungsstand einer integrativen Nachhaltigkeitssteuerung?

In Zusammenarbeit mit der Leuphana Universität Lüneburg sowie der Stadt Freiburg im Breisgau hat das Institut für den öffentlichen Sektor Ende 2011/Anfang 2012 eine Studie zum Umsetzungsstand der integrativen kommunalen Nachhaltigkeitssteuerung durchgeführt. Sie weist nach, dass für die große Mehrheit der Kommunen Nachhaltigkeit ein wichtiges bzw. sehr wichtiges Thema darstellt, das in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Im Rahmen der Studie wurden die (Ober-)Bürgermeister und Landräte der 371 größten deutschen Kommunen¹ in Form eines postalisch versandten Fragebogens befragt. Etwa ein Drittel der Angeschriebenen (118) gab Auskunft zum Umgang mit dem Thema Nachhaltigkeit in ihrer Kommune. Trotz der Wichtigkeit des Themas beurteilen die Kommunen den Ergebnissen zufolge ihr eigenes Nachhaltigkeitsmanagement im Vergleich zu anderen Kommunalverwaltungen eher zurückhaltend, über die Hälfte der Kommunen bewertet sich hier mit der Note Drei oder schlechter.

Eine konsequent umgesetzte integrative kommunale Nachhaltigkeitssteuerung leistet aus Sicht der Autoren einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der eingangs ge-

nannten Herausforderungen. Mit dieser könnten aktuelle finanzielle, soziale und ökologische Herausforderungen der Kommunen umfassend betrachtet und übergreifend bearbeitet werden. Zentrale Elemente einer derartigen Steuerung sind unter anderem ein indikatorengestütztes Monitoring, ein aussagekräftiges Berichtswesen, eine systematische Integration von Nachhaltigkeitsanforderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation sowie ein erfolgreiches Zusammenspiel von Politik und Verwaltung.²

Woran erkennt man integrative Nachhaltigkeitssteuerung?

Als Schlussfolgerung der Studie ergeben sich acht Kriterien, die in Abbildung 1 aufgelistet sind. Diese werden im Folgenden erläutert und mit ausgewählten Studienergebnissen unterlegt:

Nach der allgemein akzeptierten Brundtland-Definition³ zeichnet sich nachhaltige Entwicklung dadurch aus, dass die Bedürfnisse der jetzigen Generationen befriedigt werden, ohne zu riskieren, die Bedürfnisse zukünftiger Generationen zu gefährden. Das Thema Nachhaltigkeit umfasst dem-

² Oppenrieder, C./Heinrichs, H. (2011): Nachhaltige Verwaltung – Ein integratives Konzept. In: PublicGovernance Sommer 2011

³ Vgl. Hauff, V. (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung

¹ Städte ≥ 40.000 Einwohner, Landkreise ≥ 200.000 Einwohner

Abbildung 1: Kriterien für integrative Nachhaltigkeitssteuerung

- Kriterium 1:** Das Verständnis von Nachhaltigkeit ist fachbereichsübergreifend und bezieht nicht nur ökologische, sondern auch soziale und wirtschaftliche Aspekte ein.
- Kriterium 2:** Die Verantwortung für die Thematik ist vor allem beim Verwaltungschef verankert.
- Kriterium 3:** Es werden in mindestens zwei Fachbereichen, Fachdiensten oder Dezernaten Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekte umgesetzt.
- Kriterium 4:** Es werden in mindestens einem Querschnittsbereich Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekte umgesetzt.
- Kriterium 5:** Es sind kommunale Unternehmen in Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekte einbezogen.
- Kriterium 6:** Des Weiteren ist die Öffentlichkeit in Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekte einbezogen.
- Kriterium 7:** Die Instrumente Nachhaltigkeitsstrategie, Zielsystem mit Kennzahlen/Indikatoren sowie ein Nachhaltigkeitsbericht werden von den Kommunen regelmäßig genutzt.
- Kriterium 8:** Das Thema Nachhaltigkeit ist zumindest im Bereich des Haushaltswesens in die verwaltungsinternen Steuerungssysteme integriert.

nach drei gleichberechtigte Dimensionen: Ökologie, Ökonomie, Soziales (siehe Kriterium 1). Aus den Studienergebnissen geht hervor, dass knapp 95 Prozent der auf die Frage nach dem fachbereichsübergreifenden Verständnis antwortenden Kommunen mit der Aussage übereinstimmen.

Aufgrund der Bedeutung und des fachbereichsübergreifenden Charakters des Themas sollte die Verantwortung dafür an oberster Stelle der Verwaltung angesiedelt sein (siehe Kriterium 2). Falls insbesondere größere Kommunen hierfür eine eigene Koordinierungsstelle eingerichtet haben, sollte diese an den Verwaltungschef berichten. Da kleinere Kommunen oft keine gesonderte Stelle einrichten können, sollte die Verantwortung in diesen Fällen beim Verwaltungschef verankert sein. Die Umfrage hat ergeben, dass die politische Führungsebene in über der Hälfte der Fälle die Verantwortung für das Thema Nachhaltigkeit trägt; ansonsten verteilt sich diese jedoch dezentral auf verschiedene Schultern. Etwa 40 Prozent der Kommunen geben an, derzeit bereits eine fachbereichsübergreifende Koordinierungsstelle zum Thema Nachhaltigkeit eingerichtet zu haben.

Da Nachhaltigkeit – wie bereits erwähnt – multidimensional ist, sollten hier fachbe-

reichsübergreifende Ziele verfolgt werden. Erst wenn der Einsatz nachhaltiger Vorhaben in allen Fach- und Querschnittsbereichen gewährleistet ist, kann von einer integrativen Nachhaltigkeitssteuerung die Rede sein. Die Autoren der Studie gehen davon aus, dass die Implementierung von Nachhaltigkeitsthemen in mindestens zwei Fachbereichen und mindestens einem Querschnittsbereich darauf schließen lässt, dass eine Entwicklung in diese Richtung bereits begonnen hat und weitere Bereiche folgen werden (siehe Kriterien 3 und 4). Fast alle Kommunen geben an, Nachhaltigkeitsprojekte in mindestens zwei Fachbereichen durchzuführen; 23 von ihnen tun dies in allen abgefragten Bereichen (Umwelt, Verkehr/Mobilität, Soziales, Bildung, Stadtplanung/-entwicklung, Kultur). Im klassischen Nachhaltigkeitsbereich Umwelt werden noch immer die meisten Projekte umgesetzt; dicht gefolgt von den Bereichen Stadtplanung/-entwicklung und Verkehr/Mobilität. Bildung und Soziales liegen im Mittelfeld; nur im Bereich Kultur wird das Thema Nachhaltigkeit bisher weniger wahrgenommen. 107 von 118 Kommunen geben an, Nachhaltigkeitsprojekte in mindestens einem Querschnittsbereich durchzuführen; 24 von ihnen tun dies in allen abgefragten Bereichen (Beschaffung, Personal, IT, Finanzen). Im Bereich Beschaffung

werden von etwa 65 Prozent der Kommunen Projekte durchgeführt; im Bereich Finanzen erfolgt dies bei etwa der Hälfte. Demgegenüber finden weniger Projekte in den Bereichen Personal (knapp 46 Prozent) und IT (circa 36 Prozent) statt.

Kommunale Unternehmen sind in Aufgabenbereichen mit besonderer Relevanz für das Thema Nachhaltigkeit wie etwa Energieversorgung, Abfallwirtschaft, Gesundheits- und Wohnungswesen tätig. Zudem ist rund die Hälfte der Mitarbeiter der Kommunen in den kommunalen Unternehmen beschäftigt, weshalb deren Einbindung in Nachhaltigkeitsvorhaben wesentlich erscheint (siehe Kriterium 5).⁴ Etwa 80 Prozent der Antwortenden geben an, dass es in ihren kommunalen Unternehmen Nachhaltigkeitsprojekte gibt. Immerhin 70 Prozent der Kommunen beziehen ihre kommunalen Unternehmen in eigene Nachhaltigkeitsprojekte ein.

Mit über 2.600 Lokale-Agenda-21-Gruppen⁵ lässt sich kaum leugnen, dass die Öffentlichkeit ein wichtiger Treiber beim Thema Nachhaltigkeit ist. Die Berücksichtigung der Ideen und Bedenken der Öffentlichkeit bei einzelnen Vorhaben sowie eine regelmäßige Berichterstattung über mögliche Fortschritte kann tendenziell eine fundiertere Entscheidung und breitere Akzeptanz bei der Bevölkerung auch bei unliebsamen Themen gewährleisten (siehe Kriterium 6). Der Großteil der Kommunen gibt an, die Öffentlichkeit in ihre Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekte einzubeziehen (circa 82 Prozent). Dies erfolgt jedoch oft eher informell, beispielsweise durch Bürgerbefragungen. Institutionalisierte Bürgerbeiräte sind nur bei 17 Prozent der Kommunen eingebunden.

Eine systematische nachhaltige Steuerung der Kommunalverwaltung erfordert die Festlegung von strategischen und operativen Zielen sowie evaluierbare Kennzahlen

⁴ KGSt/KWI (2004): Kommunale Betriebe in Deutschland – Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1–4 (Sondermaterialien)

⁵ Vgl. <http://www.berlin.de/ba-lichtenberg/politik/eu-beauftragter31.html> (Stand 24.4.2012)

und Indikatoren. Außerdem ist zur Bewertung des Fortschritts und zur Unterrichtung der Öffentlichkeit ein öffentlicher Nachhaltigkeitsbericht erforderlich (siehe Kriterium 7). Lediglich elf Kommunen (und damit weniger als zehn Prozent aller Teilnehmer) nutzen derzeit alle diese Instrumente. Im Einzelnen betrachtet werden die Instrumente Nachhaltigkeitsstrategie, Zielsystem und Kennzahlen/Indikatoren von jeweils über der Hälfte der auf die Frage nach dem jeweils angewandten Instrument antwortenden Kommunen mindestens unregelmäßig eingesetzt. Weit aus seltener wird ein Nachhaltigkeitsbericht erstellt; nur circa 16 Prozent berichten regelmäßig und etwa acht Prozent unregelmäßig. In Planung ist die Nutzung des Nachhaltigkeitsberichts bei knapp zehn Prozent der Kommunen.

Eine Integration der Thematik in die Haushaltssteuerung ist wichtig, da eine ungekoppelte Nachhaltigkeitssteuerung ansonsten vom Haushalt als bedeutsamsten Steuerungsinstrument der Kommune und deren politischer Vertretung überlagert wird (siehe Kriterium 8). Der Haushalt stellt sozusagen das in Zahlen gekleidete Regierungsprogramm dar, das alle Fach- und Querschnittsbereiche abdeckt. Durch die doppische Rechnungslegung kann darüber hinaus die Einbeziehung und Hervorhebung der Ziele und Ergebnisse des Verwaltungshandelns in den Produkthaushalt erreicht werden. Insgesamt geben etwa 46 Prozent der Studienteilnehmer an, den Haushalt (kameral oder doppisch) als Instrument zur Integration von Nachhaltigkeit zu nutzen.

Umsetzungsstand und Perspektiven

Eine Auswertung der Studienergebnisse in Bezug auf die acht Kriterien für eine integrative kommunale Nachhaltigkeitssteuerung zeigt, dass bereits drei Kommunen alle Kriterien erfüllen. Etwa ein Drittel der Kommunen erfüllen sechs oder sieben Kriterien. Es sind demnach bisher wenige Kommunen, die eine umfassende integrative Nachhaltigkeitssteuerung nach den aufgestellten Bewertungskriterien umsetzen. Von den sieben

Kommunen, die ihr eigenes Nachhaltigkeitsmanagement mit der Note Eins bewerten, hat nur eine Kommune die volle Punktzahl erreicht. Dennoch ist die hohe Anzahl der Kommunen, die bereits sechs oder sieben Kriterien erfüllen, sehr positiv zu bewerten.

Nachholbedarf besteht vor allem bei der Berichterstattung – und das nicht nur für interne Zwecke, sondern auch, um die Öffentlichkeit in Kenntnis zu setzen. Gleiches gilt für die Einbeziehung von Fach- und Querschnittsbereichen sowie die Verankerung beim Verwaltungschef, um fachbereichsübergreifende Ziele verfolgen zu können. Mit einer integrativen Nachhaltigkeitssteuerung kann den vielschichtigen Herausforderungen begegnet werden, da übergreifende Konzepte und ein hohes Maß an Transparenz zu einem besseren Management führen. Der Bedeutungszuwachs, den ein Großteil der Städte und Landkreise dem Thema Nachhaltigkeit beimessen, lässt eine weiterhin zunehmende integrative Nachhaltigkeitssteuerung vermuten. ■

Das Forschungs- und Entwicklungszentrum „Nachhaltige Verwaltung“, dem das Institut für den öffentlichen Sektor, die Leuphana Universität Lüneburg sowie die Städte Lüneburg und Freiburg im Breisgau angehören, wird in einem von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt geförderten dreijährigen Projektvorhaben den Ansatz der integrativen Nachhaltigkeitssteuerung beispielhaft in den Modellstädten Lüneburg und Freiburg im Breisgau weiterentwickeln und erproben. Interessierte Städte und Gemeinden sowie andere Akteure sind herzlich eingeladen, an diesem Diskussions- und Entwicklungsprozess teilzunehmen (siehe www.publicgovernance.de/nachhaltigkeit).



Die vollständige Studie „Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung“ ist auf der Homepage des Instituts für den öffentlichen Sektor unter www.publicgovernance.de verfügbar oder kann unter de-publicgovernance@kpmg.com in gedruckter Form bestellt werden.