Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen

Leitfäden

ICLEI Local Governments for Sustainability

BertelsmannStiftung

Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen

Leitfäden

Wir verwenden in dieser Publikation keine durchgängig geschlechtergerechte Sprache. Mit „Bürger“, „Teilnehmer“ etc. sind immer Männer und Frauen gemeint.

Titelbild: alphaspirit/Shutterstock Images

Verantwortlich

Oliver Haubner
Senior Project Manager
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Str. 256
33311 Gütersloh
Telefon 05241 81-81119
Fax 05241 81-681119
oliver.haubner@bertelsmann-stiftung.de

Autoren

Stefan Kuhn, Annika Burger, Peter Ulrich
ICLEI – Local Governments for Sustainability, Europasekretariat Freiburg

Stand: 27.11.2018

Inhalt

Vorwort ... 8

KOMMUNALES NACHHALTIGKEITSMANAGEMENT ... 9

Was ist kommunales Nachhaltigkeitsmanagement? ... 9

Vom Nachhaltigkeitsplan zum integrierten, zyklischen Prozess ... 9
Ausbau und Aktualisierung in regelmäßigen Zyklen ... 10

Die fünf Schritte des Nachhaltigkeitsmanagements ... 11

Flankierende Elemente ... 12

Instrumente eines wirkungsorientierten Nachhaltigkeitsmanagements ... 13

Der Nachhaltigkeitsbericht ... 13
Die Nachhaltigkeitsstrategie ... 13
Der Nachhaltigkeitshaushalt ... 13
Die Nachhaltigkeitsprüfung ... 13

Weiterführende Literatur ... 15

Leitfaden 1: NACHHALTIGKEITSBERICHT ... 16

1.1. Grundlagen ... 16

Was ist ein Nachhaltigkeitsbericht? ... 16
Orientierungs- und Entscheidungshilfe ... 16
Wendeltreppe: Kontinuierlicher Verbesserungsprozess ... 17

1.2. Wie wird der Bericht erarbeitet? ... 18

Fahrplan für den Einstieg ... 18
Transparent und integriert ... 18
Zielorientierte Beteiligung ... 19

1.3. Wie können Indikatoren im Nachhaltigkeitsbericht verwendet werden? ... 20

Rolle von Indikatoren beim Nachhaltigkeitsbericht ... 20
Das Ziel nicht aus den Augen verlieren ... 20
Auswahl der Indikatoren ... 21
Kriterien für die Auswahl von Indikatoren ... 22

1.4. Aufbau ... 24

Bericht über den gegenwärtigen Zustand ... 24
Bericht über Zustandsveränderungen ... 24
Bericht über Aktivitäten ... 25
Bericht über den Prozess ... 25
Evaluation und Interpretation ... 26

1.5. Ausbau 28
Formulierung und Überprüfung von Zielen 28
Diskussion in den politischen Gremien 28
Diskussion mit zentralen Akteuren und der Bürgerschaft 28
Das Rad weiter drehen 29

Weiterführende Literatur 30

Leitfaden 2: NACHHALTIGKEITSSTRATEGIE 31

2.1. Grundlagen 31
Was ist eine Nachhaltigkeitsstrategie? 31
Zielhierarchie 31
Wendeltreppe: Kontinuierlicher Verbesserungsprozess 32

2.2. Wie wird eine Nachhaltigkeitsstrategie erarbeitet? 33
Eine gemeinsame Erzählung 33
Den Prozess planen und anschlussfähig sein 33
Zuständigkeiten festlegen 33
Beteiligung 34
Wo anfangen? 35

2.3. Wie können Indikatoren in der Nachhaltigkeitsstrategie verwendet werden? 36
Auswahl der Indikatoren 36
Leitlinien für die Auswahl von Indikatoren 36
Konflikte und Konkurrenzen 37

2.4. Aufbau 38
Leitbild und Leitziele 38
Strategische Ziele 39
Handlungsziele 39
Maßnahmen 41

2.5. Ausbau 43
Die Nachhaltigkeitsstrategie in den Management-Zyklus einbetten 43
Die Nachhaltigkeitsstrategie weiterentwickeln 44

Weiterführende Literatur 45

Leitfaden 3: NACHHALTIGKEITSHAUSHALT 46

3.1. Grundlagen 46
Was ist ein Nachhaltigkeitshaushalt? 46
Nachhaltigkeitsziele für kommunale Ausgaben 46
Wendeltreppe: Kontinuierlicher Verbesserungsprozess 46

3.2. Wie wird der Haushalt erarbeitet? ... 48
Fahrplan für den Einstieg ... 48
Gemeinsame Ziele, zentrale Steuerung ... 48
Beteiligung und politischer Wille ... 49

3.3. Wie können Indikatoren im Nachhaltigkeitshaushalt verwendet werden? ... 50
Leistung und Wirkung ... 50
Auswahl der Indikatoren ... 51
Kriterien für die Auswahl von Indikatoren ... 53

3.4. Aufbau ... 54
Der Haushaltskreislauf ... 54
Finanzplanung ... 54
Haushaltsaufstellung ... 56
Haushaltsbeschluss ... 57
Bewirtschaftung und unterjähriges Berichtswesen ... 58
Jahresabschluss und Rechenschaftsbericht ... 59

3.5. Ausbau ... 60
Einbettung in den Nachhaltigkeitszyklus ... 60

Weiterführende Literatur ... 62

Leitfaden 4: NACHHALTIGKEITSPRÜFUNG ... 63

4.1. Grundlagen ... 63
Was ist eine Nachhaltigkeitsprüfung? ... 63
Wendeltreppe: Kontinuierlicher Verbesserungsprozess ... 63
Nicht notwendigerweise nur Verwaltungsinstrument ... 65
Erwünschte (Neben-)Effekte ... 65

4.2. Wie wird die Nachhaltigkeitsprüfung erarbeitet? ... 66
Dienstanweisung oder gemeinsam getragener Qualitätsanspruch? ... 66

4.3. Wie können Indikatoren bei der Nachhaltigkeitsprüfung verwendet werden? ... 68
Aussagekraft versus Niedrigschwelligkeit ... 68

4.4. Aufbau ... 69
Das Prüfverfahren ... 69
Darstellung und Auswertung ... 70
Einführung in der Kommunalverwaltung ... 72

4.5. Ausbau ... 76
Verknüpfung mit anderen Nachhaltigkeitsmanagement-Instrumenten ... 76
Einpflegen in Verwaltungssysteme ... 76

Aggregierung der Ergebnisse 77

Weiterführende Literatur 78

Vorwort

Bereits seit der aus der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro hervorgegangenen Lokalen Agenda 21 wird mit jeder Fortschreibung der zentralen UN-Prozesse die Bedeutung der kommunalen Ebene bei der Umsetzung mehr hervorgehoben. In der Tat hat die Resonanz der internationalen Klimaschutz-, Nachhaltigkeits- und Stadtentwicklungspolitik auf der kommunalen Ebene dazu geführt, dass diese immer stärker in deren (Weiter-)Entwicklung eingebunden ist. So waren Städte, Gemeinden und Regionen über internationale Städtenetzwerke und Kommunalverbände deutlich beteiligt an der Entwicklung der 2030-Agenda und der darin enthaltenen Sustainable Development Goals (SDGs) mit dem speziell an Kommunen gerichteten Ziel 11 der nachhaltigen Stadtentwicklung. Auf europäischer Ebene unterstützt die Basque Declaration Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bei der sozio-kulturellen, sozio-ökonomischen und technologischen Transformationen der kommunalen Gemeinwesen. In Deutschland erarbeiten zahlreiche Kommunen mit Unterstützung der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) im Rahmen des Programms „Global Nachhaltige Kommune“ kommunale Strategien zur Umsetzung der SDGs.

Diese Publikation möchte einen Beitrag dazu leisten, Kommunen in ihrer Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Insgesamt stehen vier Leitfäden zu folgenden Themen zur Verfügung: Nachhaltigkeitsbericht, Nachhaltigkeitsstrategie, Nachhaltigkeitshaushalt und Nachhaltigkeitsprüfung. Ein vorangestelltes Basispapier eröffnet und verknüpft die Leitfadenserie mit dem zugrundeliegenden Modell eines indikatorengestützten, wirkungsorientierten Nachhaltigkeitsmanagements für Kommunen. Die Leitfäden entstanden im Rahmen des Projekts „Monitor Nachhaltige Kommune“ der Bertelsmann Stiftung, die Städte und Gemeinden auch über die Online-Plattform „Wegweiser Kommune“ mit statistischen Daten versorgt.

Die Leitfäden richten sich vor allem an Kommunalverwaltungen, die am Beginn der Entwicklung und Einrichtung eines wirkungsorientierten lokalen Nachhaltigkeitsmanagements stehen. Sie unterstützen die ersten Schritte praktischer Anwendung durch Mitarbeiter in der Kommunalverwaltung (Nachhaltigkeitsmanager, -koordinatoren, -beauftragte, etc.). Sie können jedoch auch Aktiven aus der Kommunalpolitik als Orientierungshilfe dienen.

Wir freuen uns, wenn diese erste Auflage unserer Leitfäden in möglichst vielen Kommunen angewendet und erprobt wird. Feedback und Verbesserungsvorschläge sind uns sehr willkommen.

Gütersloh und Freiburg, im November 2018

KOMMUNALES NACHHALTIGKEITSMANAGEMENT

Was ist kommunales Nachhaltigkeitsmanagement?

Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement ist ein Bündel an Prozessen, Maßnahmen und Instrumenten, die eine Kommunalverwaltung im Zusammenspiel mit der Kommunalpolitik regelmäßig anwendet, um die Entwicklung des Gemeinwesens in Richtung Nachhaltigkeit zu steuern. Gemäß dem Prinzip der Anerkennung der Planetaren Grenzen ist die zentrale Herausforderung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung in europäischen Städten und Gemeinden, allen Teilen der örtlichen Bevölkerung Teilhabe, Auskommen und Versorgungssicherheit zu gewährleisten, während der Pro-Kopf-Verbrauch an natürlichen Ressourcen stetig zurückgefahren wird.

Diverse nationale und internationale politische Vereinbarungen setzen mittlerweile den Rahmen für ein kommunales Nachhaltigkeitsmanagement: In Deutschland sind dies die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie sowie die in zahlreichen Bundesländern verabschiedeten Nachhaltigkeitsstrategien, auf internationaler Ebene vor allem die 2030-Agenda der Vereinten Nationen mit den in ihr enthaltenen 17 Globalen Nachhaltigkeitszielen (SDGs) sowie die Vereinbarungen zum Klimaschutz von Paris aus dem Jahr 2015 mit dem Ziel, die Erderwärmung auf unter 2 Grad Celsius zu begrenzen.

Vom Nachhaltigkeitsplan zum integrierten, zyklischen Prozess

Bereits in den 1990er Jahren entwickelten einzelne Kommunen unter Anleitung des internationalen Städtenetzwerkes „ICLEI – Local Governments for Sustainability“ im Rahmen von Pilotprojekten Umweltmanagementsysteme, wie z.B. ökoBUDGET, mittels derer der Verbrauch natürlicher Ressourcen regelmäßig geplant und überprüft werden konnte, ähnlich wie dies in der kommunalen Finanzhaushaltsplanung mit der künstlichen Ressource Geld geschieht. Gleichzeitig entstanden in Hunderten deutscher Kommunen zur gleichen Zeit im Zeichen der von ICLEI auf internationaler Ebene initiierten „Lokalen Agenda 21“ kommunale Nachhaltigkeitsprozesse mit dem Ziel, mittels umfassender Bürgerbeteiligung lokale Nachhaltigkeitspläne zu erarbeiten.

Aufbauend darauf erprobte ICLEI in dem von der EU 2005 bis 2008 geförderten Projekt „Managing Urban Europe 25“ zusammen mit über 20 europäischen Städten und Gemeinden sowie weiteren Partnern ein neues System eines integrierten, zyklischen Nachhaltigkeitsmanagements: Integriert, weil erstmals nicht mehr nur Umweltaspekte einbezogen wurden; zyklisch, weil statt eines einmaligen „Nachhaltigkeitsplans“ ein regelmäßig wiederholbarer Prozess eingeführt wurde. Als methodische Vorlage für das zyklische Nachhaltigkeitsmanagement diente der aus der Qualitätssicherung bekannte „Deming-Cycle“ mit den vier Managementschritten „Planen – Umsetzen – Überprüfen – Anpassen. Er wurde auf kommunale Steuerungsprozesse übertragen und um den fünften Schritt der „politischen Beschlussfassung“ ergänzt: Denn anders als im Unternehmen entscheidet über die Ziele und die zu ihrer Erreichung eingesetzten Maßnahmen und Ressourcen in der Kommune nicht der Chef, sondern der gewählte Gemeinderat oder Kreistag.

In den Folgejahren wurde das System des integrierten, zyklischen Nachhaltigkeitsmanagements von verschiedenen Akteuren aufgegriffen und weiterentwickelt. So begleitete und dokumentierte die Leuphana-Universität Lüneburg mit Förderung durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt die Weiterentwicklung bereits vorhandener Ansätze eines kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements in Freiburg und Lüneburg. Bereits 2004 entwickelte die Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW (LAG21 NRW) dieses Modell in sektoralen Managementsystemen (Flächenmanagement, Klimaschutz) weiter und wandte es schließlich gemeinsam mit der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) von Engagement Global im Pilotvorhaben „Global Nachhaltige Kommune“ in mehreren

Bundesländern an. Auch in den jüngst entstandenen ISO-Standards für Nachhaltigkeitsmanagementprozesse finden sich die Grundprinzipien dieses Systems wieder.

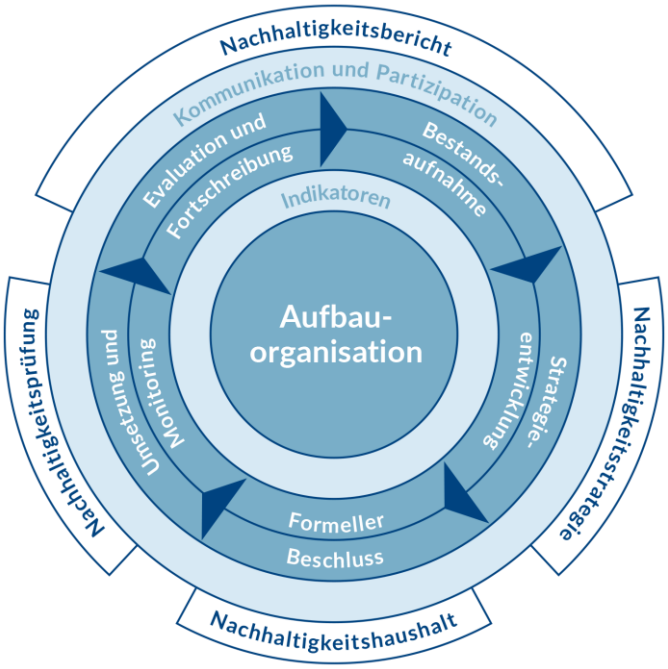
Ausbau und Aktualisierung in regelmäßigen Zyklen

Gegenüber einem einmaligen Planungsprozess mit dem Ergebnis eines Nachhaltigkeitsplans hat ein sich regelmäßig alle zwei bis fünf Jahre wiederholender, zyklischer Managementprozess verschiedene Vorteile:

Klein anfangen und dann ausbauen
Ein integrierter Ansatz verlangt die Einbeziehung und Verknüpfung vielfältiger Politikfelder und Themen. Schnell ist da ein wichtiger Aspekt vergessen. Im zyklischen Prozess können neue Themen, neue Instrumente, und auch neue Verwaltungsabteilungen oder Bevölkerungsgruppen später zusätzlich eingebunden werden.

Ziele und Maßnahmen aktuell halten
Was heute noch unerreichbar erscheinen mag, kann schon in wenigen Jahren allgemeiner Konsens sein. Neue politische und gesellschaftliche Entwicklungen können morgen Maßnahmen erfordern, die heute noch keiner ahnt. Im zyklischen Prozess können die Ansprüche an die gesetzten Ziele und Maßnahmen dem gesellschaftlichen und technologischen Fortschritt angepasst und damit relevant gehalten werden.

Das kommunale Tagesgeschäft verändern
Der ambitionierteste Plan, das großartigste Festival, das erfolgreichste Projekt geraten schnell in Vergessenheit, wenn danach wieder zur Tagesordnung übergegangen wird. Im zyklischen Prozess werden die Routinen eben dieses Tagesgeschäfts so verändert, dass die tägliche Verwaltungsarbeit bereits zur Nachhaltigkeitsarbeit wird – und damit nicht zur lästigen Zusatzaufgabe.



Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen: Schritte, flankierende Elemente und Instrumente © ICLEI 2018

Die fünf Schritte des Nachhaltigkeitsmanagements

1. Bestandsaufnahme

Der erste Schritt eines kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements besteht darin, sich einen Überblick zu verschaffen, wo die Kommune mit Blick auf die vielfältigen Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung gerade steht. Das zentrale Instrument dieser Bestandsaufnahme ist in der Regel ein *Nachhaltigkeitsbericht*. Aufbau und Inhalt eines solchen Berichts können unterschiedlich sein. Sein Hauptzweck ist es jedoch, die Vereinbarung von Zielen für die nachhaltige Entwicklung der Kommune zu ermöglichen: Erst wenn klar ist, wo man steht, kann man entscheiden wohin man will.

2. Strategieentwicklung

Im zweiten Schritt werden aus der Bestandsaufnahme die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung der Kommune abgeleitet. Außerdem werden alle Maßnahmen und Prozesse, die zu ihrer Erreichung eingesetzt werden sollen, festgelegt. Die so entstehende *Nachhaltigkeitsstrategie* stellt den eigentlichen „Fahrplan“ der Kommune in Richtung nachhaltige Entwicklung dar. Als Strategie verhält sie sich natürlich „strategisch“, d.h. sie bedient sich soweit wie irgendwie möglich bereits bestehender Instrumente der kommunalpolitischen Steuerung, wie etwa des Stadt- oder Kreisentwicklungsplans, fachlicher Konzepte und Pläne, oder auch außerhalb der Kommunalverwaltung laufender Prozesse und Aktivitäten, um die Nachhaltigkeitsziele umzusetzen.

3. Formeller Beschluss

Die Verabschiedung der Nachhaltigkeitsstrategie und der darin enthaltenen Ziele und Maßnahmen durch das politisch legitimierte Entscheidungsorgan der Kommune (Stadt-/Gemeinderat, Kreistag) stellt den dritten Schritt im Zyklus des kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements dar. Erst durch die politische Beschlussfassung wird die nachhaltige Entwicklung der Kommune zum Referenzpunkt für jegliche Art von Maßnahmen und Projekte. Die Kommunalverwaltung erhält mit dem Beschluss außerdem das Mandat zur Steuerung der Umsetzung sowie zum Einsatz der benötigten Ressourcen. Ein *Nachhaltigkeitshaushalt* kann diese Verknüpfung zwischen Mitteleinsatz und Nachhaltigkeitszielsetzung zum Prinzip erheben und explizit machen.

4. Umsetzung und Monitoring

Im vierten Schritt nun werden alle Maßnahmen und Projekte, die zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie vereinbart wurden, von den jeweils Zuständigen umgesetzt. Ein fortlaufendes Monitoring des Umsetzungsprozesses ermöglicht es, frühzeitig festzustellen, ob Maßnahmen rechtzeitig eingeleitet werden, welche Schwierigkeiten sich möglicher Weise ergeben und wo entsprechend umgesteuert oder nachgebessert werden muss. Eine Einschätzung darüber, inwieweit einzelne Maßnahmen oder politische Beschlüsse zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele beitragen, kann eine *Nachhaltigkeitsprüfung* ermöglichen.

5. Evaluation und Fortschreibung

Die Information, wie erfolgreich die verschiedenen Maßnahmen und Projekte der kommunalen Nachhaltigkeitsstrategie umgesetzt wurden, sagt noch nicht viel darüber aus, ob die Kommune hinterher auch nachhaltiger geworden ist. Deshalb werden im fünften Schritt des Management-Kreislaufes die Ziele der Strategie auf ihre Erreichung hin evaluiert. Diese Erfolgskontrolle ermöglicht es, Ziele fortzuschreiben, anzupassen oder zu ersetzen. Die Evaluation mündet gleichzeitig in die *Fortschreibung des Nachhaltigkeitsberichtes*, ist also bereits der Startpunkt für die Bestandsaufnahme des nächsten Zyklus'.

Flankierende Elemente

Aufbauorganisation
Um den Zyklus der fünf Schritte eines kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements zu steuern, braucht es eigens dafür eingerichtete Strukturen, Kompetenzen und Abläufe.

Koordination
Sichtbarer Kopf und verantwortliche Person für die Koordination aller Abläufe ist eine mit dem Nachhaltigkeitsmanagement der Kommune betraute Stelle in der Verwaltung. Wichtig ist, dass die Person mit der Befugnis ausgestattet ist, in alle Bereiche hinein zu koordinieren und zu kommunizieren.

Steuerungsgruppe
Um die Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltung und -politik und allen anderen relevanten Akteuren vor Ort zu koordinieren, sollte ein entsprechendes Gremium einberufen werden. Diese Steuerungsgruppe (in manchen Kommunen auch „Nachhaltigkeitsrat“ o.ä.) wird regelmäßig über den Stand des Nachhaltigkeitsmanagements informiert, tauscht sich über anstehende Richtungsentscheidungen aus, berät die Verwaltung und unterstützt die Nachhaltigkeitsstrategie mit jeweils eigenen Aktivitäten der vertretenen Organisationen und Gruppen.

Kernteam
Um zu einem integrierten Verständnis von Nachhaltigkeit zu gelangen, müssen die Sichtweisen, Zuständigkeiten und Beiträge einer Vielzahl von Verwaltungsabteilungen miteinander verzahnt werden. Hierfür empfiehlt sich die Einrichtung eines verwaltungsinternen Kernteams unter der Leitung der hauptverantwortlichen Person.

Indikatoren
Bei der wirkungsorientierten Gestaltung des kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements ist die Bedeutung von messbaren Zielen, deren Erreichung mittels Indikatoren regelmäßig überprüft wird, zentral. Damit werden die Indikatoren zu einem wiederkehrenden Element des Managementzyklus', indem sie die Schritte „Bestandsaufnahme“, „Strategieentwicklung“ sowie „Evaluation und Fortschreibung“ miteinander verbinden: Im ersten Schritt bestimmt Ihre Auswahl darüber, anhand welcher „Anzeiger“ der Stand der lokalen Nachhaltigkeit abgelesen wird. Für dieselben Anzeiger werden im zweiten Schritt Ziele für die Zukunft gesetzt. Ob und wie weit diese Ziele schließlich erreicht wurden, wird im Rahmen der Evaluation als fünftem Schritt mittels derselben Indikatoren wieder überprüft.

Beteiligung
Die politische Verabredung ambitionierter Ziele sowie die Durchführung wirksamer, innovativer, möglicherweise auch einmal unpopulärer Maßnahmen zu deren Erreichung, erfordern einen weitreichenden Konsens innerhalb der örtlichen Gesellschaft. Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement, so sehr es auch in Verwaltungsabläufen verankert ist, braucht deshalb Beteiligung. Diese muss jedoch für jeden der Managementschritte angemessen und zielgerichtet organisiert werden: Während es beispielsweise bei der Bestandsaufnahme eher darum geht, Wissen von Experten oder Alltagserfahrungen von Bürgern abzufragen, handelt es sich bei der Formulierung von Zielen für die Zukunft der Kommune schon eher um einen Aushandlungsprozess zwischen den verschiedenen Parteien und Interessengruppen, der professionelle Moderation verlangt. Bei der Umsetzung wiederum mag die Beteiligung vor allem darin bestehen, dass vielfältige Akteure in ihren jeweiligen Lebens- und Verantwortungsbereichen Maßnahmen ergreifen und Veränderungen vorantreiben, die unterstützt und dokumentiert werden müssen.

Instrumente eines wirkungsorientierten Nachhaltigkeitsmanagements

Der Nachhaltigkeitsbericht

Der Nachhaltigkeitsbericht ist das Herzstück der Bestandsaufnahme im Rahmen eines kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements. Ähnlich anderen, etablierten Berichten auf kommunaler Ebene stellt er dar, wie es um eine Reihe ausgewählter Aspekte der nachhaltigen Entwicklung vor Ort bestellt ist. Über Zeitreihen bildet er Trends ab und über Indikatoren die Erreichung gegebenenfalls zuvor vereinbarter Ziele für die Kommunalentwicklung. Darüber hinaus kann er Auskunft geben über die für eine nachhaltige Entwicklung vor Ort eingesetzten Prozesse, Strukturen und Methoden. Seine Gliederung kann sich an lokal bereits gesetzten Themenfeldern orientieren, wie sie z.B. ein Stadtentwicklungskonzept vorgibt, oder an einem übergeordneten Rahmen, wie ihn etwa eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie oder die Globalen Zielen der Vereinten Nationen (SDGs) darstellt. Wie man einen Nachhaltigkeitsbericht erstellt, ist im *Leitfaden „Der Nachhaltigkeitsbericht“* näher erläutert.

Die Nachhaltigkeitsstrategie

Die Nachhaltigkeitsstrategie ist der Dreh- und Angelpunkt eines kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements. Sie enthält die Ziele, die es mittels des Managementzyklus' zu erreichen gilt, ihre Indikatoren verlangen nach den Daten, die es zu messen oder zu beschaffen gilt, und sie bestimmt darüber, welche Prozesse, Verfahren, Instrumente, Maßnahmen und Vorgaben von wem in welchem Zeitraum umgesetzt werden sollen, damit die Kommune nachhaltiger wird. Sie weist damit auch allen anderen hier genannten Instrumenten eines wirkungsorientierten Nachhaltigkeitsmanagements ihre jeweilige Rolle im Gesamtprozess zu. Wie eine kommunale Nachhaltigkeitsstrategie aufgebaut werden kann, wird im *Leitfaden „Die Nachhaltigkeitsstrategie“* ausführlicher beschrieben.

Der Nachhaltigkeitshaushalt

Der Nachhaltigkeitshaushalt stellt im Wesentlichen eine Verknüpfung zwischen der Nachhaltigkeitsstrategie und der kommunalen Finanzhaushaltsplanung dar. Indem die Nachhaltigkeitsziele zu Qualitätsvorgaben für die Allokation von Ressourcen und die Definition von Produkten werden, entwickelt sich der Finanzhaushalt einer Kommune zu einem regelrechten Instrument der Nachhaltigkeitssteuerung. Auf dem Weg der politischen Beschlussfassung über die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie einerseits und über die Verwendung der Haushaltmittel andererseits werden die beiden Ansätze miteinander verschaltet. Wie ein kommunaler Haushalt zum Nachhaltigkeitshaushalt gemacht werden kann, ist im *Leitfaden „Der Nachhaltigkeitshaushalt“* Schritt für Schritt dargestellt.

Die Nachhaltigkeitsprüfung

Die Nachhaltigkeitsprüfung ist ein Tool für den täglichen Gebrauch durch die Kommunalverwaltung, die damit dem politischen Entscheidungsgremium zusätzliche, nachhaltigkeitsspezifische Informationen für die Entscheidungsfindung zur Verfügung stellt: Trägt ein einzelnes Projekt, eine Maßnahme, ein Fachkonzept, ein Gemeinderats- oder Kreistagsbeschluss eigentlich dazu bei, die gesetzten Nachhaltigkeitsziele einer Kommune zu erreichen oder eher nicht? Die Nachhaltigkeitsprüfung soll sicherstellen, dass im Zuge der vielfältigen Einzelentscheidungen im täglichen Politikbetrieb die Nachhaltigkeit als Zielrichtung beibehalten wird. Faktisch handelt es sich eher um eine Einschätzung als tatsächlich um eine Prüfung, und das, was eingeschätzt wird, ist auch nicht

die „Nachhaltigkeit“ einer Maßnahme, sondern ihr wahrscheinlicher Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Kommune. Wie eine solche Prüfung aussehen kann und was es bei ihrer Einführung zu beachten gilt, beschreibt der *Leitfaden „Die Nachhaltigkeitsprüfung“*.

Hinweis:
Die Zuordnung der vier vorgestellten Instrumente eines wirkungsorientierten Nachhaltigkeitsmanagements zu den fünf Schritten des Management-Zyklus kann in der kommunalen Realität von der hier vorgenommenen Darstellung abweichen. Insbesondere die Nachhaltigkeitsstrategie bezieht aufgrund ihrer umfassenderen Natur manchmal auch schon die Bestandsaufnahme oder auch noch die politische Beschlussfassung mit ein.

QuickCheck^{N}

Im Rahmen des Projektes „Monitor Nachhaltige Kommune“ der Bertelsmann Stiftung hat das Europasekretariat des internationalen Städtenetzwerkes ICLEI den QuickCheck^{N} als Selbstbewertungs-Tool für Kommunen entwickelt. Sowohl durch den Prozess der Anwendung als auch anhand der Ergebnisse des QuickCheck^{N} werden Stärken und Schwächen kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements deutlich.

Der Check erhebt die Qualität der Voraussetzungen für ein erfolgreiches Nachhaltigkeitsmanagement vor Ort, fragt nach Prozessen, Praktiken und Instrumenten, mittels derer in der jeweiligen Kommune nachhaltige Entwicklung befördert wird.

Kern des Tools sind zwei aus Multiple-Choice-Fragen aufgebaute Fragebögen: Der Hauptfragebogen wird durch eine autorisierte Stelle der Kommunalverwaltung ausgefüllt. Falls gewünscht, können weitere Adressaten aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft eingeladen werden, ihre Sicht auf das kommunale Nachhaltigkeitsmanagement dazuzulegen. Hierfür dient der zweite Fragebogen.

Die eigentliche Evaluierung findet durch Vergleiche und Verknüpfungen zwischen den Antworten statt, die der QuickCheck^{N} im Hintergrund vornimmt und der Kommune in Form einer Auswertung in pdf-Format bereitstellt. So erhält sie Aufschluss über die Angemessenheit sowie das Zusammenspiel der eingesetzten Elemente ihres kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements. Die erhaltene Rückmeldung des Tools kann so zur Optimierung und Weiterentwicklung der Prozesse und Instrumente vor Ort genutzt werden.

Der QuickCheck^{N} steht ab 2019 kostenlos im Internet zur Verfügung.

Weiterführende Literatur

Bertelsmann Stiftung: Monitor Nachhaltige Kommune

https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/monitor-nachhaltige-kommune/projektthemen/berichte-monitor-nachhaltige-kommune/

Zuletzt abgerufen am 11.03.2018

ICLEI (2007): Handbuch Projekt 21. Einstieg in ein zyklisches Nachhaltigkeitsmanagement

http://www.nachhaltigkeit-kommunal.eu/fileadmin/files/Handbuch-Projekt21_Druck.pdf

Zuletzt abgerufen am 11.03.2018

ISO 37101:2016 – Sustainable development in communities – Management systems for sustainable development – Requirements with guidance for use

https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:37101:ed-1:v1:en

Zuletzt abgerufen am 11.03.2018

Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW und SKEW – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt von Engagement Global: Global Nachhaltige Kommune. Gesamtdokumentation. Dortmund, Bonn.

https://www.lag21.de/projekte/details/global-nachhaltige-kommune/

Zuletzt abgerufen am 26.11.2018

Leuphana Universität Lüneburg (Hrsg): Kommunale Verwaltung nachhaltig gestalten – ein Ansatz zur Entwicklung einer kommunalen Nachhaltigkeitssteuerung, 2015

https://www.leuphana.de/fileadmin/user_upload/Forschungseinrichtungen/professuren/nachhaltigkeitspolitik/NachhaltigeVerwaltung/Dokumente/OEffentlicher_Bereich/Dokumente_Handbuch/Handbuch_kommunale_Verwaltung_nachhaltig_gestalten.pdf

Zuletzt abgerufen am 11.03.2018

Managing Urban Europe 25, 2005 – 2008

http://www.localmanagement.eu/index.php/mue25:downloads

Zuletzt abgerufen am 11.03.2018

Leitfaden 1: NACHHALTIGKEITSBERICHT

1.1. Grundlagen

Was ist ein Nachhaltigkeitsbericht?

Der Nachhaltigkeitsbericht erfüllt mehrere Zwecke, in seiner Grundfunktion jedoch geht es darum, die Nachhaltigkeit der Kommune darzustellen. Er berichtet über die wesentlichen Parameter, die für eine langfristig verantwortungsvolle, nachhaltige Kommunalentwicklung maßgeblich sind. Daten zur Nachhaltigkeit der Kommune werden dazu im Vorfeld erhoben und anschließend im Bericht zusammengefasst und bewertet. Ein wichtiger Bestandteil ist dabei die Auswertung und Interpretation von zuvor bestimmten Indikatoren. Berichtet wird an die kommunalen Entscheidungsgremien, aber auch verwaltungsinterne und -externe Akteure sowie die Öffentlichkeit über den Zustand, später die Fortschritte der Stadt hin zu einer nachhaltigeren Entwicklung. Das heißt, der Bericht richtet sich sowohl an Verantwortliche als auch an Betroffene. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass die Informationsdichte und -aufbereitung der jeweiligen Zielgruppe entspricht, unter Umständen empfiehlt es sich, verschiedene, entsprechend angepasste Versionen aufzulegen.

Orientierungs- und Entscheidungshilfe

Über die reine Informationsfunktion hinaus dient der Bericht als Orientierungs- und Entscheidungshilfe. Durch die enthaltenen Analysen sind Kommunen in der Lage, jene zentralen Handlungsfelder zu bestimmen, die mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung einer verstärkten Behandlung bedürfen. Dieser Bedarf kann dann in Form von Zielen beschrieben und mit Maßnahmen zu deren Erreichung unterlegt werden *(mehr zu Zielen und Maßnahmen siehe Kapitel 1.5 Ausbau sowie im Leitfaden „Die Nachhaltigkeitsstrategie“)*. Der Nachhaltigkeitsbericht kann so zu einem zentralen Steuerungsinstrument kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements werden. Darüber hinaus ist er stets auch ein Zeichen der Transparenz und Außendarstellung kommunaler Arbeit. Glaubwürdigkeit kann gestärkt und Dialogprozesse können angeregt werden. Nachhaltigkeitsberichte sollten in Intervallen von zwei bis maximal fünf Jahren erstellt bzw. aktualisiert werden.

z.B.

Freiburg stellt in seinem 1. Nachhaltigkeitsbericht dessen Funktionen übersichtlich dar:

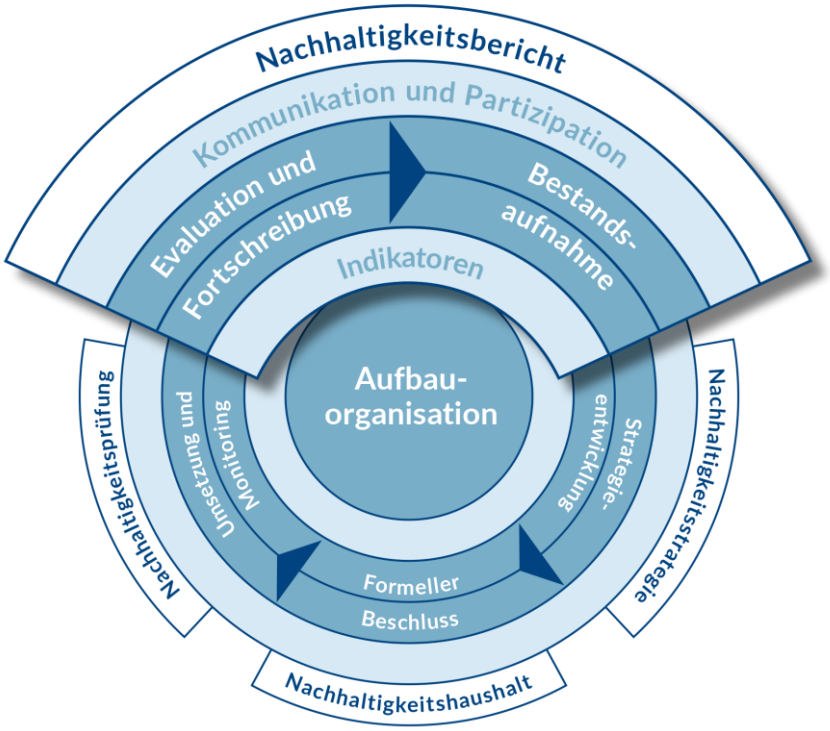
*„Ein **Bekenntnis zur nachhaltigen Stadtentwicklung**,*
*ein **Informations- und Kommunikationsinstrument** zur Dokumentation der Zielerreichung und als Grundlage der Diskussion zur Zielanpassung und Zuordnung von Umsetzungsmaßnahmen im Gemeinderat,*
*ein **Steuerungsinstrument**, welches eine systematische Hilfestellung in Bezug auf den städtischen Haushalt und monetäre Entscheidungen geben soll,*
*ein **Analyseinstrument**, welches die Messung von nachhaltiger Entwicklung durch Indikatoren und die Darstellung der Wirkung von Maßnahmen zur Zielerreichung in den Vordergrund stellt.“*

Freiburger Nachhaltigkeitsbericht 2014, S. 9

Wendeltreppe: Kontinuierlicher Verbesserungsprozess

Die regelmäßige Erstellung eines Nachhaltigkeitsberichtes kann und sollte Baustein eines zyklischen Nachhaltigkeitsmanagements sein:

- Durchläuft eine Kommune den Zyklus zum ersten Mal, beginnt sie mit einer **Bestandsaufnahme** als Grundlage für den Nachhaltigkeitsbericht. Es werden Daten zur Nachhaltigkeit der Kommune erhoben und in einem ersten Bericht zusammengefasst.
- Darauf aufbauend werden Prioritäten gesetzt, für die gemeinsam mit Entscheidungsträgern und Interessensvertreterinnen eine **Nachhaltigkeitsstrategie** mit Zielen und Maßnahmen entwickelt wird.
- Die Nachhaltigkeitsstrategie wird im politischen Entscheidungsgremium der Kommune **formell beschlossen**, beispielsweise zusammen mit dem neuen Haushalt.
- Anschließend geht es darum, die Nachhaltigkeitsstrategie **Schritt für Schritt umzusetzen** – durch gezielte Verwaltungsarbeit und Steuerung, aber auch durch Veränderungen der Organisationsstruktur sowie durch Projekte und Maßnahmen gemeinsam mit den Bürgern.
- Schließlich folgt die Bilanz in Form einer **Evaluierung** des Erreichten und der Fortschreibung des Nachhaltigkeitsberichts. Diese Fortschreibung bedeutet gleichzeitig den Eintritt in den nächsten Zyklus: Es werden neue Ziele gesetzt, Maßnahmen optimiert, usw. *(weitere Ausführungen siehe „Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen“)*.



Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen: Schritte, flankierende Elemente und Instrumente © ICLEI 2018

In der Praxis läuft das freilich nicht immer so schön nach Plan, und die Nachhaltigkeitsarbeit in einer Kommune ist immer auch eingebettet in schon existierende und fortlaufende Aktivitäten. Deshalb kommt es vor, dass eine Kommune den Einstieg in ein zyklisches Nachhaltigkeitsmanagement nicht am Anfang des Zyklus‘ findet, sondern mittels eines der übrigen Schritte. Wichtig ist, sich darüber im Klaren zu sein, wo man gerade steht und was sinnvollerweise der nächste Schritt sein sollte.

1.2. Wie wird der Bericht erarbeitet?

Gerade zu Beginn eines jeden Nachhaltigkeitsprozesses müssen auf Verwaltungsebene Verantwortlichkeiten festgelegt werden, etwa in Form einer Nachhaltigkeitsbeauftragten oder eines Nachhaltigkeitsmanagers. Dabei gilt: Nachhaltigkeit ist Chefsache! Auch wenn die Verwaltungschefinnen und -chefs nicht in die tägliche Arbeit eingebunden sind muss doch klar sein, dass sie den Prozess unterstützen. Die Zuständigen in der Verwaltung brauchen mindestens ein klares Mandat von oben, welches ihnen erlaubt, Aktivitäten innerhalb der Verwaltung zu koordinieren sowie darüber hinaus gegebenenfalls verwaltungsexterne Akteure miteinzubeziehen.

> *„Um die komplexen Aufgaben aus den derzeitigen und künftigen Herausforderungen zeitlich und inhaltlich gut zu strukturieren und auch effizient zu bearbeiten, ist eine leistungsfähige, hocheffiziente und motivierte Verwaltungsmannschaft unabdingbar."*
>
> Werner Spec, OB Ludwigsburg[1]

Fahrplan für den Einstieg

Ein Nachhaltigkeitsbericht durchläuft verschiedene Phasen und damit Aufgabenbereiche, die für die Planung der Personalkapazitäten bedacht werden müssen. Folgende Fragen sollten deswegen berücksichtigt werden:

- Wer ist an der Entwicklung der Indikatoren beteiligt?
- Von wem bzw. welchen Abteilungen wird erwartet, dass sie die benötigten Daten liefern?
- Wer erstellt den eigentlichen Bericht?
- Wird es verschiedene Versionen des Berichtes geben?

Gleiches gilt auch für den Zeitplan, sowohl für die Erstellung des Nachhaltigkeitsberichtes selbst als auch für seine Einbettung in den Ablauf des Management-Zyklus':

- Wann soll der Bericht veröffentlicht werden?
- In welchem Abstand erfolgt die Aktualisierung des Berichtes (alle 2 bis max. 5 Jahre)?
- Welche Schritte müssen bis dahin von wem erledigt werden?
- Wieviel Vorlaufzeit benötigt die eigentliche Veröffentlichung (z.B. Layout, Druck einer Broschüre, etc.)?
- Gibt es kommunale Termine, die mit bedacht werden müssen (z.B. Wahlen, oder ein Bürgerschaftsfest, anlässlich dessen der Bericht veröffentlicht werden kann)?

Eine umfassende Personal- und Zeitplanung – gleich einem Fahrplan – zählt also zu einem der ersten grundlegenden Schritte auf dem Weg zum Nachhaltigkeitsbericht.

Transparent und integriert

Die Erstellung eines Nachhaltigkeitsberichtes erfolgt idealerweise konzertiert als ein Dialog zwischen verschiedenen Abteilungen und Ebenen. Ein ressort- und verwaltungsebenen-übergreifendes

[1] Werner Spec, Albert Geiger, Martin Kurt (2010): Es geht ums Ganze: „Chancen für Ludwigsburg" – das Stadtentwicklungskonzept. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4.2010, S. 273.

Koordinationsteam beispielsweise kann sicherstellen, dass Sachgebiete und Verantwortlichkeiten routiniert und transparent miteinander verknüpft werden. Für einen Nachhaltigkeitsbericht ist es unerlässlich, dass Daten aus allen Fachbereichen zur Verfügung gestellt werden. Außerdem ist die Expertise der jeweiligen Fachabteilungen zentral für die Interpretation der Indikatoren und die Evaluation der Maßnahmen: Warum hat sich ein Indikator im Berichtszeitraum in die eine oder andere Richtung verändert, oder ist trotz großer Anstrengungen auf dem gleichen Niveau geblieben? Auch wenn die Erstellung des Berichtes an einer Stelle gebündelt wird, so ist sie dennoch eine Aufgabe für die gesamte Verwaltung.

Zielorientierte Beteiligung

Generell ist Bürgerbeteiligung ein wichtiger Aspekt im Rahmen des kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements. Nicht nur für den Nachhaltigkeitsbericht gilt jedoch in puncto Beteiligung: Nicht immer ist mehr auch gleich besser. Es sollte stets überlegt werden, wer wo wirklich effektiv beitragen kann. Diejenigen Akteure, die beispielsweise bei der Erarbeitung von Zielen und Maßnahmen wertvolle Beiträge liefern können, mögen nicht dieselben sein, die bei der Erstellung des Nachhaltigkeitsberichtes hilfreich sein könnten. Aus Sicht der Kommunalverwaltung gilt für die Planung von Beteiligungsprozessen im Rahmen des Nachhaltigkeitsmanagements daher folgende Leitfrage: Wer bzw. welche Gruppe verfügt über Informationen, Zugänge oder Ressourcen, die für den Erfolg eines jeden Schrittes benötigt werden?

1.3. Wie können Indikatoren im Nachhaltigkeitsbericht verwendet werden?

Indikatoren sind Anzeiger. Sie geben anhand eines kleinen, ausgewählten, leicht messbaren Ausschnitts Hinweise auf den Zustand eines dahinter liegenden, wesentlich komplexeren Systems. Eine erhöhte Körpertemperatur beispielsweise weist uns darauf hin, dass irgendetwas mit unserem Körper nicht in Ordnung ist – sie kann uns jedoch nicht im Detail sagen, was. In ähnlicher Weise sollen Nachhaltigkeitsindikatoren Hinweise darauf geben, in welchen Bereichen einer nachhaltigen Kommunalentwicklung „etwas nicht in Ordnung ist“ – was das genau ist, muss in der Regel dann erst untersucht werden. Sowohl für die Körpertemperatur als auch für den Nachhaltigkeitsindikator gilt jedoch:

- Körpertemperatur oder Blutdruck? Die Auswahl, welches Phänomen man als Anzeiger für ein größeres Ganzes hält, ist immer subjektiv.
- Fieber oder nicht? Die Einschätzung, ab wann der Wert eines Indikators positiv oder negativ zu bewerten ist, hängt immer vom gesetzten Ziel ab.

z.B.

Eine Kommune formuliert als Ziel: Ausbau der erneuerbaren Energien. Als Anzeiger (Indikator) wählt sie die „Gesamtleistung der installierten Fotovoltaikanlagen in Kilowatt pro Einwohner“. Im Erstbericht gibt der Indikator den Ist-Zustand an. Im Folgebericht werden die Daten mit jenen des Erstberichts verglichen:

1. Ist die Gesamtleistung gestiegen oder gefallen?
2. Welche Schlüsse können daraus gezogen werden?
3. Welche Handlungsoptionen leiten sich daraus ab?

Rolle von Indikatoren beim Nachhaltigkeitsbericht

Beim Nachhaltigkeitsbericht geht es nicht darum, die Kommune zu vermessen! Nachhaltigkeitsberichte sollen in erster Linie Orientierung bieten. Deshalb stellen sie nur einen vereinfachten Ausschnitt der komplexen Wirklichkeit dar. Sie sollen dabei helfen, das, was der „gesunde Menschenverstand“ möglicherweise ahnt, anhand ausgewählter Anzeiger zu überprüfen, gegebenenfalls zu bestätigen oder auch zu widerlegen. Dies sollte bei der Wahl der Indikatoren bedacht werden: Sie dienen im Nachhaltigkeitsbericht lediglich als „Trigger“. Die Herausforderung besteht anschließend darin, die richtigen Schlüsse zu ziehen.

Das Ziel nicht aus den Augen verlieren

Sind 5.000 Fahrradabstellplätze viel oder wenig, gut oder schlecht? Werte von Indikatoren können meist nicht einfach interpretiert werden. Dafür muss die Kommune definieren, was sie für nachhaltig hält. Dies tut sie, indem sie Ziele formuliert. Sind diese Ziele formuliert, können Indikatoren gesucht werden, die die Zielerreichung anzeigen können.

Entweder durch

- eine Aussage dazu, ob der Wert für den Indikator steigen oder fallen soll, oder
- einen Zielwert (z.B. 80 % weniger bis zum Jahr X)

Für das untenstehende (konstruierte, aber typische) Praxisbeispiel könnte erst dann bewertet werden, ob etwa ein Anteil der ökologisch bewirtschafteten Ackerfläche an der Gesamtackerfläche innerhalb der Kommune von 50 % viel oder wenig ist, ob zu viel oder zu wenig.

Wie das Beispiel ebenfalls zeigt, können für ein Ziel mehrere Indikatoren Anzeiger sein. Es obliegt der subjektiven Auswahl, welcher Anzeiger für am besten geeignet gehalten wird, die Zielerreichung abzubilden. Nicht selten verrät ebendiese Auswahl die eigentliche Motivation hinter einem formulierten Ziel.

z.B. Ein Ziel – mehrere Indikatoren

Leitziel
Der ökologische Landbau soll verstärkt und seine Ausbreitung gefördert werden.

Mögliche Indikatoren

a. Anteil ökologisch bewirtschaftete Ackerfläche / Gesamtackerfläche innerhalb der Gemeinde
b. Anteil Umsatz ökologischer Lebensmittel / Gesamtumsatz Lebensmittel im örtlichen Einzelhandel
c. Anteil landwirtschaftliche Betriebe, die eine Beratung zur Umstellung auf ökologischen Landbau in Anspruch genommen haben / landwirtschaftliche Betriebe gesamt

Jeder genannte Indikator zeigt einen anderen Aspekt des Leitziels an

a. Beitrag der örtlichen Betriebe
b. Konsumverhalten der örtlichen Bevölkerung
c. Einstellung von Produzenten gegenüber Förderangeboten

Auswahl der Indikatoren

Es gibt keine bundesweit vorgeschriebenen Indikatoren für Nachhaltigkeit in Kommunen. Es existieren jedoch verschiedene Indikatoren-Pools, auf die Kommunen zurückgreifen können. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass es nicht wichtig ist, von welchen Indikatoren-Pools die einzelne Kommune sich letztendlich bedient, um die Zielerreichung am besten anzuzeigen. Es ist hingegen sehr wichtig, sich vor der Betrachtung der Indikatoren-Pools im Klaren darüber zu sein, was man abbilden möchte! Die Auswahl der Indikatoren ist ein anspruchsvoller Prozess, der durchaus mit Meinungsverschiedenheiten verbunden sein kann. Es empfiehlt sich, zu jedem gewählten Indikator ein „Indikatorenportrait“ oder einen „Indikatorensteckbrief“ zu erstellen, um jederzeit nach innen und außen seine Rolle sowie die Beweggründe für seine Auswahl darstellen zu können.

SDG-Indikatoren für Kommunen

Die Bertelsmann Stiftung, das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund, das Deutsche Institut für Urbanistik sowie Engagement Global haben einen Katalog an Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen auf kommunaler Ebene in Deutschland entwickelt und empfohlen. Weitere Informationen unter www.sdg-indikatoren-fuer-kommunen.de.

Weitere Indikatoren-Sets liegen beispielsweise von der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V. (FEST), dem Nachhaltigkeitsbüro der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW), von NRW Kommunal, der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 (LAG 21) NRW sowie dem „Reference Framework for Sustainable Cities“ vor.

Kriterien für die Auswahl von Indikatoren

Für die Auswahl geeigneter Indikatoren aus den teils umfänglichen Pools haben sich folgende Prüfkriterien als hilfreich erwiesen:

- Validität: Bildet der Indikator das zu überprüfende Ziel / den zu überprüfenden Aspekt inhaltlich zutreffend ab?
- Datenverfügbarkeit: Sind die erforderlichen Daten ohne größeren Aufwand zu beschaffen bzw. zu bearbeiten?
- Datenqualität: „Messen“ die ausgewählten Daten den jeweiligen Indikator genau und verlässlich?
- Funktion des Indikators: Was bildet der Indikator ab:
    - Input (z.B. Investitionen in ÖPNV);
    - Output (z.B. Angebote im ÖPNV);
    - Outcome (z.B. Nutzung des ÖPNV);
    - Impact (z.B. Reduktion von CO_2-Emissionen).

Während Outcome- und Impact-Indikatoren bzw. Wirkungsindikatoren gut geeignet sind, Aussagen über die einer Kommune zu erlauben, ist die Aussagekraft von Output-, insbesondere aber Input-Indikatoren eher geringer.

z.B. Indikatoren in Augsburg

Augsburg hat als orientierende Grundlage für die nachhaltige Entwicklung die „Zukunftsleitlinien für Augsburg“ entwickelt. Sie gliedern in vier Dimensionen mit jeweils fünf Leitlinien und 75 Zielen, was Augsburg unter nachhaltiger Entwicklung versteht. Die verwendeten Indikatoren zur Bewertung der Ziele sind übersichtlich als Steckbriefe abrufbar, untenstehend das Beispiel Erwachsenenbildung:

Bereich: Soziales

Leitlinie C2: In Bildung investieren

Ziel 1: Stellenwert der Erwachsenenbildung stärken

Indikator: Erwachsenenbildung

Messgröße: Teilnehmer an Veranstaltungen der drei größten Anbieter von Erwachsenenbildung (Volkshochschule, katholische und evangelische Erwachsenenbildung) im Stadtgebiet Augsburgs pro Jahr.

www.nachhaltigkeit.augsburg.de/handlungsprogramm

1.4. Aufbau

Auf den nachfolgenden Seiten werden mögliche Bausteine eines Nachhaltigkeitsberichtes dargestellt. In der Praxis werden nicht immer alle sechs Bausteine in ein und demselben Bericht abgehandelt werden. Dies hängt unter anderem davon ab, ob es sich um den Erst- oder Folgebericht handelt und welche Absicht die Kommune mit dem Bericht verfolgt. Wie im einleitenden Kapitel bereits erwähnt, hängen Form und Inhalt auch von der Zielgruppe des Berichtes ab. Nicht immer müssen die Bausteine in der Realität klar getrennt sein, je nach Aufbau und Layout des Berichtes können mehrere Bausteine auf einer Seite vereint sein.

Bericht über den gegenwärtigen Zustand

Insbesondere der erste Nachhaltigkeitsbericht einer Kommune ist oft das Ergebnis einer ersten Bestandsaufnahme und stellt dar, wie es um die Nachhaltigkeit in der Kommune zu einem gegebenen Zeitpunkt bestellt ist. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, die Bestandsaufnahme bzw. den Bericht zu gliedern:

- Die Themenfelder einer vorhandenen lokalen Strategie, bspw. eines existierenden Stadtentwicklungskonzeptes;
- Die Themenfelder der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundeslandes oder der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie;
- Auf europäischer Ebene vorhandene Referenzrahmen wie bspw. die Aalborg Commitments oder die Basque Declaration;
- Auf internationaler Ebene verfügbare Zielsysteme, wie die in der UN-2030-Agenda enthaltenen 17 Globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs).

Für die Datensammlung muss das Rad nicht neu erfunden werden. Sicher werden bereits viele Daten genutzt und erhoben für Stadtentwicklungspläne, frühere Lokale-Agenda21-Prozesse, EMAS, ISO 14001, Umweltberichte, Sozialberichte, Naturhaushaltspläne, Strategische Umweltprüfungen, etc. Daten sind selten zentral verfügbar, meist werden sie aus zahlreichen Quellen, kommunenintern und -extern zusammengetragen. Der zyklische Ansatz bietet den Vorteil, dass die im Nachhaltigkeitsbericht berücksichtigten Daten von Zyklus zu Zyklus weiterentwickelt werden können. Sind Daten im ersten Bericht nur schwierig zu erhalten oder die Erhebung mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden, können diese unter Umständen auch auf den nächsten Zyklus verschoben werden.

Bericht über Zustandsveränderungen

Der Bericht über Zustandsveränderungen stellt Vergleiche an. Verglichen werden z.B. Ergebnisse eines Folgeberichtes mit jenen des Erstberichtes, Datenreihen oder Ziele. An dieser Stelle erfolgt keine Wertung oder Interpretation, sondern reine Beschreibung.

> *„Der Nachhaltigkeitsbericht stellt Entwicklungen dar, bewertet diese jedoch nicht. [...] Er bietet somit nur einen Einstieg in die Nachhaltigkeitsarbeit, die in Augsburg geleistet wird. Er ist nicht „perfekt“, sondern ein Zwischenstand in einem langfristigen Prozess.“*
>
> Einführung Augsburger Nachhaltigkeitsbericht 2010

Welche Trends zeichnen sich ab?

Mit Hilfe von Daten- und Zeitreihen lassen sich Aussagen über den Entwicklungstrend von Indikatoren treffen. Der Trend gibt die Richtung an, in welche sich ein Indikator entwickelt:

- Wird es weniger oder mehr?
- Wird es größer oder kleiner?

Stimmt die Zielrichtung?

Zeitreihen von Daten lassen außerdem eine Antwort auf die Frage zu, ob Ziele, die sich die Kommune gesetzt hat, vermutlich erreicht werden oder nicht:

- Bewegt sich der Trend in die gewünschte Richtung?
- Reicht das Tempo der Veränderung aus, um zu einem gesetzten Zeitpunkt eine bestimmte Zielmarke erreichen zu können?

Bericht über Aktivitäten

Dieser Baustein des Nachhaltigkeitsberichtes stellt die Verbindung her zwischen der Beschreibung der „Nachhaltigkeitsqualität“ der Kommune und den in einem bestimmten Berichtszeitraum gemachten Anstrengungen, um gewünschte Veränderungen zu erreichen. Er reichert einen Indikatorenbericht mit Beschreibungen aus dem realen Gemeindeleben an und beschreibt die Bandbreite der Aktivitäten in Richtung einer nachhaltigeren Entwicklung in der Kommune. Hier können Leuchtturmprojekte in den Vordergrund gestellt werden, aber auch stetig stattfindende Aktivitäten oder auch von außen kaum wahrgenommene Veränderungen der örtlichen Politik:

- Welche Maßnahmen wurden umgesetzt?
- Welche Projekte wurden initiiert?
- In welchem Zeitrahmen fanden die Maßnahmen/Projekte statt?
- Mit welchem Ressourceneinsatz?

Der Bericht über Aktivitäten ersetzt nicht die Beschreibung der Indikatoren und ihrer Werte, kurz: die Einschätzung der Nachhaltigkeit quer durch die verschiedenen Themenfelder. Schwierig ist in der Regel außerdem, den einzelnen Maßnahmen und Projekten Wirkungen in Bezug auf die Indikatoren zuzuordnen.

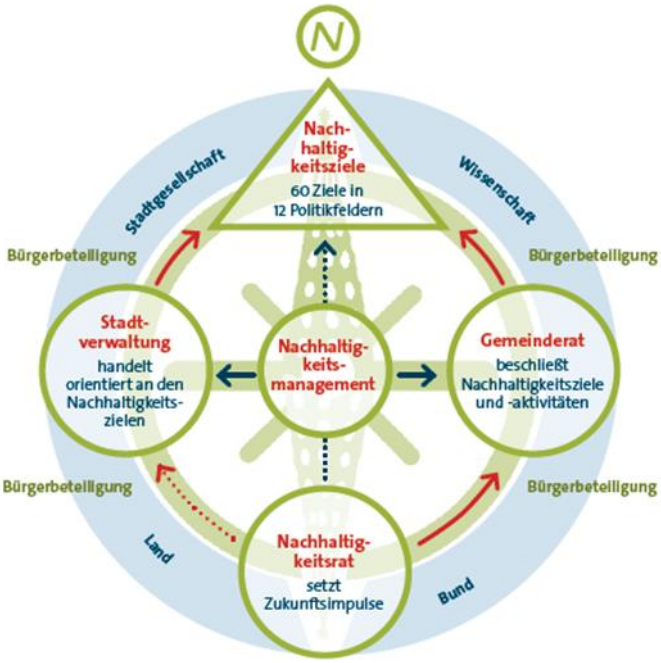
Bericht über den Prozess

Der Bericht über den Prozess nimmt weniger den Inhalt, sondern mehr den Aufbau und die Entwicklungsschritte des kommunalen Nachhaltigkeitsprozesses in den Fokus, innerhalb dessen der Nachhaltigkeitsbericht durchaus ein Meilenstein sein kann. In vielen Nachhaltigkeitsberichten wird dieser Abschnitt an den Anfang gestellt, bevor Indikatoren, Ziele, Handlungsfelder oder Maßnahmen beschrieben werden. Lesenden gibt dieser Baustein einen Eindruck davon, wie in der Kommune das Nachhaltigkeitsmanagement aufgebaut ist und welchen Regeln es folgt.

Bei der Ausformulierung dieses Berichtbausteins können zum Beispiel Antworten auf folgende Fragen gegeben werden:

- Welche Schritte im Nachhaltigkeitsmanagement wurden gegangen?
- Wer war eingebunden?
- Welche Methoden wurden angewandt?
- Welche (Beteiligungs-)Veranstaltungen wurden durchgeführt?
- Welche Prozessergebnisse wurden erzielt?
- Welche (neuen) Strukturen wurden aufgebaut?

In diesem Baustein des Nachhaltigkeitsberichtes finden sich häufig Prozess-Diagramme, die Strukturen und Abläufe grafisch illustrieren mit dem Ziel, die Lesbarkeit des Berichtes zu erhöhen. Zum Beispiel der Nachhaltigkeitskompass von Freiburg:



Quelle: Erster Freiburger Nachhaltigkeitsbericht 2014, S. 19

Evaluation und Interpretation

Evaluation ist ein geplanter, systematischer Prozess, der Ergebnisse aufgrund festgelegter Kriterien bewertet. Evaluation und Interpretation sind damit derjenige Baustein des Nachhaltigkeitsberichtes, der durchaus als die „Kür“ des Ganzen verstanden werden kann. Nach den rein beschreibenden Schritten im Vorfeld kommt hier nun eine Eigenleistung in Form der Bewertung dazu. Vielen fällt dieser Teil des Berichtes besonders schwer – obwohl oder vielleicht auch gerade weil er so wichtig ist.

Folgende Fragen können beispielsweise den Evaluierungs- und Interpretationsteil des Nachhaltigkeitsberichtes leiten:

Zum Bericht über den gegenwärtigen Zustand:

- Welche Indikatorenwerte zeigen kritische Zustände oder Entwicklungen an?
- Was sind die Ursachen und Treiber dieser Entwicklungen?
- Könnten sie vor Ort beeinflusst werden?
- Wodurch?

Zum Bericht über Zustandsveränderungen und Ziele:

- Entwickeln sich die Indikatorenwerte in Richtung der gesetzten Ziele?
- Werden die gesetzten Ziele in der vorgesehenen Zeitspanne erreicht?
- Müssen Ziele nachjustiert werden?
- Fehlen Ziele?

Zum Bericht über Aktivitäten:

- Wurden die vorgesehenen Maßnahmen und Projekte durchgeführt?
- Führten sie zum gewünschten Erfolg/Effekt?
- Sollten Maßnahmen fortgesetzt / nachjustiert / abgebrochen werden?

Zum Bericht über den Prozess:

- Wie gut haben sich die vorhandenen Strukturen bewährt?
- Waren die relevanten Akteure beteiligt?
- Wie zielführend waren die eingesetzten Methoden?
- Wie gut ist der Prozess integriert in das Alltagshandeln von Verwaltung und Politik?

1.5. Ausbau

Der Nachhaltigkeitsbericht ist geschrieben – was passiert nun damit? Was sind die nächsten Schritte? In diesem Kapitel möchten wir einen Ausblick auf die Möglichkeiten geben, mit dem Nachhaltigkeitsbericht weiter zu arbeiten, ihn in den zu Beginn beschriebenen Nachhaltigkeitszyklus einzubinden und schließlich als wirkungsvolles Steuerungsinstrument zu implementieren.

Formulierung und Überprüfung von Zielen

Der Nachhaltigkeitsbericht verleiht der Kommune jene Übersicht, die sie benötigt, um darauf aufbauend Entscheidungen über Maßnahmen oder Veränderungen in Richtung einer nachhaltigeren Entwicklung zu treffen. Aus dem Bericht kann ein Handlungsprogramm abgeleitet werden, das anhand gesetzter Ziele und Prioritäten den weiteren Verlauf des Nachhaltigkeits-Zyklus bestimmt *(mehr zum Thema „Zieldefinition" findet sich im Leitfaden „Die Nachhaltigkeitsstrategie")*. Ab diesem Zeitpunkt sollten auch die Zivilbevölkerung und andere entscheidende Stakeholder in den Prozess miteingebunden werden.

Diskussion in den politischen Gremien

Es empfiehlt sich, den Nachhaltigkeitsbericht im politischen Rat (Gemeinderat/Kreistag) vorzustellen und zu diskutieren. Durch die kritische Auseinandersetzung kann sichergestellt werden, dass die Gemeinderäte bzw. die Kreistagsmitglieder über ein fundiertes Verständnis von den Zielen und Maßnahmen verfügen. Sollten ausgehend vom Nachhaltigkeitsbericht Änderungen im Prozessablauf oder bei der Zuweisung von Mitteln für den nächsten Zyklus notwendig werden, werden diese nur auf politische Zustimmung stoßen, wenn die Probleme und möglichen Alternativen eingehend diskutiert wurden. Nach dieser Beschäftigung mit dem Nachhaltigkeitsbericht wird dieser vom Gemeinderat formal verabschiedet. Dies kann auch nur in Form einer zustimmenden Kenntnisnahme geschehen. Gleichzeitig wird die Verwaltung mit der Vorbereitung des nächsten Nachhaltigkeits-Zyklus beauftragt.

> *„Die Erstellung des Nachhaltigkeitsberichts war aufwändig, hat sich aber gelohnt: Schon während der Erarbeitung bewirkte er einen verbesserten Informationsaustausch innerhalb der Verwaltung. Und während der Beratungen im Stadtrat sorgten die vorgestellten Ergebnisse und Aktivitäten für Erkenntnisgewinne, aber auch für selbstkritische Fragen der Stadträte."*
>
> Aus dem Vorwort des Augsburger Nachhaltigkeitsberichts 2010, S. 4

Diskussion mit zentralen Akteuren und der Bürgerschaft

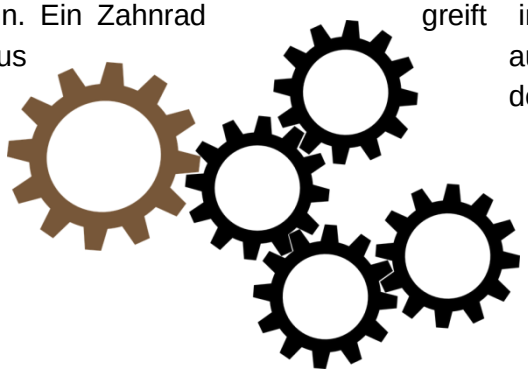
Mit dem Nachhaltigkeitsbericht als Grundlagendokument gilt es nun, aus dem Kreis der Verwaltung herauszutreten, Bürger sowie andere Interessengruppen mit einzubeziehen und die Ergebnisse mit ihnen zu diskutieren. Die Darstellung des Erreichten sowie des noch zu gehenden Weges können ein sehr wirkungsvolles Mittel sein, die örtliche Öffentlichkeit über den Prozess des zyklischen Nachhaltigkeitsmanagements auf dem Laufenden zu halten und damit das Thema „Nachhaltigkeit" als dauerhaftes Ziel der Kommunalpolitik im Bewusstsein zu verankern. Da die Kommunalverwaltung ja auch auf die Beiträge jedes einzelnen Bürgers und jeder einzelnen Bürgerin angewiesen ist, sei

es durch Mitarbeit an Projekten oder einfach durch ein verändertes Alltagsverhalten, ist eine regelmäßige Auffrischung der Motivierung ohnehin nötig. Auch andere Interessengruppen wie die lokale Wirtschaft, Wissenschaft und lokale Medien sollten informiert und mit einbezogen werden.

Das Rad weiter drehen

Die Ergebnisse des Nachhaltigkeitsberichtes wurden in den Gremien und mit der Öffentlichkeit diskutiert; nun gilt es (neue) Prioritäten und Handlungsschwerpunkte herauszuarbeiten, Ziele zu vereinbaren und Maßnahmen zu planen. Alle Erkenntnisse, Erfahrungen, Schlüsse und Vorschläge aus der Evaluierungsphase dienen bereits der Vorbereitung des nächsten Nachhaltigkeits-Zyklus'. So betrachtet wird aus der Ex-Post-Evaluierung eine Ex-Ante-Evaluierung, die in weiten Teilen bereits die nächste Bestandsaufnahme darstellt.

Ist der Mechanismus des zyklischen Nachhaltigkeitsmanagements einmal durchlaufen, sind Unregelmäßigkeiten begradigt und optimiert, dann sind die Voraussetzungen dafür gut, dass er vom nächsten Zyklus an bereits routiniert weiterlaufen kann. Ein Zahnrad greift ins andere, ein Schritt folgt dem nächsten und der Rhythmus aus Zielsetzung, Umsetzung und Zielüberprüfung wird Teil des kommunalpolitischen Tagesgeschäftes.



Weiterführende Literatur

Indikatoren

Steckbriefe SDG-Indikatoren Projekt Monitor Nachhaltige Kommune (Bertelsmann Stiftung)
https://www.bertelsmann-stiftung.de/index.php?id=9792

Zuletzt abgerufen am 26.11.2018

Steckbriefe Kern-Indikatoren Projekt Monitor Nachhaltige Kommune (Bertelsmann Stiftung), ab S. 158
https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/monitor-nachhaltige-kommune-bericht-2016-teil-1/

Zuletzt abgerufen am 07.12.2017

Statistiken

Wegweiser Kommune, für Kommunen ab 5.000 Einwohnern
http://www.wegweiser-kommune.de/

Zuletzt abgerufen am 07.12.2017

Zyklisches Nachhaltigkeitsmanagement

ICLEI (2007): Handbuch Projekt 21. Einstieg in ein zyklisches Nachhaltigkeitsmanagement
http://www.nachhaltigkeit-kommunal.eu/fileadmin/files/Handbuch-Projekt21_Druck.pdf

Zuletzt abgerufen am 07.12.2017

Musterberichte

Vorlage Nachhaltigkeitsbericht Projekt21
http://www.nachhaltigkeit-kommunal.eu/fileadmin/files/NHB_komplett.pdf

Zuletzt abgerufen am 12.12.2017

Leitfaden 2: NACHHALTIGKEITSSTRATEGIE

2.1. Grundlagen

Was ist eine Nachhaltigkeitsstrategie?

Die Nachhaltigkeitsstrategie einer Kommune setzt Prioritäten und gibt die Entwicklungsrichtung der Kommune für mehrere Jahre vor. Sie tut dies auf verschiedenen Ebenen. Ein Leitbild zeichnet eine Vision, wie die Kommune in einigen Jahren aussehen soll, wenn konsequent an Nachhaltigkeit gearbeitet wird. Strategische Nachhaltigkeitsziele machen diese Vision greifbarer und definieren Meilensteine auf dem Weg hin zur Erfüllung des Leitbildes. Handlungsziele und ein Maßnahmenkatalog brechen weiter herunter, wie mit konkreten Schritten diese Meilensteine erreicht werden können. Grundlage für die Zielfindung kann der Nachhaltigkeitsbericht sein, der eine erste Bestandsaufnahme zum Stand der Nachhaltigkeit der Kommune abbildet, aber auch qualitative Analysen auf Basis von vorhandenen Leitbildern, (Fach-)Konzepten oder (Fach-)Strategien, etc. Daraus können erste Herausforderungen und Prioritäten abgeleitet werden. Die Strategieentwicklung sollte querschnittsorientiert angegangen werden, sowohl verwaltungsintern, als auch unter Einbezug der lokalen Wirtschaft, Wissenschaft und Bürgerschaft. Auf diese Weise wird die Strategie zu einem langfristig wirksamen Steuerungsinstrument für die kommunale Nachhaltigkeit.

> *„Nachhaltigkeit im Sinne einer Gesamtstrategie macht einen über Jahre dauernden Prozess erforderlich, der in Schritten und phasenbezogen entwickelt werden muss. Ziel der Verwaltung ist es, den Prozess zur Erreichung der 60 kommunalen Nachhaltigkeitsziele auf der Grundlage einer generationengerechten Finanzpolitik mit allen relevanten Akteuren in horizontaler, wie vertikaler Kommunikation voranzutreiben."*
>
> *Freiburger Nachhaltigkeitsbericht 2014, S. 11*

Zielhierarchie

Messbare Ziele sind auf zweierlei Weise sehr wichtig für die Strategie und das gesamte kommunale Nachhaltigkeitsmanagement: Sie definieren jene Lebensqualität, die es für die Kommune zu erreichen gilt. Sie setzen aber auch dem Ressourcenverbrauch, der hierfür eingesetzt werden kann, klare Grenzen. Bei der Definition der Ziele wird zwischen verschiedenen Zielebenen unterschieden:

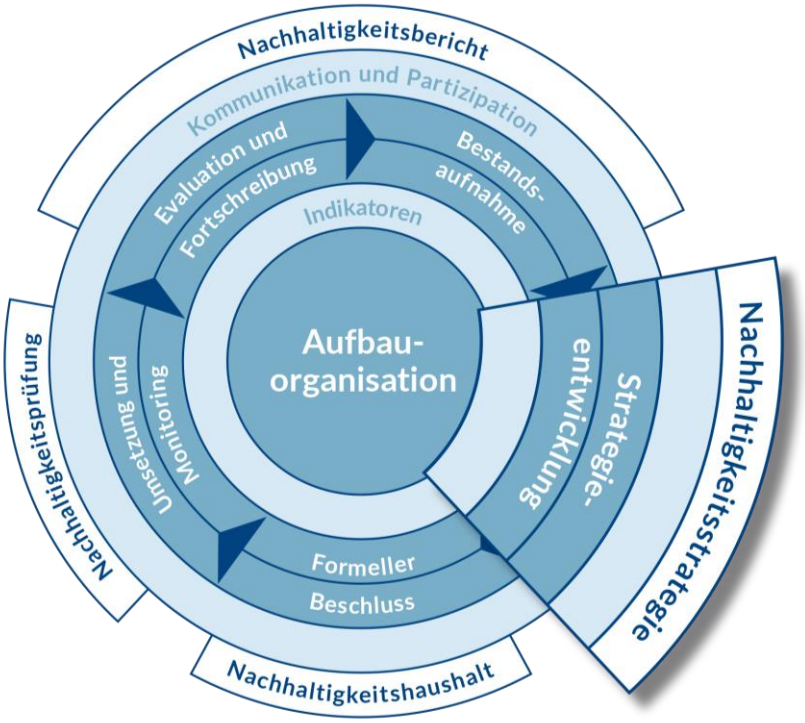
- **Normative Ziele**
  Übergreifende Leitbilder oder Leitlinien bzw. Leitziele
- **Strategische Ziele**
  mittel – bis langfristig, angezeigt/gemessen durch Indikatoren
- **Operative Ziele (Handlungsziele)**
  kurzfristig, angezeigt/gemessen durch Indikatoren

Schließlich wird in Form von Maßnahmen und durch Festlegung der Ressourcen sowie Verknüpfung mit dem Haushalt definiert, in welcher Form die oben erwähnten Ziele erreicht werden (auf Ziele und Maßnahmen wird in Kapitel 2.2 ausführlich eingegangen werden).

Wendeltreppe: Kontinuierlicher Verbesserungsprozess

Die regelmäßige Erstellung eines Nachhaltigkeitsberichtes kann und sollte Baustein eines zyklischen Nachhaltigkeitsmanagements sein:

- Durchläuft eine Kommune den Zyklus zum ersten Mal, beginnt sie mit einer **Bestandsaufnahme** als Grundlage für den Nachhaltigkeitsbericht. Es werden Daten zur Nachhaltigkeit der Kommune erhoben und in einem ersten Bericht zusammengefasst.
- Darauf aufbauend werden Prioritäten gesetzt, für die gemeinsam mit Entscheidungsträgern und Interessensvertretern eine **Nachhaltigkeitsstrategie** mit Zielen und Maßnahmen entwickelt wird.
- Die Nachhaltigkeitsstrategie wird im politischen Entscheidungsgremium der Kommune **formell beschlossen**, beispielsweise zusammen mit dem neuen Haushalt.
- Anschließend geht es darum, die Nachhaltigkeitsstrategie **Schritt für Schritt umzusetzen** – durch gezielte Verwaltungsarbeit und Steuerung, aber auch durch Veränderungen der Organisationsstruktur sowie durch Projekte und Maßnahmen gemeinsam mit den Bürgern.
- Schließlich folgt die Bilanz in Form einer **Evaluierung** des Erreichten und der Fortschreibung des Nachhaltigkeitsberichtes. Diese Fortschreibung bedeutet gleichzeitig den Eintritt in den nächsten Zyklus: Es werden neue Ziele gesetzt, Maßnahmen optimiert, usw. *(weitere Ausführungen siehe „Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen“)*.



Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen: Schritte, flankierende Elemente und Instrumente © ICLEI 2018

In der Praxis läuft das freilich nicht immer so schön nach Plan, und die Nachhaltigkeitsarbeit in einer Kommune ist immer auch eingebettet in schon existierende und fortlaufende Aktivitäten. Deshalb kommt es vor, dass eine Kommune den Einstieg in ein zyklisches Nachhaltigkeitsmanagement nicht am Anfang des Zyklus findet, sondern mittels eines der übrigen Schritte. Wichtig ist, sich darüber im Klaren zu sein, wo man gerade steht und was sinnvollerweise der nächste Schritt sein sollte.

2.2. Wie wird eine Nachhaltigkeitsstrategie erarbeitet?

Eine gemeinsame Erzählung

Die Entwicklung und Umsetzung einer Nachhaltigkeitsstrategie ist keine Teilzeitbeschäftigung, sondern benötigt volle Aufmerksamkeit über einen langen Zeitraum von vielen Beteiligten. Deshalb sollten die Verantwortlichen in einer Kommune zu Beginn sicherstellen, dass es eine überzeugende „Erzählung“ (ein „Narrativ“) gibt, warum man sich auf diese Aufgabe einlassen sollte. Diese Erzählung ist für jede Kommune eine andere und muss auf die lokalen Gegebenheiten angepasst sein: In der einen Kommune mag es um Modernisierung und Innovation gehen, in einer anderen Kommune um den Erhalt der Lebensqualität bei schwindenden Ressourcen, in einer dritten um globale Gerechtigkeit. Die zentrale Frage, die in allen Fällen überzeugend beantwortet werden muss, ist: „Warum begeben wir uns auf diesen Weg?“

Den Prozess planen und anschlussfähig sein

Das Modell eines auf wiederkehrende Fortschreibung angelegten, zyklischen Nachhaltigkeitsmanagements bietet wichtige Hilfestellung und Orientierung. Die Wirklichkeit vor Ort ist aber offensichtlich weitaus komplexer. Deshalb gilt es den Prozess gut zu planen, um sicherzustellen, dass man in der aktuellen Situation der Kommune anschlussfähig ist. Dabei ist etwa zu beachten, wer in die Erarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie eingebunden sein muss – sei es als Unterstützer oder als potenzieller Kritiker. Gab es in der Vergangenheit ähnliche Vorhaben und was kann daraus gelernt werden? Welche lokalen Themen oder Herausforderungen eignen sich als „Aufhänger“, welche gerade nicht? Stehen Kommunalwahlen vor der Tür und ist es deshalb möglicherweise besser, vorerst mit der Strategieentwicklung zu warten?

Zuständigkeiten festlegen

Die Verantwortlichkeit für die Steuerung der Erarbeitung und späteren Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie auf Verwaltungsseite muss für alle Beteiligten klar festgelegt sein. In vielen Fällen wird dafür die Rolle einer Nachhaltigkeitsbeauftragten oder eines Nachhaltigkeitsmanagers eingeführt – möglichst unterstützt durch eine eigene Verwaltungseinheit. Von Seiten der Verwaltungsleitung und des Rates muss den Zuständigen ein klares Mandat erteilt werden, welches ihnen erlaubt, Aktivitäten innerhalb der Verwaltung zu koordinieren sowie darüber hinaus gegebenenfalls verwaltungsexterne Akteure miteinzubeziehen. Es empfiehlt sich, zusätzlich ein ämterübergreifendes Team aufzustellen. Dieses vereinbart die interne Abstimmung, Arbeitsweise und Kommunikation.

Zu klärende Fragen:

- Wer macht was?
- Zusammen mit wem und wie?
- Mit welchen Befugnissen und Aufgaben?
- Welche Pläne, Strategien und Instrumente existieren?
- Welche gesetzlichen Vorgaben müssen eingehalten werden?
- Welche Projekte wurden oder werden bereits durchgeführt?

Beteiligung

Die Kommunalverwaltung alleine kann die Kommune nicht nachhaltig gestalten. Für eine erfolgreiche Nachhaltigkeitsstrategie ist es unabdingbar, externe Akteure mit in den Prozess einzubinden. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die vereinbarten Ziele und Maßnahmen von all denjenigen mitgetragen werden, von denen Beiträge zu ihrer Umsetzung erwartet werden. Der Beteiligungsprozess ist ein unterstützender, aber auch aufwändiger und komplexer Prozess. Deswegen sollte gezielt überlegt werden, wer zu welchem Zeitpunkt sinnvoll und zu welchem Zweck einbezogen werden sollte.

Wer, wann, wie und warum?

- Sicherung der **politischen Unterstützung**, die ehrgeizige Ziele legitimiert und erfüllt.
- Beteiligung von Teilen der **Bevölkerung**, die ein spezifisches Interesse an einem bestimmten Themengebiet haben.
- Einholung von **Expertenmeinungen** bezüglich auftretender Probleme und/oder allgemeiner Faktoren wie wechselnde soziale, wirtschaftliche oder physikalische Parameter auf lokaler und nationaler Ebene.
- Sektor-übergreifende Beteiligung von **Mitarbeitern der Stadtverwaltung**, um, basierend auf Erfahrungswerten, realistische Zeitrahmen für die Erfüllung verschiedener Ziele abschätzen zu können.
- Abschätzung der Ressourcenverfügbarkeit im Hinblick auf Planung, Monitoring und Evaluation während der gesamten Dauer des Managementzyklus zusammen mit den **politischen Verantwortlichen**.
- Nach Bedarf: Beteiligung weiterer **öffentlicher und privater Organisationen**, die den Prozess der Zielsetzung entweder beeinflussen können oder direkt betroffen sind.

z.B. In Augsburg sah ein Teil des Prozesses wie folgt aus:

- **für Bürger:** vom 5.11. bis 3.12.2014 online auf www.augsburg-entwicklen.de und bei Veranstaltungen.
- **für Unternehmen und Institutionen:** vom 5.11 bis 3.12.2014 online auf www.augsburg-entwicklen.de und bei Veranstaltungen.
- **für städtische Stellen:** im Juni/Juli 2014 bei Workshops der Geschäftsstelle der Lokalen Agenda 21 mit den Referaten; sowie bei Bürgerveranstaltungen.
- **für Agendaforen und Institutionen des Nachhaltigkeitsbeirates:** bei der Klärung der Grundstruktur der Zukunftsleitlinien, bei Expertenworkshops, vom 5.11 bis 3.12.2014 online auf www.augsburg-entwickeln.de sowie bei öffentlichen Veranstaltungen

- **Politik:** Bei Expertenworkshops, vom 5.11. bis 3.12.2014 online auf www.augsburg-entwickeln.de und bei Veranstaltungen. Zudem im Rahmen der Beratungen im Stadtrat und den Ausschüssen.

www.nachhaltigkeit.augsburg.de/zukunftsleitlinien/erarbeitung/beteiligung

„Die Zukunftskonferenz ist das Herzstück der Bürgerbeteiligung in Ludwigsburg und findet alle drei Jahre statt. Die Treffen bilden den roten Faden für das Stadtentwicklungskonzept ‚Chancen für Ludwigsburg', das mit breiter Beteiligung der Bürger entworfen wurde. Bei der Veranstaltung schauen die Teilnehmenden mit der Stadtverwaltung und dem Gemeinderat gemeinsam über den Tellerrand, sammeln und diskutieren neue Ideen und Vorschläge."

Stadt Ludwigsburg

Wo anfangen?

Viele Kommunen, die erfolgreich mit dem Instrument „Nachhaltigkeitsstrategie" arbeiten, gehen schrittweise vom Großen ins Kleinteilige. Das heißt: zuerst die Entwicklung von Leitlinien, dann das Ableiten strategischer Ziele, anschließend die Übersetzung in Handlungsziele, welche die Basis für einen Maßnahmenkatalog bilden, dessen Effekt durch Indikatoren nachgeprüft wird. Obwohl sich dieses Vorgehen bewährt hat, muss es nicht für alle Kommunen gelten. Es soll bei der Nachhaltigkeitsstrategie auch nicht darum gehen, alles Bisherige über Bord zu werfen. Es kann deshalb ratsam sein, eine Nachhaltigkeitsstrategie auf bestehenden Elementen aufzubauen. Dabei kann gefragt werden:

- Welche existierenden Fachkonzepte enthalten strategische Ziele, die als Leitlinien formuliert werden könnten?
- Wo wurden schon intensive Beteiligungsprozesse durchgeführt?
- In welchen Bereichen wird schon erfolgreich mit Indikatoren gearbeitet?
- Wozu hat sich die Kommune etwa im Rahmen von internationalen Städtepartnerschaften verpflichtet?

2.3. Wie können Indikatoren in der Nachhaltigkeitsstrategie verwendet werden?

Indikatoren bilden den Ausgangs- und Zielpunkt einer Nachhaltigkeitsstrategie. Sie beschreiben einerseits den Status Quo der örtlichen Nachhaltigkeit und bilden so die Basis für die Entwicklung von Zielen, die wiederum das „Herzstück“ einer Strategie darstellen. Andererseits messen Indikatoren die Zielerreichung und bilden damit den Erfolg der Nachhaltigkeitsstrategie ab. In beiden Fällen übernehmen Indikatoren eine wichtige Kommunikations- und „Übersetzungs“-Funktion: Anhand verhältnismäßig weniger Leitgrößen wird den Beteiligten (zumeist Laien) vermittelt, wie sich das hochkomplexe Gebilde „Kommune“ entwickelt.

Auf der Maßnahmenebene dienen Indikatoren den an der Umsetzung der Strategie beteiligten Fachleuten innerhalb und außerhalb der Kommunalverwaltung dazu, die (gewünschten und unerwünschten) Auswirkungen von Aktivitäten im Blick zu behalten und gegebenenfalls nachzusteuern.

Auswahl der Indikatoren

Es gibt keine bundesweit vorgeschriebenen Indikatoren für Nachhaltigkeit in Kommunen. Es existieren jedoch verschiedene Indikatoren-Pools, auf die Kommunen zurückgreifen können. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass es nicht wichtig ist, von welchen Indikatoren-Pools die einzelne Kommune sich letztendlich bedient, um die Zielerreichung am besten anzuzeigen. Es ist hingegen sehr wichtig, sich vor der Betrachtung der Indikatoren-Pools im Klaren darüber zu sein, was man abbilden möchte! Es empfiehlt sich, zu jedem gewählten Indikator ein „Indikatorenportrait“ oder einen Indikatorensteckbrief“ zu erstellen, um jederzeit nach innen und außen ihre Rolle sowie die Beweggründe der Auswahl darstellen zu können.

SDG-Indikatoren für Kommunen

Die Bertelsmann Stiftung, das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund, das Deutsche Institut für Urbanistik sowie Engagement Global haben einen Katalog an Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen auf kommunaler Ebene in Deutschland entwickelt und empfohlen. Weitere Informationen unter www.sdg-indikatoren-fuer-kommunen.de.

Weitere Indikatoren-Sets liegen beispielsweise von der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V. (FEST), dem Nachhaltigkeitsbüro der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW), von NRW Kommunal, der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 (LAG 21) NRW sowie dem „Reference Framework for Sustainable Cities“ vor.

Leitlinien für die Auswahl von Indikatoren

- Der Indikator beschreibt einen Aspekt eines komplexeren Systems, der sich als 'Stellvertreter' für das gesamte System eignet ('pars pro toto').
- Der Indikator bewegt sich auf derselben 'Flughöhe', d.h. er hat denselben Detailierungsgrad wie das Phänomen oder Ziel, für das er Anzeiger sein soll.

- Die einem Indikator zugrundeliegenden Daten sind aktuell, gut dokumentiert und jederzeit verfügbar.
- Es besteht die Möglichkeit, anhand von Tendenzen und Zukunftsszenarien die Entwicklung des Indikators für das kommende Jahr abzuschätzen.
- Der Indikator ist leicht verständlich und kann auch von Laien interpretiert werden.
- Der gesamte Satz der ausgewählten Indikatoren ist ausgewogen und kommunizierbar.

Mehr zum Thema Indikatoren findet sich im Leitfaden „Der Nachhaltigkeitsbericht“.

Konflikte und Konkurrenzen

Kern der Idee einer nachhaltigen Entwicklung ist die Überzeugung, dass eine langfristig tragfähige Entwicklung eines Gemeinwesens nicht auf Kosten der einen oder anderen Grundvoraussetzung geschehen kann. Eine wirtschaftliche Entwicklung, die natürliche Ressourcen plündert, entzieht sich ebenso ihrer langfristigen Grundlage wie ein Umweltschutz, der soziale Ungerechtigkeiten ignoriert. Eine nachhaltige Entwicklung macht somit Zielkonflikte transparent und versucht diese in Einklang zu bringen. Solche Zielkonflikte werden auch im Rahmen einer lokalen Nachhaltigkeitsstrategie zutage treten: Sollen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze neue Industrieflächen ausgewiesen werden oder Schutzgebiete zum Erhalt der Artenvielfalt? Soll die „Stadt der kurzen Wege“ in ihrer Ausdehnung begrenzt oder der Wohnungsmarkt durch neue Wohngebiete entspannt werden? Indikatoren können dabei helfen, Zielkonflikte darzustellen und zu managen.

z.B. Indikatorenmatrix aus dem Projekt 21[2]

Schutzgüter Bedürfnisse	Wasser, Boden, Luft	Fläche	Globale Verantwortung	Chancengleichheit	Soziale Infrastruktur
Wohnen		Versiegelte Fläche pro Einwohner	Anteil Gebäude mit mindestens Niedrigenergiestandard	Durchschnittl. örtlicher Mietpreis im Verhältnis zum Einkommen	
Mobilität	Anteil schadstoffarmer Autos an allen Zulassungen		Anteil Umweltverbund an allen Wegen		Anteil Einwohner mit Mindestnähe zu wichtigen Einrichtungen
Einkommen	Anteil der ökologisch bewirtschafteten landwirtschaftlichen Fläche	Anzahl Arbeitsplätze pro ha Gewerbefläche		Anteil Frauen in örtlichen Führungspositionen	Anteil der Bezieher von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe
Versorgung	Siedlungsabfälle pro Einwohner		Umsatz fair gehandelter Produkte in ausgewählten Geschäften		Anteil ganztägiger Betreuungsplätze für Kinder nach Alter
Freizeit & Bildung		Unter Schutz gestellte Flächen in ha	Energieverbrauch öffentlicher Freizeit- und Bildungseinrichtungen	Anteil ausländischer Mitglieder in ausgewählten Vereinen	

Indikatorenmatrix aus dem 'Projekt 21' Rheinland-Pfalz, 2003-2007: Für jedes Bedürfnisfeld werden exemplarisch Anzeiger für miteinander konkurrierende Schutzgüter definiert.

[2] Projekt21: http://www.nachhaltigkeit-kommunal.eu/projekte/projekt-21/, zuletzt abgerufen am 14.02.2018

2.4. Aufbau

Leitbild und Leitziele

Leitziele – oder auch ein in Textform verfasstes Leitbild – geben die Richtung für die nachhaltige Entwicklung der Kommune vor. Sie sind der normative Kompass, den es heißt Wirklichkeit werden zu lassen. Vor allem bei diesem Teil der Nachhaltigkeitsstrategie kann die Bürgerschaft aktiv beitragen, während etwa bei der Entwicklung detaillierter Handlungsziele eher das Fachwissen von Experten gefragt ist.

Die eigene Vision entwickeln

Viele Kommunen entscheiden sich dafür, bei diesem Schritt ein eigenes, auf ihre Kommune und deren lokalen Begebenheiten zugeschnittenes Leitbild oder eine überschaubare Anzahl (in der Regel 3 bis maximal 10) übergeordneter Leitziele zu entwickeln. Dabei können gut thematische Schwerpunkte gesetzt werden. Vor allem für kleine und mittlere Kommunen kann es von Interesse sein, ein starkes Leitthema zu wählen, das einen Zugang zum Thema „Nachhaltigkeit“ ermöglicht. Die übrigen Dimensionen der Nachhaltigkeit und andere Themen werden dann ausgehend von diesem Fixpunkt definiert. So kann man etwa über das Leitthema „Klimaschutz“ auch Aussagen zu regionaler Wirtschaft oder zu Artenvielfalt treffen. Bildung und die Frage nach guter Lebensqualität kann etwa über das Leitthema regionaler Ernährung diskutiert werden.

Anschlussfähig an internationale Prozesse

Während viele Kommunen den Weg gehen, eigene Leitziele zu entwickeln, orientieren sich andere an internationalen Abkommen, um damit eine Anschlussfähigkeit an internationale Prozesse zu betonen. Die Aalborg Commitments, welche 2004 von der Europäischen Kampagne Zukunftsbeständiger Städte & Gemeinden verabschiedet wurden, haben über lange Zeit einen solchen Fixpunkt dargestellt. Seit ihrer Verabschiedung 2015 orientieren sich mehr und mehr Kommunen in Deutschland und anderen Teilen der Welt an den Globalen Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen. Diese Globalen Ziele werden dann auf die lokale Ebene übersetzt.

Anschlussfähig an lokale Prioritäten

Bei der Entwicklung von Leitzielen kann es nützlich sein, strategisch vorzugehen. Es können etwa Themen in den Vordergrund gestellt werden, die aktuell viel debattiert werden, wodurch sich eventuell externe Fördermöglichkeiten ergeben. Eine weitere Frage ist, ob die Kommune sich mit Ihrer Nachhaltigkeitsstrategie vor allem auf jene Themen bezieht, in denen sie Defizite aufweist, oder ob sie einen Schwerpunkt auf schon vorhandene Stärken legt, um dadurch ihr Profil zu schärfen. Für eine ländliche Kommune ist es unter Umständen schwer, sich bei Themen wie Digitalisierung und Innovation hervorzutun, im Gegensatz zu einem Schwerpunkt auf Lebensqualität und Naturnähe. Es gibt viele Wege zur Nachhaltigkeit. Den besten Weg für die eigene Kommune zu finden beginnt mit der Entwicklung von Leitzielen.

z.B.

Leitsätze des Ludwigsburger Stadtentwicklungskonzepts „Chancen für Ludwigsburg“ (Stand 2015, nächste Überarbeitung 2018)

Themenfeld 1: Attraktives Wohnen

Leitsatz:
Auf der Grundlage einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Stadtentwicklung werden die Möglichkeiten für ein vielfältiges Wohnangebot für alle Bevölkerungsgruppen in einem sozial ausgeglichenen und lebendigen Wohnumfeld geschaffen

Fortschreibungsbeschluss der strategischen Ziele und Leitsätze des Stadtentwicklungskonzeptes der Stadt Ludwigsburg (2015)

https://www.ludwigsburg.de/,Lde/start/stadt_buerger/Stadtentwicklungskonzept.html

Strategische Ziele

Basierend auf den Leitzielen werden für eine Nachhaltigkeitsstrategie strategische Ziele abgeleitet, die auf der einen Seite die Lebensqualität, die die Kommune für die Zukunft anstrebt, definieren, und auf der anderen Seite dem Ressourcenverbrauch, der hierfür eingesetzt werden kann, Grenzen setzen. Ihre Anzahl sollte genügen, um die breite Palette kommunaler Entwicklungsthemen angemessen abzubilden, gleichzeitig aber überschaubar genug sein, um in Politik und Gesellschaft vor Ort kommunizierbar zu bleiben.

Von der Vision zu konkreten Zielen
Während Leitbilder und Leitziele die übergeordnete Vision der Kommune normativ und qualitativ beschreiben, sind strategische Ziele quantifizierbar und damit messbar und anzeigbar. Sie bilden den Kern der Nachhaltigkeitsstrategie und der damit verknüpften Berichterstattung (Nachhaltigkeitsbericht). Strategische Ziele sind mittel- bis langfristig ausgelegt (in der Regel mindestens 7 bis maximal 20 Jahre, z.B. „Reduzierung der Treibhausgase um 50% bis 2030“). Sie müssen regelmäßig durch interne und externe Audits sowie durch politische Debatten kritisch hinterfragt werden. Aufgrund wechselnder Rahmenbedingungen können Ziele an Wirksamkeit einbüßen und sollten dementsprechend durch neue, besser an die aktuelle Situation angepasste Ziele ersetzt werden. Die Ergebnisse sind bei der Aktualisierung oder Fortschreibung einer Nachhaltigkeitsstrategie zu berücksichtigen.

Die Festlegung neuer langfristiger Ziele wird zwingend notwendig, wenn entweder ein Ziel erreicht oder der Zeitrahmen für die Erfüllung eines Zieles überschritten wurde.

Operative Ziele (Handlungsziele)

Ausgehend von den strategischen Zielen werden kurzfristige Handlungsziele abgeleitet und im Maßnahmenplan verankert. Wurde vor Erstellung der Nachhaltigkeitsstrategie eine Bestandsaufnahme

durchgeführt, sollten diese Werte als Referenz herangezogen werden, um realistische Ziele formulieren zu können. Zudem geben bestehende Fachstrategien einen Hinweis auf Richtwerte und realistische Ziele. Auch bei den Handlungszielen gilt die Prämisse der Quantifizierbarkeit, Messbarkeit und Anzeigbarkeit der Ziele.

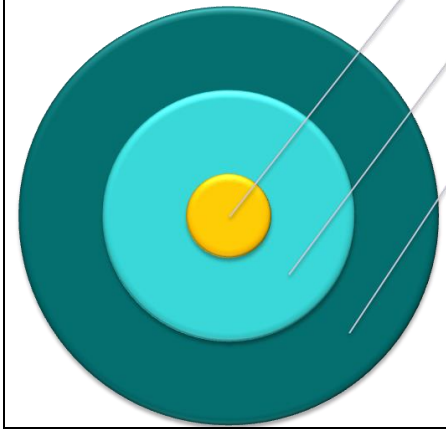
Kurzfristig und terminierbar
Handlungsziele sind quasi die unterste Ebene der Zielhierarchie.

- Sie stellen konkret umsetzbare Ziele dar, die mit Maßnahmen unterlegt sein sollten.
- Sie sind kurzfristig angelegt, so dass sie während des laufenden Zyklus‘ erreicht werden können.
- Sie werden, sobald sie erreicht wurden, durch neue Handlungsziele ersetzt.

Das Internationale Netzwerk für Umweltmanagement (INEM) vertritt die Ansicht, Ziele sollten „SMART“ sein:

- Spezifisch (Specific): Augenmerk auf zentralen Leitphänomenen, keine Formulierungen wie z.B. „umweltfreundlicher“.
- Messbar (Measurable): Was nicht gemessen wird, kann nicht nachgeprüft werden. Messeinheiten sorgfältig klären, um Fortschritte messen zu können.
- Erreichbar (Achievable): Keine zu hoch gesteckten Ziele, denn unerreichte Ziele wirken demotivierend. Auch nicht zu viele Ziele gleichzeitig.
- Realistisch (Realistic): Andererseits auch nicht zu bescheidene Ziele setzen, sonst wird unnötig Verbesserungspotential verschenkt.
- Zeitgebunden (Time-bound): Ziele immer mit Zielzeitpunkten versehen, anders kann niemand sagen, wann sie erreicht werden sollen.

z.B.



Leitziel
Natürliche Ressourcen schonen

Strategisches Ziel
Trinkwasserverbrauch innerhalb der nächsten 15 Jahre auf max. 120 l / Einwohner und Tag reduzieren

Handlungsziel
Anteil der Wasserspararmaturen in öffentlichen Gebäuden innerhalb der nächsten 2 Jahre auf 80 % erhöhen

Bezug zu Fachstrategien

Die Handlungsziele werden nicht in einem Vakuum erstellt, sondern reihen sich ein in die laufenden Aktivitäten der Kommune. Wird die Nachhaltigkeitsstrategie zum ersten Mal erstellt, tritt sie in der Regel ein in eine Umgebung, in der schon viele verschiedene Fachstrategien oder -konzepte bestehen und umgesetzt werden. Es kann eine Herausforderung sein, diese unterschiedlichen Logiken – übergeordnete integrierte Gesamtstrategie und einzelne teils konträre Fachstrategien – zusammenzuführen. Für die Handlungsziele ist es jedoch vor allem eine Chance, wenn es verschiedene Fachstrategien gibt, auf deren Arbeit zurückgegriffen werden kann. Zu einem Großteil lassen sich die Handlungsziele der Nachhaltigkeitsstrategie aus den Fachstrategien übernehmen. Hat eine Kommune den Managementzyklus schon ein- oder mehrmals durchlaufen, orientieren sich die Fachstrategien und deren Zielsysteme idealerweise in zunehmendem Maße an der Nachhaltigkeitsstrategie. Hierfür muss sichergestellt werden, dass alle Fachbereiche ausreichend an der Entwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie beteiligt waren und diese mittragen. Ist dies nicht der Fall, besteht die Gefahr, dass es parallele Strategien gibt, die sich nur bedingt aufeinander beziehen, was die Steuerungsfähigkeit der Kommune verringert.

Maßnahmen

Um die verabredeten Ziele auch erreichen zu können, ist es unabdingbar, in einem weiteren Schritt Maßnahmen und Projekte zu vereinbaren. Dies können zum Beispiel sein:

- technische Maßnahmen und Projekte;
- die Aufstellung oder Neuausrichtung von Plänen;
- Aktivitäten zur Bewusstseinsbildung;
- Änderungen in den Verwaltungsabläufen und -strukturen.

Alle in einem vereinbarten Zeitraum umzusetzenden Maßnahmen können beispielsweise in einem Nachhaltigkeitsprogramm zusammengefasst werden. Es stellt eine Art Aufgabenkatalog für alle Verwaltungsabteilungen dar. Das Programm kann auch Maßnahmen enthalten, die von verwaltungsexternen Akteuren wie Vereinen, Unternehmen, Initiativen usw. umgesetzt werden. Entscheidend ist der klare Bezug der Maßnahmen zu den Nachhaltigkeitszielen sowie die explizite Beschreibung der erwarteten Auswirkungen der Maßnahmen.

Koordination der Fachbereiche

Wenn auch ein Großteil der Maßnahmen durch die verschiedenen Fachbereiche umgesetzt wird oder bereits im Rahmen bestehender Pläne und Prozesse in Gang gesetzt wurde, erfordert ein Nachhaltigkeitsmanagement dennoch die Zusammenführung zu einer gemeinsamen Zeitplanung, die Festlegung von Verantwortlichkeiten und die Abstimmung der Verantwortlichen untereinander.

Prioritäten setzen und schlau planen

Auch bei der Planung von Maßnahmen und deren Umsetzung kann eine Kommune mit schlauer Planung bessere Erfolge erzielen. So ist es etwa wichtig, bei einem auf Langfristigkeit ausgerichteten Veränderungsprozess auch schnelle Erfolge vorweisen zu können. Damit steigt die Motivation der Beteiligten.

- ► **Maßnahmen auswählen, die schnelle Erfolge versprechen.**

Oft sehen sich Kommunen mit Problemen konfrontiert, die nicht durch eine Maßnahme alleine gelöst werden können. Welche der vielen erforderlichen Maßnahmen zuerst umgesetzt wird, kann eine Rolle spielen, wenn sich dadurch Synergieeffekte ergeben.

- **Maßnahmen auswählen, die Synergien möglich machen.**

Manche Maßnahmen sind äußerst dringlich für die Entwicklung der Kommune, können aus verschiedenen Gründen aber nicht im Alleingang umgesetzt werden. Möglicherweise braucht es die Zustimmung einer höheren Verwaltungsebene, oder die Umsetzung hängt an externer Förderung.

- **Risiken für den Erfolg der Umsetzung realistisch einschätzen.**

Auch wenn eine Nachhaltigkeitsstrategie durch einen umfangreichen Beteiligungsprozess entstanden ist, wird es nach ihrer Verabschiedung dennoch Skeptiker oder Kritiker geben. Problematisch wird es, wenn diese die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie beeinflussen können. Durch die richtige Auswahl der Maßnahmen können diese Skeptiker möglicherweise zu Verbündeten werden.

- **Durch die Auswahl der Maßnahmen Verbündete schaffen.**

2.5. Ausbau

Die Nachhaltigkeitsstrategie in den Management-Zyklus einbetten

Die Umsetzung

Nachdem die Nachhaltigkeitsstrategie mit einem Handlungsprogramm entwickelt wurde, wird sie vom Rat beschlossen und ist damit für die Umsetzung bereit. Hier liegen viele Fallstricke für den Erfolg des Nachhaltigkeitsmanagements. Wie in vielen anderen Bereichen steckt auch im alltäglichen Verwaltungshandeln „der Teufel im Detail“. Damit die Strategie nicht an der Umsetzung scheitert, ist es von zentraler Bedeutung, dass eine effiziente Managementstruktur zur Umsetzung geschaffen wird. Zudem ist es wichtig, in regelmäßigen Abständen die Umsetzung zu überprüfen, Erfolge zu messen und diese sowohl nach innen in die Verwaltung und Politik, als auch nach außen in die Stadtgesellschaft zu kommunizieren.

Der Nachhaltigkeitshaushalt

Ein zentrales Instrument zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie ist der kommunale Haushalt. In einem Nachhaltigkeitshaushalt werden die Produkthaushalte der doppelten Buchführung (Doppik) auf Ziele aus der Nachhaltigkeitsstrategie ausgerichtet und die Wirkung der Ausgaben mit Indikatoren überprüft *(mehr hierzu im Leitfaden „Der Nachhaltigkeitshaushalt“)*. Die Wirkung der Ausgaben hinsichtlich der Nachhaltigkeitsziele wird in einem Nachhaltigkeitshaushalt jährlich mit dem Jahresabschluss überprüft.

Die Nachhaltigkeitsprüfung

Ein weiteres Instrument, das die Umsetzung der lokalen Nachhaltigkeitsstrategie unterstützt, ist die Nachhaltigkeitsprüfung. Für Beschlussvorlagen des Rats wird von der Verwaltung geprüft, ob dieser Beschluss den lokalen Nachhaltigkeitszielen der Kommune entspricht *(mehr hierzu im Leitfaden „Die Nachhaltigkeitsprüfung“)*. Jede Beschlussvorlage bis ins letzte Detail hinsichtlich ihrer voraussichtlichen Wirkung auf alle strategischen oder sogar Handlungsziele zu prüfen wäre ein zu großer Aufwand. Die Nachhaltigkeitsprüfung verlangt also nach einer allgemeineren Einschätzung. Eine Möglichkeit ist eine Prüfung entlang der Leitlinien der Nachhaltigkeitsstrategie. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die Anzahl der Leitlinien in der Nachhaltigkeitsstrategie begrenzt sein muss. Auch sollten die Leitlinien so formuliert sein, dass eine ex-ante-Einschätzung mit vertretbarem Aufwand möglich ist. Es sollte bei den Leitlinien also auf eine klare und verständliche Formulierung geachtet werden. Weiterhin sollte es eine klare Trennung zwischen strategischen Zielen und Leitlinien geben.

Der Nachhaltigkeitsbericht

Der Nachhaltigkeitsbericht ist eng mit der Nachhaltigkeitsstrategie verknüpft. Vor der Erarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie liefert er die nötige Bestandsaufnahme, welche wichtige inhaltliche Grundlagen für die Diskussionen um Leitbild, strategische Ziele und Handlungsziele liefert *(mehr hierzu im Leitfaden „Der Nachhaltigkeitsbericht“)*. In einer Bestandsaufnahme können die Stärken und Schwächen der Kommune bezüglich Nachhaltigkeit und somit der Handlungsbedarf identifiziert werden. Nachdem die Nachhaltigkeitsstrategie in die Umsetzung gegangen ist, wird nach einigen Jahren eine Evaluation durchgeführt. Hier schließt sich der Kreis, denn die Evaluation der durchgeführten Maßnahmen wird zum Ausgangspunkt für die Überarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie. Es beginnt ein neuer Zyklus des Nachhaltigkeitsmanagements.

Die Nachhaltigkeitsstrategie weiterentwickeln

Die Stadtgesellschaft, ebenso wie Politik und Verwaltung, sind einem ständigen Wandel unterworfen. Kommunalwahlen verändern Mehrheiten im Rat, Mitarbeiter in der Verwaltung wechseln die Posten, Bürgermeister treten nicht mehr zur Wahl an und externe Dynamiken wie die Arbeitsmarktsituation oder eine Umweltkatastrophe verändern die Prioritäten in der Gesellschaft. Was gestern noch keiner „auf dem Schirm“ hatte, kann heute höchste Priorität haben – und umgekehrt. Was heute politisch oder technisch unmöglich erscheint, kann morgen normaler Alltag sein.

Die Nachhaltigkeitsstrategie in einen zyklischen Prozess der ständigen Weiterentwicklung und Fortschreibung einzubetten, ist daher vor allem entspannend: Es muss nicht alles jetzt, und auch nicht alles auf einmal angegangen werden. Themen können erweitert und verändert werden, Indikatoren angepasst oder ersetzt. Akteure können zusätzlich miteingebunden werden, und neue Strukturen können Arbeits- und Umsetzungsprozesse verändern. Durch die regelmäßige Evaluierung und Weiterentwicklung kann die kommunale Nachhaltigkeitsstrategie aktuell und relevant gehalten werden, während gleichzeitig für jeden Zyklus eigene Schwerpunkte gesetzt werden können.

Weiterführende Literatur

Indikatoren

Steckbriefe SDG-Indikatoren Projekt Monitor Nachhaltige Kommune (Bertelsmann Stiftung)
https://www.bertelsmann-stiftung.de/index.php?id=9792

Zuletzt abgerufen am 26.11.2018

Steckbriefe Kern-Indikatoren Projekt Monitor Nachhaltige Kommune (Bertelsmann Stiftung), ab S. 158
https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/monitor-nachhaltige-kommune-bericht-2016-teil-1/

Zuletzt abgerufen am 07.12.2017

Statistiken

Wegweiser Kommune, für Kommunen ab 5.000 Einwohnern
http://www.wegweiser-kommune.de/

Zuletzt abgerufen am 07.12.2017

Zyklischer Managementkreislauf

ICLEI (2007): Handbuch Projekt 21. Einstieg in ein zyklisches Nachhaltigkeitsmanagement
http://www.nachhaltigkeit-kommunal.eu/fileadmin/files/Handbuch-Projekt21_Druck.pdf

Zuletzt abgerufen am 07.12.2017

Nachhaltigkeitsstrategie

Leuphana Universität Lüneburg (2015) Kommunale Verwaltung nachhaltig gestalten
https://www.leuphana.de/professuren/nachhaltigkeitspolitik/nachhaltige-verwaltung.html

Zuletzt abgerufen am 31.01.2018

Globale Nachhaltigkeitsziele

ICLEI (2015) SDG Briefing Sheets
http://www.iclei.org/briefingsheets.html

Zuletzt abgerufen am 15.01.2018

Leitfaden 3: NACHHALTIGKEITSHAUSHALT

3.1. Grundlagen

Die Erstellung und Verabschiedung des Haushalts ist der Kern kommunalen Handelns und das Herzstück parlamentarischer Demokratie. Der Nachhaltigkeitshaushalt verknüpft den kommunalen Haushalt mit strategischen Nachhaltigkeitszielen der Kommune. Damit wird Nachhaltigkeit als zentrales Element kommunalen Handelns etabliert. Durch den Nachhaltigkeitshaushalt ist Nachhaltigkeit keine zusätzliche kommunale Aufgabe, sondern wird Teil des täglichen Verwaltungshandelns. Jeder Euro, der von der Kommune ausgegeben wird, sollte möglichst zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele der Kommune beitragen. Im Werkzeugkasten des kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements ist der Nachhaltigkeitshaushalt ein noch neues Instrument, das jedoch auf Erfahrungen der Haushaltsplanung allgemein und auf erste konkrete Umsetzungen zurückgreifen kann.

Was ist ein Nachhaltigkeitshaushalt?

Grundlage für den Nachhaltigkeitshaushalt ist die doppelte Buchführung oder Doppik in Kommunen. Anstoß zur Einführung der Doppik war der Beschluss der Innenministerkonferenz vom 21. November 2003 zur „Reform des Gemeindehaushaltsrechts: Von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen“. Wie der Titel des Beschlusses schon sagt, geht es bei der Einführung der doppelten Buchführung darum, den Weg von einer reinen input- und zahlungsbasierten Buchführung hin zu einem ergebnisorientierten Haushaltswesen zu beschreiten. Anders ausgedrückt geht es also nicht mehr nur darum, wieviel eine Kommune ausgibt, sondern was mit den Ausgaben erreicht wird. Leitend für diese Ergebnisorientierung in einem an Nachhaltigkeit ausgerichteten Haushalt sind die Ziele, die etwa im Leitbild für Nachhaltige Entwicklung der Kommune festgelegt sind *(vgl. Leitfaden „Nachhaltigkeitsstrategie“)*.

> *„Die IMK geht davon aus, dass die Reform des kommunalen Haushaltsrechts einen grundlegenden Wandel der kommunalen Haushaltswirtschaft und der Kommunalverwaltungen bewirken wird.“*
>
> Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

Nachhaltigkeitsziele für kommunale Ausgaben

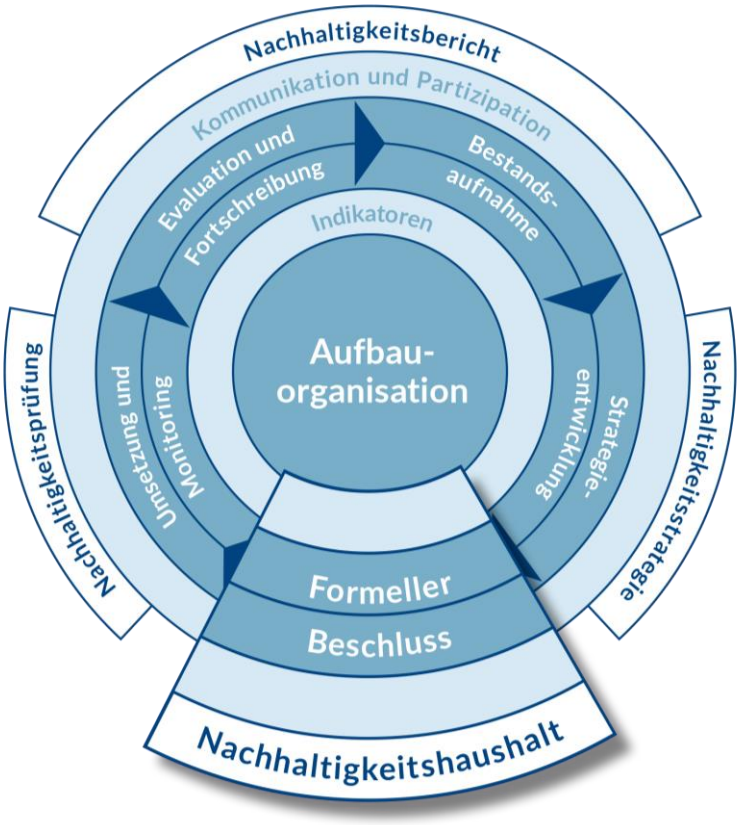
In einem Nachhaltigkeitshaushalt wird also geschaut, wie die Ausgaben der Kommune zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele der Kommune beitragen. Das bedeutet gleichzeitig, dass die Kommune entsprechende Ziele formulieren muss, oder bestenfalls schon in Form eines Leitbilds festgeschrieben hat. Da es bei den Ausgaben der Kommune um genaue Berechnungen geht, müssen auch die Leitziele auf eine operationelle Ebene übersetzt werden. Nur damit kann dargestellt werden, wie die im Haushalt veranschlagten Ausgaben zur Erreichung der Ziele beitragen. Letztlich bedarf es auch Kennzahlen, um nachvollziehbar darstellen zu können, ob und inwiefern mit den veranschlagten Ausgaben wirklich zur Erreichung der verabredeten Ziele beigetragen wurde.

Wendeltreppe: Kontinuierlicher Verbesserungsprozess

Die regelmäßige Erstellung eines Nachhaltigkeitsberichtes kann und sollte Baustein eines zyklischen Nachhaltigkeitsmanagements sein:

- Durchläuft eine Kommune den Zyklus zum ersten Mal, beginnt sie mit einer **Bestandsaufnahme** als Grundlage für den Nachhaltigkeitsbericht. Es werden Daten zur Nachhaltigkeit der Kommune erhoben und in einem ersten Bericht zusammengefasst.
- Darauf aufbauend werden Prioritäten gesetzt, für die gemeinsam mit Entscheidungsträgern und Interessensvertreterinnen **Ziele und Maßnahmen** entwickelt werden.
- Diese werden in Form eines Handlungsprogramms **formell beschlossen**, beispielsweise zusammen mit dem neuen Haushalt.
- Anschließend geht es darum, das Handlungsprogramm **Schritt für Schritt umzusetzen** – durch gezielte Verwaltungsarbeit und Steuerung, aber auch durch Veränderungen der Organisationsstruktur sowie durch Projekte und Maßnahmen gemeinsam mit den Bürgern.

Schließlich folgt die Bilanz in Form einer **Evaluierung** des Erreichten und der Fortschreibung des Nachhaltigkeitsberichtes. Diese Fortschreibung bedeutet gleichzeitig den Eintritt in den nächsten Zyklus: Es werden neue Ziele gesetzt, Maßnahmen optimiert, usw. *(weitere Ausführungen siehe „Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen“)*.



Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen: Schritte, flankierende Elemente und Instrumente © ICLEI 2018

In der Praxis läuft das freilich nicht immer so schön nach Plan, und die Nachhaltigkeitsarbeit in einer Kommune ist immer auch eingebettet in schon existierende und fortlaufende Aktivitäten. Deshalb kommt es vor, dass eine Kommune den Einstieg in ein zyklisches Nachhaltigkeitsmanagement nicht am Anfang des Zyklus findet, sondern mittels eines der übrigen Schritte. Wichtig ist, sich darüber im Klaren zu sein, wo man gerade steht und was sinnvollerweise der nächste Schritt sein sollte.

3.2. Wie wird der Haushalt erarbeitet?

Beim Nachhaltigkeitshaushalt wird kein neuer Prozess aufgesetzt, sondern eine bestehende Kernaufgabe der Kommune angepasst und ausgeweitet. Das heißt, wichtige Personen und Stellen in der Kommune sind schon mit den notwendigen Schritten beschäftigt, Verantwortungen sind zugeteilt und Routinen etabliert. Das kann ein Vorteil sein, denn zentrale Bausteine müssen nicht erst neu geschaffen werden. Es kann sich jedoch auch als Herausforderung herausstellen, eingespielte Routinen anzupassen, anstatt sie neu am Reißbrett zu entwerfen. Wichtig für den Nachhaltigkeitshaushalt ist dessen politische Unterstützung, denn es geht schließlich ums Geld.

Fahrplan für den Einstieg

Bevor man sich auf den Weg begibt, den kommunalen Haushalt an Nachhaltigkeitszielen auszurichten, stellen sich zuerst einige Fragen, die eine Kommune beantworten sollte. Manche davon weisen auf harte Voraussetzungen für einen Nachhaltigkeitshaushalt hin, andere dagegen geben Hinweise auf eine gewisse Ausrichtung der Umsetzung:

- Seit wann wird mit der doppelten Buchführung gearbeitet?
- Liegen politisch vereinbarte Ziele für die nachhaltige Entwicklung der Kommune vor?
- Sind diese Ziele mit Indikatoren zu deren Überprüfung verknüpft?
- Sind Daten zu den ausgewählten Indikatoren vorhanden?
- Gibt es ein Amt, das evtl. als Pilotprojekt den Nachhaltigkeitshaushalt erproben kann?

Der Haushaltszyklus, der sich an Nachhaltigkeitskriterien orientiert, bedarf unterschiedlicher Akteure und Stellen in der Kommune. Die folgenden Fragen sollen ein Bewusstsein dafür schaffen:

- Wer war an der Erarbeitung der Nachhaltigkeitsziele beteiligt?
- Trägt der Rat die Nachhaltigkeitsziele als leitend für die Kommunalentwicklung?
- Wann wurden die Nachhaltigkeitsziele das letzte Mal überarbeitet?
- Wurden die Ziele auf die Fachebene „übersetzt“?
- Liegen Daten zur Überprüfung der Wirksamkeit zentral vor oder einzeln in den Abteilungen?
- Gibt es eine Stelle in Form einer/eines Nachhaltigkeitsbeauftragten, die federführend für die Nachhaltigkeitsziele zuständig ist?

Gemeinsame Ziele, zentrale Steuerung

Einer der ersten Schritte bei der Erstellung eines Haushaltsentwurfes ist oft das Abfragen der Bedarfe in den Fachabteilungen und Ämtern. Die für Finanzen zuständige Stelle versucht anschließend, diese mit den verfügbaren Mitteln in Einklang zu bringen, und tritt in Verhandlungen mit den Fachabteilungen. Die offensichtliche Schwierigkeit besteht darin, dass die Ämter und Fachabteilungen einen Vorsprung an Wissen in ihrem Bereich haben. Das Ergebnis kann damit abhängig sein vom Verhandlungsgeschick verschiedener Verwaltungsakteure und weniger vom eigentlichen Bedarf der Kommune. In einem Nachhaltigkeitshaushalt, als eine Form eines wirkungsorientierten Haushalts, wird dieser Prozess auf den Kopf gestellt. Es liegt bei diesem Ansatz ein größerer Fokus auf der Rolle der Kämmerei und anderer zentraler Akteure. Die Aufgabe der Fachabteilungen ist es nicht mehr nur, ihren Mittelbedarf anzumelden, sondern darzustellen, wie ihre Aktivitäten und damit einzelne Produkthaushalte zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele beitragen. Das bedeutet, dass

strategische Ziele auf operationelle Ziele heruntergebrochen werden und ihnen Indikatoren zur Messung der Zielerreichung zugeordnet werden *(siehe dazu auch Leitfaden „Die Nachhaltigkeitsstrategie“)*. Das folgende Beispiel illustriert diesen Zusammenhang.

z.B.

Übersetzen einer Nachhaltigkeitsleitlinie in ein Haushaltsprodukt einer Kommune.

Nachhaltigkeitsleitlinie:
Bildung ganzheitlich leben

Strategisches Ziel:
Soziale, ökologische, wirtschaftliche, kulturelle und politische Bildung stärken

Leistung:
Angebot der Volkshochschule ausbauen

Haushaltsprodukt:
Ausgaben für Erwachsenenbildung/ Zuschuss für die VHS

Indikator:
Anzahl der kommunal geförderten Kurse der Erwachsenenbildung

Beteiligung und politischer Wille

In der Beschreibung oben wird deutlich, dass ein Nachhaltigkeitshaushalt Konfliktpotenzial beinhaltet. Die stringente Ausrichtung der kommunalen Ausgaben an einem Zielkatalog und die Überprüfung der Wirkung der Ausgaben anhand von Kennzahlen verlangt von allen Beteiligten ein hohes Maß an Unterstützung. Ein Nachhaltigkeitshaushalt schafft langfristige Bindung von Mitteln und Aufgaben. Außerdem wird die Transparenz und damit Verantwortlichkeit kommunalen Handelns erhöht. Um zu gewährleisten, dass sich einzelne Akteure in Politik, Verwaltung und Bürgerschaft darauf einlassen, muss sichergestellt werden, dass sie die Nachhaltigkeitsziele mittragen. Eine mögliche Lösung stellt der gemeinsame Entwurf der Nachhaltigkeitsstrategie mit allen Beteiligten dar. Dabei müssen die Rollen, Aufgaben und Erwartungen klar verteilt und kommuniziert sein. Die Verwaltung etwa sollte beteiligt sein, um ihr Fachwissen einzubringen und eine Langfristigkeit der Prozesse zu gewährleisten. Die letztendliche Entscheidung über die Nachhaltigkeitsziele bleibt allerdings dem Rat vorbehalten. Das gilt nun umso mehr, da die Nachhaltigkeitsstrategie leitend für die Ausgaben in der Kommune wird.

3.3. Wie können Indikatoren im Nachhaltigkeitshaushalt verwendet werden?

Indikatoren sind ein essentieller Baustein eines Nachhaltigkeitshaushaltes, denn mit ihrer Hilfe wird überprüft, was mit den kommunalen Ausgaben erreicht wird. Diese Grundlage wird bereits mit Einführung der Doppik geschaffen. Allerdings gehen die Anforderungen an die Indikatoren in einem Nachhaltigkeitshaushalt über das hinaus, was in der Doppik verlangt wird.

Leistung und Wirkung

In kommunalen Haushalten, die mit doppelter Buchführung arbeiten, finden sich meist Kennzahlen, die einen Überblick darüber geben, was mit den Ausgaben in einem Produktbereich geleistet wurde. Diese Kennzahlen sind in der Regel jedoch rein leistungsorientiert. So kann etwa im Teilhaushalt Bauen einer Kommune für das Produkt Denkmalschutz die Kennzahl *Anzahl der Stellen* stehen. Diese Kennzahl ist unter anderem aus Gründen der Transparenz wichtig. Sie ist jedoch alleine nicht ausreichend, da sie keine Auskunft darüber gibt, welche Wirkung im Sinne der strategischen Ziele der Kommune erreicht wird. Um dies zu gewährleisten, braucht es zusätzlich eine Verknüpfung mit den Nachhaltigkeitszielen der Kommune. In der Stadt Freiburg im Breisgau wurde im Doppelhaushalt 2015/2016 für das Forstamt exemplarisch eine Verknüpfung von Produkthaushalt und Nachhaltigkeitszielen vorgenommen.

z.B. Nachhaltigkeitshaushalt des Forstamts Freiburg

Nachhaltigkeitsziel
Ökologische Landnutzung voran bringen – Erhöhung des Anteils ökologischer Landnutzungsformen der Land- und Forstwirtschaft

Teilhaushalt 10: Forstamt
Produktbereich 55: Natur- und Landschaftspflege, Friedhofswesen
Produktgruppe 55.50: Forstwirtschaft
Produkt 55.50.01: Holzproduktion

Leistungen zur Zielerreichung: *Umsetzung einer naturnahen Waldwirtschaft*
Verzicht auf Kahlschläge, Waldverjüngung im Bergwald i. d. R. durch Naturverjüngung, bei Pflanzung Verwendung autochthoner (einheimischer) Baumarten.

Messzahl	Einheit	Beschreibung Kennzahl/ Wirkung
Fläche Kulturen	ha	Einzel- bis gruppenweise Pflanzung von Mischbaumarten; kleinflächiger Anbau von Lichtbaumarten, insbesondere Eiche im Mooswald.
Fläche Naturverjüngung	ha	Bestandesbegründung aus Naturverjüngungsvorräten.
Fläche Jungbestandspflege	ha	Sicherstellung der angestrebten Baumartenmischung und der zukünftigen Wertleistung der Bestände.

Auswahl der Indikatoren

Die Auswahl von Indikatoren für einen Nachhaltigkeitshaushalt erfolgt ähnlich dem Vorgehen bei anderen Instrumenten des kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements. Zum Teil können und sollten auch dieselben Indikatoren zum Einsatz kommen, um Doppelarbeit zu vermeiden und eine Vergleichbarkeit der einzelnen Schritte zu ermöglichen. Für die Indikatoren des Nachhaltigkeitshaushaltes ergeben sich jedoch besondere Herausforderungen. Es müssen Indikatoren gefunden werden, die erstens im jährlichen Zyklus des kommunalen Haushalts verwendet werden können, und die zweitens eine klare Aussagekraft hinsichtlich ihrer Wirkung auf Nachhaltigkeitsziele haben.

SDG-Indikatoren für Kommunen

Die Bertelsmann Stiftung, das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund, das Deutsche Institut für Urbanistik sowie Engagement Global haben einen Katalog an Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen auf kommunaler Ebene in Deutschland entwickelt und empfohlen. Weitere Informationen unter www.sdg-indikatoren-fuer-kommunen.de.

Weitere Indikatoren-Sets liegen beispielsweise von der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V. (FEST), dem Nachhaltigkeitsbüro der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW), von NRW Kommunal, der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 (LAG 21) NRW sowie dem „Reference Framework for Sustainable Cities“ vor.

Das Sammeln von Daten kann einen erheblichen Arbeitsaufwand darstellen – besonders, wenn dies jedes Jahr wieder aufs Neue geschieht. Deshalb ist es verlockend Indikatoren zu verwenden, für die zwar mit wenig Aufwand Daten erhoben werden können, deren Aussagekraft und Wirkungsverknüpfung jedoch gering sind. Kommunen sollten deswegen prüfen, auf welchem Weg das Datensammeln vereinfacht werden kann. Eine Option ist etwa das Einrichten einer zentralen Datenplattform in der Kommune. Für die Wirkungsorientierung von Indikatoren finden Sie nachfolgend einige Beispiele, die dies illustrieren.

z.B. wirkungsorientierte Indikatoren

Nachhaltigkeitsziel	**Ergebnisindikator**	**Wirkungsorientierter Indikator**
Bildungsangebote für Kinder, Jugendliche und Erwachsene auf dem Gebiet der Bildenden Kunst schaffen	finanzielle Förderung der Kunstschule am Stadtgraben	Anzahl der angebotenen Kurse Anzahl der Teilnehmenden am Kursangebot
Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Kommune	Anzahl der Stellen in der Verwaltung für Stadtentwicklung	Anteil der EinwohnerInnen mit mehr als 500 m Distanz zu einer Grün- oder Freifläche
Ausweitung der biologischen Landwirtschaft in der Kommune	Anzahl der von der Kommune erstellten Informationsbroschüren für Landwirte	Zuwachs der Fläche (ha) unter biologischer Bewirtschaftung oder in Umstellung

Kriterien für die Auswahl von Indikatoren

Für die Auswahl geeigneter Indikatoren aus den teils umfänglichen Pools haben sich folgende Prüfkriterien als hilfreich erwiesen:

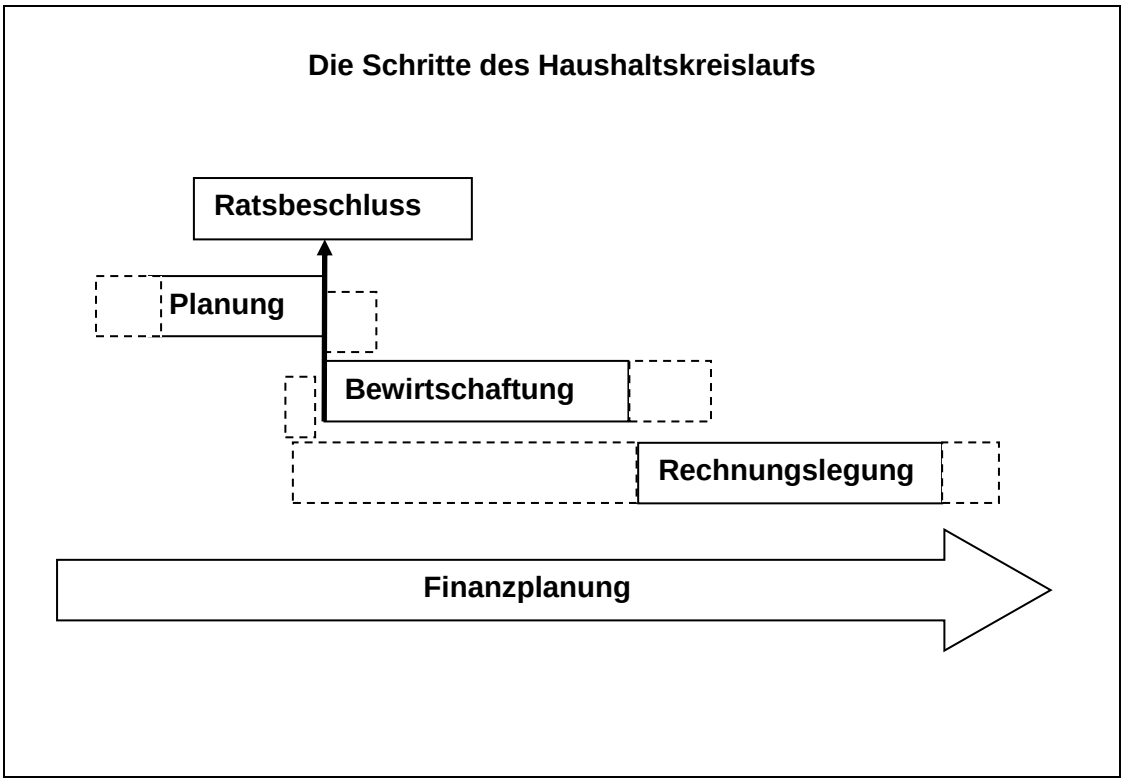
- Validität: Bildet der Indikator das zu überprüfende Ziel / den zu überprüfenden Aspekt inhaltlich zutreffend ab?
- Datenverfügbarkeit: Sind die erforderlichen Daten ohne größeren Aufwand zu beschaffen bzw. zu bearbeiten?
- Datenqualität: „Messen“ die ausgewählten Daten den jeweiligen Indikator genau und verlässlich?
- Funktion des Indikators: Was bildet der Indikator ab:
    - Input (z.B. Investitionen in ÖPNV);
    - Output (z.B. Angebote im ÖPNV);
    - Outcome (z.B. Nutzung des ÖPNV);
    - Impact (z.B. Reduktion von CO_2-Emissionen).

Während Outcome- und Impact-Indikatoren bzw. Wirkungsindikatoren gut geeignet sind, Aussagen über die einer Kommune zu erlauben, ist die Aussagekraft von Output-, insbesondere aber Input-Indikatoren eher geringer.

3.4. Aufbau

Der Haushaltskreislauf

Die kommunale Haushaltsplanung ist, wie oben bereits eingeführt, ein Kreislauf sich ständig wiederholender Schritte. Obwohl der Haushalt in der Regel für ein Haushaltsjahr gültig ist, zieht sich die Planung und Abwicklung über einen längeren Zeitraum. Es sind vorbereitende Schritte nötig, wie der Entwurf der Verwaltung oder die Diskussion des Entwurfs im Rat. Nach Ende des Haushaltsjahres gibt es außerdem abschließende Schritte wie etwa die Rechnungsprüfung. Dabei überschneiden sich zwangsläufig die einzelnen Schritte der jeweiligen Haushaltsjahre: Während der aktuelle Haushalt bewirtschaftet wird, befindet sich der Vorjahreshaushalt in der Prüfung und der Haushalt des Folgejahres in der Vorbereitung.



Die folgenden Seiten beschreiben die einzelnen Schritte des Haushaltskreislaufs und stellen dar, wie sich die Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem kommunalen Haushalt auf diese Schritte auswirkt.

Finanzplanung

Seit Mitte der 1970er Jahre sind Kommunen verpflichtet, mit der Haushaltsplanung einen mehrjährigen Finanzplan zu verabschieden. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Rezession von 1966/1967 bestand der Wunsch, die öffentlichen Haushalte auf eine langfristig solidere Basis zu stellen. Diese langfristige Ausrichtung der kommunalen Finanzen trifft den Kerngedanken einer nachhaltigen Entwicklung sehr gut.

Die Finanzplanung und die langfristige Ausrichtung der Kommune

Basis für das aktuelle Haushaltsjahr ist die Finanzplanung vom Vorvorjahr und Vorjahr. Bei der Verknüpfung von Finanzplanung und Nachhaltigkeitszielen spielen demnach nicht kurzfristige operative Ziele und deren Indikatoren eine Rolle, sondern eher mittelfristige strategische Ziele. Die Finanzplanung ist der geeignete Ort, um Grundlagen für eine nachhaltige Kommunalentwicklung zu schaffen und die ersten Kurskorrekturen vorzunehmen. Denn klar ist, dass eine Kommune kein „wendiges Schnellboot", sondern eher ein auf Kursstabilität angelegtes „Kreuzfahrtschiff" ist.

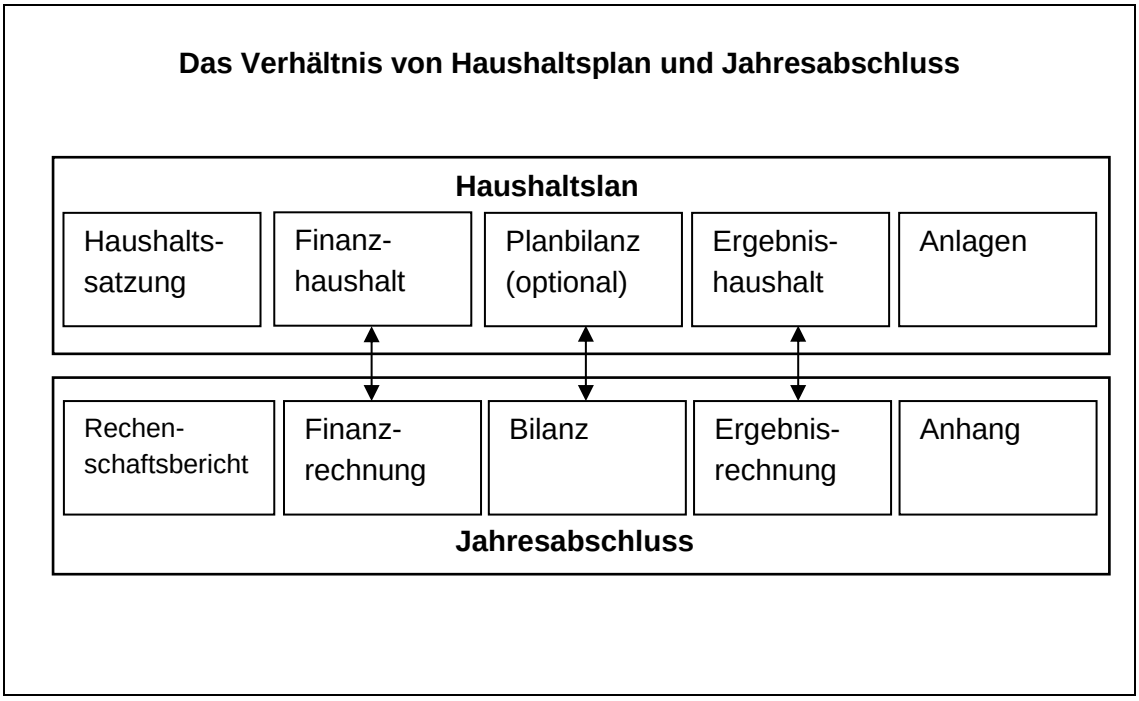
Bei der Finanzplanung sollten in einem Nachhaltigkeitshaushalt folgende Fragen eine Rolle spielen:

- Liegen mittelfristige strategische Nachhaltigkeitsziele vor?
- Gibt es eine Bestandsaufnahme, etwa in Form eines Nachhaltigkeitsberichtes, die Auskunft über das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele gibt?
- Sind genügend Personalkapazitäten in den Verwaltungseinheiten vorhanden, die maßgeblich zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele beitragen sollen?
- Werden zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele Investitionen nötig sein (etwa zur energetischen Sanierung kommunaler Liegenschaften)?
- Gibt es Fördermaßnahmen, von denen die Kommune profitieren kann, und wie lange dauert die Beantragung und Bearbeitung?

Verwendet eine Kommune den Nachhaltigkeitshaushalt schon einen gewissen Zeitraum, bilden die Evaluationen der Vorjahre die Basis für die Finanzplanung. Es können Zahlenreihen erstellt und ausgewertet werden, die Auskunft über das Erreichen von strategischen Nachhaltigkeitszielen über die Jahre hinweg geben – vorausgesetzt, Kennzahlen sind in den Produkthaushalten sinnvoll mit den strategischen Zielen verknüpft. Zudem ist es ratsam, in gewissen Abständen einen Nachhaltigkeitsbericht zu erstellen und in die Finanzplanung einzubeziehen. Dieser trifft Aussagen über die Entwicklung der Kommune auf einer höheren „Flughöhe". Steigt eine Kommune gerade erst in den Prozess des Nachhaltigkeitshaushaltes ein, ist ein Nachhaltigkeitsbericht oder eine andere Art der Bestandsaufnahme, neben den Erfahrungen der Beteiligten, die einzige belastbare Grundlage für die Finanzplanung.

Haushaltsaufstellung

In den meisten Kommunen beginnt etwa ein halbes Jahr vor Beginn des neuen Haushaltsjahres die detaillierte Planung und Aufstellung des Haushalts. Die Verwaltung, unter Leitung der für Finanzen zuständigen Stelle (Kämmerer, Finanzdezernent etc.), erstellt dabei einen Entwurf der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans. Der Haushaltsplan ist in der Doppik das Spiegelstück zum Jahresabschluss.



Die übliche Haushaltsaufstellung

In einem üblichen Verfahren zur Haushaltsaufstellung melden die Fachbereiche und Ämter ihren Mittelbedarf für das anstehende Haushaltsjahr an und belegen diesen mit Schätzungen und Berechnungen. Es liegt dann an der zuständigen zentralen Stelle, etwa der Kämmerei, diese Bedarfe mit den zur Verfügung stehenden Mittel in Einklang zu bringen. Konkret heißt das, Kürzungen und Anpassungen vorzuschlagen (diesem Prozess kann auch ein vorheriger Eckwertebeschluss vorangehen). Grundlage für dieses Vorgehen sind oft Expertise und Erfahrungswerte der vergangenen Jahre. Genau an dieser Stelle ist der Ansatzpunkt für die Wirkungsorientierung des Nachhaltigkeitshaushaltes.

Die Wirkungsorientierung des Haushaltsplans

In einem Nachhaltigkeitshaushalt erweitern die Fachbereiche die Angabe ihres Mittelbedarfs um eine Darstellung dessen, wie ihre Produkthaushalte zu den Nachhaltigkeitszielen beitragen. Außerdem machen sie Vorschläge, wie dies anhand von Indikatoren nachgeprüft werden kann. Die Kämmerei oder eine andere für Finanzen zuständige Stelle kann nun darauf aufbauend nicht mehr nur Bedarf und verfügbare Mittel in Einklang bringen. Bei Kürzungen und Umverteilungen werden vielmehr nun auch die Auswirkungen auf die Nachhaltigkeitsziele beachtet. Um zusätzliche Fachkompetenz bei dieser Betrachtung einfließen zu lassen, kann, soweit in der Kommune vorhanden, die/der Nachhaltigkeitsbeauftragte bei diesen Beratungen hinzugezogen werden.

Haushaltsbeschluss

Der Weg zum rechtskräftigen Haushalt

Liegt der Entwurf der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans vor, beginnen die politischen Beratungen in den Ausschüssen, welche die spätere Beschlussfassung des Rates vorbereiten. Nach Beschluss der Haushaltssatzung und des Haushaltsplans durch den Rat werden diese der Rechtsaufsichtsbehörde vorgelegt, die nach formalen Kriterien prüft. Der Haushalt gilt erst als rechtskräftig, wenn die Aufsichtsbehörde nichts zu beanstanden hat. Da es sich bei einem Nachhaltigkeitshaushalt – formal gesehen – nicht um eine neue Art des kommunalen Haushalts handelt, sondern bestehende Elemente in Richtung Wirkungsorientierung angepasst werden, stellt die Prüfung der Aufsichtsbehörde kein Hindernis dar.

Das alleinige Recht der Volksvertretung

Der Beschluss des Haushalts ist das alleinige Recht der gewählten Volksvertreter. Ein Nachhaltigkeitshaushalt orientiert die Ausgaben der Kommune an den strategischen Nachhaltigkeitszielen und schafft dadurch eine langfristige Mittelbindung. Deshalb ist es absolut zentral, dass der Rat diese Ziele mitträgt und als Leitidee der Kommunalentwicklung begreift. Denn eine Umorientierung entlang dieser Ziele kann auch bedeuten, dass vormalige Ausgaben nun gestrichen oder zumindest gekürzt werden. Auch muss dem Rat die Möglichkeit bleiben, innerhalb der Nachhaltigkeitsziele Schwerpunkte zu setzen, die der Kommune etwa von außen zugetragen werden. Extremwetterereignisse oder der Wegfall eines großen Arbeitgebers am Ort können solche kurzfristigen Prioritäten verlangen. Die Bindekraft der Nachhaltigkeitsziele für den Rat hängt zu einem großen Teil davon ab, wie sie erarbeitet wurden und auch wie sie von der Stadtgesellschaft mitgetragen werden *(siehe auch Leitfaden „Die Nachhaltigkeitsstrategie").*

Beteiligung über gesetzliche Vorgaben hinaus

Obwohl der Rat das alleinige Recht hat, den Haushalt zu verabschieden, können dennoch die Bürger konsultiert und informiert werden. Gesetzlich vorgeschrieben ist eine öffentliche Auslegung, welche den Bewohnern die Möglichkeit gibt, Einwendungen vorzubringen, über die der Rat letztlich beschließt. Aber auch über den gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen hinaus gibt es die Möglichkeit, die Bürgerschaft zu informieren, zu konsultieren und zum Teil auch über Ausgaben bestimmen zu lassen. Eine Form dies zu tun ist etwa ein Bürger- oder auch Beteiligungshaushalt. Mehr Information und Beteiligung kann die Akzeptanz des Haushalts bei der Bürgerschaft erhöhen.

Bürgerhaushalt

Ein Bürgerhaushalt ist ein Instrument der Bürgerbeteiligung bei Fragen rund um die Verwendung von öffentlichen Geldern. Die Bevölkerung wird dabei aktiv in die Planung von öffentlichen Ausgaben und Einnahmen einbezogen. Dieser beteiligungsorientierte Ansatz unterscheidet sich grundlegend vom traditionellen Modell „Verwaltung plant, Politik entscheidet".

www.buergerhaushalt.org (ein Angebot der Bundeszentrale für Politische Bildung)

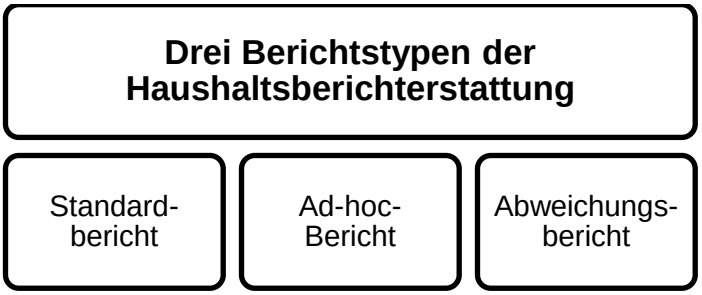
Bewirtschaftung und unterjähriges Berichtswesen

Bewirtschaftung und nachhaltige Beschaffung

Sind Haushaltssatzung und Haushaltsplan verabschiedet und gibt es keine Einwände der Rechtsaufsicht, beginnt die Bewirtschaftung des Haushalts. Das heißt, Ausgaben werden gemacht, Anschaffungen besorgt, Kredite aufgenommen oder abgezahlt. Für einen Teil dieser Ausgaben bedarf es der Zustimmung des Rates, etwa bei einer Kreditaufnahme. Für Geschäfte im Rahmen der laufenden Verwaltung genügt die Zustimmung des Bürgermeisters. Für Anschaffungen der Kommune können Richtlinien für nachhaltige Beschaffung oder gar eine Stelle für diesen Bereich gewährleisten, dass sich auch im laufenden Betrieb Ausgaben an den Nachhaltigkeitszielen der Kommune orientieren.

Berichte im laufenden Betrieb

In einem Nachhaltigkeitshaushalt wird das unterjährige Berichtswesen auf das neue Ziel der Wirkungsorientierung angepasst. Von den drei Berichtsarten Standardbericht, Ad-Hoc-Bericht und Abweichungsbericht wird vor allem der Standardbericht daraufhin abgewandelt, dass die Wirkung auf Nachhaltigkeitsziele einer Ausgabe auch unterjährig dargestellt wird. Nun kann nicht monatlich die Wirkung einer Ausgabe in Form von Indikatoren gemessen werden. Jedoch kann in Form einer kurzen Nachhaltigkeitsprüfung von der Verwaltung dargestellt werden, ob die Ausgaben im Sinne der kommunalen Nachhaltigkeitsziele erfolgt sind. Eine Nachhaltigkeitsprüfung bietet sich auch bei Ausgaben an, die vom Rat genehmigt werden müssen *(siehe Leitfaden „Die Nachhaltigkeitsprüfung“)*.



Abweichungen vom Plan

Für Ad-Hoc-Berichte – Berichte, die speziell von Entscheidungsträgern angefordert werden –, ist es empfehlenswert, auch auf die Nachhaltigkeitsdimension einzugehen. Dies hängt jedoch stark von der Art der Anfrage ab. Abweichungsberichte, die automatisch erstellt werden, wenn ein Schwellenwert über- oder unterschritten wird, sollten in jedem Fall daraufhin untersucht werden, welche Auswirkungen das auf die Nachhaltigkeitsziele haben könnte. Wurden Mittel nicht abgerufen, weil ein Kapazitätsengpass in der Verwaltung besteht? Wird zu viel ausgegeben, weil die Kosten einer Anschaffung falsch eingeschätzt wurden? All diese Anpassungen können Auswirkungen auf das Erreichen von Nachhaltigkeitszielen haben und sollten untersucht und dargestellt werden.

Jahresabschluss und Rechenschaftsbericht

Am Ende jedes Haushaltszyklus‘ steht die Evaluation durch den Jahresabschluss und die Erstellung des Rechenschaftsberichtes. Wie oben erwähnt sind Haushaltsplan und Jahresabschluss „gespiegelte“ Schritte. Das heißt, dass im Jahresabschluss genau das nachgeprüft wird, was im Haushaltsplan vorgesehen war. Dieser Vergleich von Plan und tatsächlichen Handlungen gibt einen Überblick über Erträge und Aufwendungen bzw. Ein- und Auszahlungen des abgelaufenen Haushaltsjahrs. Teil dieser Berichterstattung in einem Nachhaltigkeitshaushalt sind auch Aussagen über die erreichten Wirkungen im Sinne der Nachhaltigkeitsziele.

Rechenschaft über Nachhaltigkeitsziele

Im Zuge des Jahresabschlusses des Haushalts werden bei einem Nachhaltigkeitshaushalt, neben Informationen zu Einnahmen und Ausgaben der Kommune, auch Informationen über die Wirkung hinsichtlich der kommunalen Nachhaltigkeitsziele gegeben. Dies geschieht mit Hilfe der Indikatoren, die den Produkthaushalten zugeordnet sind. Es geht dabei neben der reinen Darstellung zu einem großen Teil auch um die Interpretation der Ergebnisse. Der Jahresabschluss zieht also eine Debatte nach sich, an der neben Rat und Verwaltung auch die Öffentlichkeit beteiligt sein sollte.

- Welche Nachhaltigkeitsziele wurden erreicht und welche nicht?
- Was sind die Gründe für das Erreichen, oder Nicht-Erreichen der selbst gesteckten Ziele? Wurden zu wenige Ressourcen eingeplant? Gab es unerwartete äußere Einflüsse?
- Entspricht das Ergebnis dem, was über das Jahr hinweg wahrgenommen wurde?
- Sind die Indikatoren richtig gewählt?
- Was sind die Konsequenzen aus dem Ergebnis des Jahresabschlusses? Müssen Ressourcen anders aufgeteilt werden? Muss unabhängig von Ressourcen die Qualität von Programmen angepasst werden?

Ausgangspunkt der nächsten Planung

In einem Managementkreislauf wie der Haushaltsplanung ist der Abschluss eines Zyklus‘ durch eine Evaluation immer Ausgangspunkt für die zukünftige Planung. Da die Haushaltsplanung für das kommende Jahr meist schon begonnen hat bevor am Jahresabschluss gearbeitet wird, beeinflusst die Evaluation jedoch häufig erst die Planung des übernächsten Jahres. Deshalb ist es umso wichtiger, schon während der Bewirtschaftung des Haushalts ein gut funktionierendes unterjähriges Berichtswesen zu haben, um die Haushaltsplanung den Nachhaltigkeitszielen entsprechend anzupassen (siehe oben).

3.5. Ausbau

Einbettung in den Nachhaltigkeitszyklus

Der Nachhaltigkeitshaushalt ist ein vergleichsweise neues Instrument im Werkzeugkasten des kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements. Er fügt sich jedoch nahtlos in die anderen Schritte ein. Grundlage dafür ist, dass der Nachhaltigkeitshaushalt kein strukturell neues Instrument ist, sondern lediglich den kommunalen Haushaltszyklus konsequent einen Schritt weiter in Richtung Nachhaltigkeit denkt. Ohne die Vorarbeit durch andere Managementinstrumente, wie sie in dieser Serie beschrieben sind, wäre ein Nachhaltigkeitshaushalt jedoch schwer vorstellbar. Der Nachhaltigkeitshaushalt baut auf diesen Schritten auf, ist auf sie angewiesen und beeinflusst im Umkehrschluss auch deren Inhalte und Ausgestaltung.

Die Nachhaltigkeitsstrategie

Die Nachhaltigkeitsstrategie definiert die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung der Kommune. Sie schafft damit eine zentrale Grundvoraussetzung für die Anwendung eines Nachhaltigkeitshaushaltes. Theoretisch ist es zwar vorstellbar, einen wirkungsorientierten Haushalt auch ohne eine Strategie zu entwickeln; es stellt sich jedoch die Frage nach dem Sinn und Zweck. Hat eine Kommune keine strategischen Ziele formuliert, ist auch nicht klar, welche Wirkung untersucht werden soll. Erst mit einer Strategie im Hintergrund ist klar, worauf sich die Wirkung des kommunalen Haushalts fokussieren soll.

Ziele auf einer rein strategischen Ebene sind jedoch nicht ausreichend für einen Nachhaltigkeitshaushalt. Strategische Ziele müssen auf eine operationale Ebene übersetzt und mit Indikatoren unterlegt werden. Die Nachhaltigkeitsstrategie schafft die Voraussetzungen dafür. Die Nachhaltigkeitsstrategie profitiert im Umkehrschluss aber auch von der Einführung und Umsetzung eines Nachhaltigkeitshaushaltes: Durch die Messung von Wirkung im Haushalt wird in regelmäßigen Abständen Rückmeldung gegeben, ob und mit wie viel Aufwand die kommunalen Nachhaltigkeitsziele erreicht werden. Diese Information war bisher nicht in derselben Detailtiefe vorhanden und kann mittelfristig zu einer Anpassung der Nachhaltigkeitsstrategie führen.

Der Nachhaltigkeitsbericht

Der Nachhaltigkeitsbericht gibt in regelmäßigen Abständen Auskunft über den Stand der Nachhaltigkeit, durchgeführte Aktivitäten sowie den Prozess des Nachhaltigkeitsmanagements. Zentraler Bestandteil eines Nachhaltigkeitsberichtes sind Indikatoren. Diese Indikatoren sind meist auf einer hohen Aggregationsebene, wodurch sie nicht direkt in einem Nachhaltigkeitshaushalt angewendet werden können. Sie bilden jedoch eine Arbeitsgrundlage, auf der Indikatoren auch für die Produktebene eines Nachhaltigkeitshaushaltes entwickelt werden können. Orientiert sich der Nachhaltigkeitsbericht an der Nachhaltigkeitsstrategie, entsteht eine wünschenswerte Bezugnahme zwischen den Indikatorenebenen: die Indikatoren des Produkthaushalts beziehen sich auf die Indikatoren des Nachhaltigkeitsberichtes, welche mittelfristig Auskunft über den Stand der Nachhaltigkeit geben. Außerdem kann der Nachhaltigkeitsbericht wichtige Hinweise für die mittelfristige Finanzplanung der Kommune geben. Insbesondere zu Beginn der Verwendung eines Nachhaltigkeitshaushaltes gibt der Nachhaltigkeitsbericht wichtige Orientierung.

Die Nachhaltigkeitsprüfung

Die Prüfung von Beschlussvorlagen für den Rat kann Nachhaltigkeit im laufenden Betrieb auf der Tagesordnung halten. Die Verwaltung stellt dar, wie Beschlussvorlagen sich auf Nachhaltigkeit auswirken können, und der Rat prüft diese Einschätzung kritisch und bezieht sie in seine Entscheidungsfindung ein. Für einen Nachhaltigkeitshaushalt ist diese regelmäßige Prüfung besonders relevant für Ausgaben, die vom Rat beschlossen werden müssen. Während ein Nachhaltigkeitshaushalt eine Ex-post-Auswertung der Ausgaben beinhaltet, enthält die Nachhaltigkeitsprüfung eine Ex-ante-Einschätzung. Somit können Ausgaben, die nach vorhandenem Wissensstand den Nachhaltigkeitszielen entgegenlaufen, abgefangen werden, anstatt erst im Nachhinein deren negative Wirkung beurteilen zu können.

Weiterführende Literatur

Indikatoren

Steckbriefe SDG-Indikatoren Projekt Monitor Nachhaltige Kommune (Bertelsmann Stiftung)
https://www.bertelsmann-stiftung.de/index.php?id=9792

Zuletzt abgerufen am 26.11.2018

Steckbriefe Kern-Indikatoren Projekt Monitor Nachhaltige Kommune (Bertelsmann Stiftung), ab S. 158
https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/monitor-nachhaltige-kommune-bericht-2016-teil-1/

Zuletzt abgerufen am 07.12.2017

Statistiken

Wegweiser Kommune, für Kommunen ab 5.000 Einwohnern
http://www.wegweiser-kommune.de/

Zuletzt abgerufen am 07.12.2017

Zyklischer Managementkreislauf

ICLEI (2007): Handbuch Projekt 21. Einstieg in ein zyklisches Nachhaltigkeitsmanagement
http://www.nachhaltigkeit-kommunal.eu/fileadmin/files/Handbuch-Projekt21_Druck.pdf

Zuletzt abgerufen am 07.12.2017

Nachhaltigkeitshaushalt/Wirkungsorientierter Haushalt

Leuphana Universität Lüneburg (2015) Kommunale Verwaltung nachhaltig gestalten
https://www.leuphana.de/professuren/nachhaltigkeitspolitik/nachhaltige-verwaltung.html

Zuletzt abgerufen am 31.01.2018

Institut für den öffentlichen Sektor (2017) „Wirkungsorientierter Haushalt“: Potenziale richtig nutzen
https://publicgovernance.de/media/PG-Fr%c3%bchjahr2017_Web_final.pdf

Zuletzt abgerufen am 20.01.2018

Bürgerhaushalt

Bundeszentrale für politische Bildung, Engagement Global gGmbH und die BBE Geschäftsstelle gGmbH
http://www.buergerhaushalt.org/

Zuletzt abgerufen am 26.11.2018

Leitfaden 4: NACHHALTIGKEITSPRÜFUNG

4.1. Grundlagen

Was ist eine Nachhaltigkeitsprüfung?

Trägt ein einzelnes Projekt, eine Maßnahme, ein Fachkonzept, ein Gemeinderats- oder Kreistagsbeschluss eigentlich dazu bei, die gesetzten Nachhaltigkeitsziele einer Kommune zu erreichen oder eher nicht? Während ein Nachhaltigkeitsbericht in längeren Abständen regelmäßig abbildet, in welchen Bereichen sich die Kommune als Ganzes in Richtung Nachhaltigkeit bewegt, soll die Nachhaltigkeitsprüfung eine Aussage darüber ermöglichen, ob im täglichen Politikbetrieb die Nachhaltigkeit als Zielrichtung beibehalten wird. Damit ist die Bezeichnung „Nachhaltigkeitsprüfung“ eigentlich bereits etwas irreführend: In den meisten Fällen handelt es sich nämlich eher um eine Einschätzung als tatsächlich um eine Prüfung, und das, was eingeschätzt wird, ist auch nicht die „Nachhaltigkeit“ einer Maßnahme, sondern ihr wahrscheinlicher Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Kommune.

z.B.

Umformulierung des „Nachhaltigkeits-Checks“ im Zuge der Entwicklung in „Nachhaltigkeitseinschätzung“ in Augsburg

Augsburg verfügt mit den „Zukunftsleitlinien für Augsburg“ über eigene gut verortete Nachhaltigkeitsleitlinien und mit dem Nachhaltigkeitsbericht auch über eine Berichterstattung. Wie aber kommen die Leitlinien und Ziele ins tägliche Tun? Hier war die Nachhaltigkeitseinschätzung ein wichtiges Bindeglied. Um brauchbar zu sein, musste sie die Balance halten zwischen einfach aber dennoch aussagekräftig. Augsburg hat sich deswegen bewusst entschieden, den Nachhaltigkeits-Check umzuformulieren in „Einschätzung“, da er weder prüft noch misst.

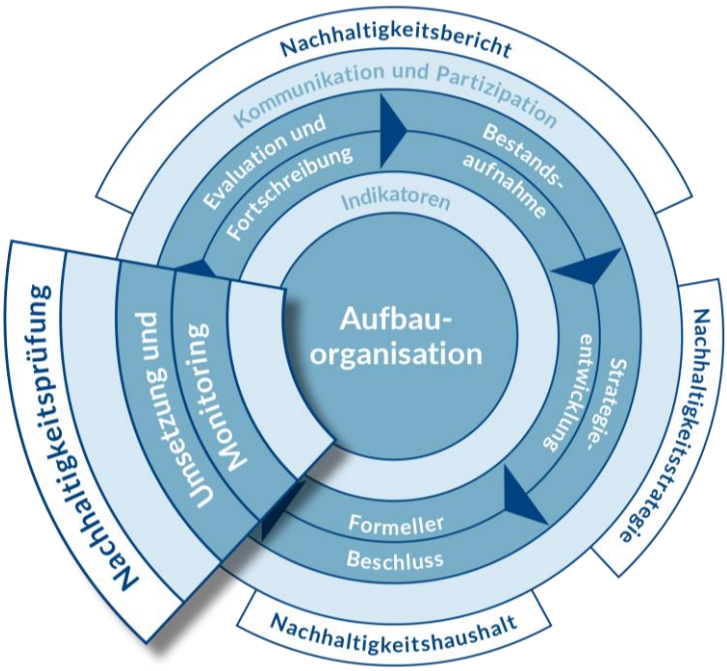
Die Nachhaltigkeitsprüfung ist ein Tool für den täglichen Gebrauch durch die Kommunalverwaltung, die damit dem politischen Entscheidungsgremium zusätzliche, nachhaltigkeitsspezifische Informationen für die Entscheidungsfindung zur Verfügung stellt. Ähnlich der in Gemeinderats- oder Kreistagsvorlagen standardmäßig enthaltenen Information, welche Auswirkungen eine Entscheidung auf den Haushalt hat, wird nun zusätzlich eingeschätzt, welche Wirkungen in Bezug auf die Nachhaltigkeit der örtlichen Entwicklung von einer Entscheidung zu erwarten sind. Wichtige Anforderungen an eine Nachhaltigkeitsprüfung sind ihre Übersichtlichkeit sowie die Minimierung des Zeitaufwandes für ihre Erstellung.

Wendeltreppe: Kontinuierlicher Verbesserungsprozess

Die regelmäßige Erstellung eines Nachhaltigkeitsberichtes kann und sollte Baustein eines zyklischen Nachhaltigkeitsmanagements sein:

- Durchläuft eine Kommune den Zyklus zum ersten Mal, beginnt sie mit einer **Bestandsaufnahme** als Grundlage für den Nachhaltigkeitsbericht. Es werden Daten zur Nachhaltigkeit der Kommune erhoben und in einem ersten Bericht zusammengefasst.

- Darauf aufbauend werden Prioritäten gesetzt, für die gemeinsam mit Entscheidungsträgern und Interessensvertreterinnen eine **Nachhaltigkeitsstrategie** mit Zielen und Maßnahmen entwickelt wird.
- Die Nachhaltigkeitsstrategie wird im politischen Entscheidungsgremium der Kommune **formell beschlossen**, beispielsweise zusammen mit dem neuen Haushalt.
- Anschließend geht es darum, die Nachhaltigkeitsstrategie **Schritt für Schritt umzusetzen** – durch gezielte Verwaltungsarbeit und Steuerung, aber auch durch Veränderungen der Organisationsstruktur sowie durch Projekte und Maßnahmen gemeinsam mit den Bürgern.
- Schließlich folgt die Bilanz in Form einer **Evaluierung** des Erreichten und der Fortschreibung des Nachhaltigkeitsberichts. Diese Fortschreibung bedeutet gleichzeitig den Eintritt in den nächsten Zyklus: Es werden neue Ziele gesetzt, Maßnahmen optimiert, usw. *(weitere Ausführungen siehe „Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen“)*.



**Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen:
Schritte, flankierende Elemente und Instrumente © ICLEI 2018**

In der Praxis läuft das freilich nicht immer so schön nach Plan, und die Nachhaltigkeitsarbeit in einer Kommune ist immer auch eingebettet in schon existierende und fortlaufende Aktivitäten. Deshalb kommt es vor, dass eine Kommune den Einstieg in ein zyklisches Nachhaltigkeitsmanagement nicht am Anfang des Zyklus findet, sondern mittels eines der übrigen Schritte. Wichtig ist, sich darüber im Klaren zu sein, wo man gerade steht und was sinnvollerweise der nächste Schritt sein sollte.

Nicht notwendigerweise nur Verwaltungsinstrument

Normalerweise – und auch in diesem Leitfaden – wird die Nachhaltigkeitsprüfung als ein Instrument des kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements angesehen, das entsprechend vor allem zur Bewertung von Gemeinderats- und Kreistagsvorlagen angewandt wird. Damit stellt sie ein reines Verwaltungsinstrument dar: Die eine Vorlage erstellende Stelle führt die Prüfung durch und stellt das Ergebnis dem Entscheidungsgremium zusätzlich zur eigentlichen Vorlage zur Verfügung. Dieses kann mithilfe der zusätzlichen Informationen eine bewusstere Entscheidung treffen, sei es indem Schwächen transparent sind, indem Nachbesserungen verlangt werden, oder indem eine Maßnahme als gezielter Beitrag für eine nachhaltige Kommunalentwicklung wahrgenommen wird.

Im Prinzip kann eine solche Nachhaltigkeitsprüfung jedoch auch von anderen Akteuren außerhalb der Kommunalverwaltung und -politik angewandt werden: Auch bürgerschaftlich getragene Projekte, Strategieentscheidungen in kommunalen wie privaten Unternehmen oder etwa inhaltliche Neuausrichtungen örtlicher Organisationen und Einrichtungen, wie Volkshochschulen, Kirchen, Universitäten etc., können mittels einer Nachhaltigkeitsprüfung daraufhin eingeschätzt werden, welche positiven und negativen Auswirkungen sie auf die Nachhaltigkeit der örtlichen Entwicklung wahrscheinlich haben werden.

Erwünschte (Neben-)Effekte

Die Alltäglichkeit des Instruments führt dazu, dass eine Nachhaltigkeitsprüfung, anders als die eher in längeren Abständen wiederkehrende Anwendung anderer Instrumente, den Alltag in Kommunalverwaltung und -politik verändern kann. Bei der Gestaltung der Prüfung und des mit ihr verbundenen Anwendungsprozesses ist es daher wichtig, im Hinterkopf zu behalten, welche Effekte und Nebeneffekte eigentlich erwünscht sind:

- **Einschätzung des Nachhaltigkeitsbeitrages** einer Aktivität oder Entscheidung: Dies ist die Kernfunktion der Nachhaltigkeitsprüfung. Wichtig sind hier entsprechende Kriterien, anhand derer die Einschätzung erfolgen kann.
- **Bewusstseinsbildung und Fortbildung** für die an der Anwendung der Prüfung Beteiligten: Wenn Verwaltungsmitarbeiter und Kommunalpolitiker sich alltäglich mit den zu bewertenden Kriterien auseinandersetzen müssen, werden sie mit der Zeit mit den Grundprinzipien einer nachhaltigen Kommunalentwicklung vertraut.
- **Kulturwandel** in Richtung integrierter Entscheidungen vor Ort: Durch Rückfragen bei Kollegen oder Experten wird der „Silo-Blick“ erweitert und abteilungsübergreifende Zusammenarbeit eingeübt. Der Blick aus mehreren Perspektiven auf eine zu treffende Entscheidung kann durch entsprechende Prozessgestaltung gefördert werden.

4.2. Wie wird die Nachhaltigkeitsprüfung erarbeitet?

Da die Anwendung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Alltag einer Kommunalverwaltung zum einen eine Veränderung von Ablaufroutinen darstellt und zum anderen Ressourcen in Anspruch nimmt, sollte die Erarbeitung und Einführung des Instrumentes eine politisch gewollte und beschlossene Sache sein. Je nachdem, wie eng die Nachhaltigkeitsprüfung sich an örtlich vorhandenen Nachhaltigkeitszielen oder spezifisch zu erarbeitenden Kriterien orientieren soll, müssen entsprechende Ressourcen auch bereits für die Erarbeitung des Instruments und seine Einführung bereitgestellt werden.

Gesteuert wird die Erarbeitung und Einführung idealerweise von einer zentral aufgehängten Stelle, etwa dem oder der Nachhaltigkeitsbeauftragten oder einer als Stab aufgehängten Steuerungseinheit. Drei wesentliche Aufgaben fallen in dieser Phase an:

1. die inhaltliche Konzeption des Instrumentes, seine Gestaltung und Handhabung;
2. die Konzeption des Prozesses seiner Anwendung inklusive notwendiger Regeln und Abläufe;
3. die angemessene Beteiligung aller später Betroffenen an den beiden oben genannten Schritten.

Zusätzlich sollte geprüft werden, ob für die Entwicklung oder Anpassung der Nachhaltigkeitsprüfung die Unterstützung durch ein externes Beratungsbüro eingeholt werden soll. Für dessen Finanzierung können unter Umständen Fördergelder bei Landes- und/oder Bundesstellen beantragt werden.

z.B. Erarbeitung der Nachhaltigkeitseinschätzung in Augsburg

Die Entwicklung der Augsburger Nachhaltigkeitseinschätzung fand auf Grundlage der Augsburger Leitlinien unter Beteiligung verschiedener Verwaltungsstellen sowie Fraktionen statt. Das Instrument wurde als Formblatt inklusive erläuternder Anmerkungen gestaltet. Eine zusätzliche Anwendungsinformation beschreibt, in welchen Bereichen die Einschätzung zum Einsatz kommt. Von Mai bis Oktober 2016 fand eine Testphase mit 17 Beschlussvorlagen erstellenden Dienststellen statt. Das Ergebnis wurde in einem Auswertungsworkshop mit Verwaltungs- und Stadtratsvertretern vorgelegt und analysiert. Im Mai 2017 folgte schließlich die zweijährige Praxistestphase, in der die Nachhaltigkeitseinschätzung auf alle Beschlussvorlagen angewandt wird.

Dienstanweisung oder gemeinsam getragener Qualitätsanspruch?

Der Nutzen einer Nachhaltigkeitsprüfung steht und fällt mit dem Engagement, mit dem die mit ihr Betrauten sie anwenden. Damit erfordert ihre Erarbeitung und Einführung ein weit höheres Maß an Moderation und Feedback, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Denn auch wenn die Bearbeitung der Nachhaltigkeitsprüfung später in einer Verwaltungsvorschrift geregelt sein mag: Wenn die Mitarbeiter der Kommunalverwaltung sie als eine lästige Pflicht mit möglichst geringem Aufwand hinter sich bringen wollen, wird die Qualität der darin gemachten Aussagen und damit der Nutzen der Prüfung begrenzt sein. Wenn es hingegen gelingt, einen von Verwaltung und Politik gemeinsam getragenen Qualitätsanspruch an kommunale Entscheidungen und Maßnahmen zu etablieren, kann die Nachhaltigkeitsprüfung zu dem entscheidenden Instrument werden, um diesen einzulösen.

Wie die verschiedenen Ämter und Dienststellen in die Erarbeitung der Nachhaltigkeitsprüfung einbezogen werden, hängt von der Art und Weise ab, mit welchen Beteiligungs- und Feedbackmethoden insgesamt der örtliche Nachhaltigkeitsprozess bisher arbeitet, welche Diskussions- und „Co-Creation“-Kultur bereits etabliert ist. Klar ist, dass sowohl bei Verwaltungsmitarbeitern als auch bei Gemeinderäten Wünsche und Befürchtungen existieren werden, die berücksichtigt werden müssen – und das Instrument im Übrigen höchstwahrscheinlich besser und akzeptierter ausfallen lassen.

4.3. Wie können Indikatoren bei der Nachhaltigkeitsprüfung verwendet werden?

Wie eingangs bereits erwähnt, suggeriert der Begriff 'Nachhaltigkeitsprüfung' ein Maß an Objektivität, das in der tatsächlichen Anwendung des Instruments im Alltag nicht erreichbar – möglicherweise auch gar nicht wünschenswert – ist. Die Einschätzung, inwieweit eine vorgeschlagene Maßnahme der nachhaltigen Entwicklung der Kommune dient oder zuwiderläuft, bleibt – egal, wie die Prüfung technisch ausgestaltet ist – höchst subjektiv. Aufgrund der Tatsache, dass der Zeitaufwand für die Bearbeitung einer Nachhaltigkeitsprüfung möglichst gering gehalten werden sollte, werden die erwarteten Auswirkungen einer Maßnahme nicht „gemessen“. Es kommen also keine Daten im engeren Sinn zum Einsatz, und damit in der Regel auch keine Indikatoren. Vielmehr werden die zu erwartenden Effekte anhand zuvor vereinbarter Prüfkriterien von dem zuständigen Bearbeiter nach bestem Wissen beurteilt. Diese Prüfkriterien können von einer sehr geringen Anzahl grober Nachhaltigkeitsdimensionen bis hin zu einem ausdifferenzierten Zielkatalog reichen. In jedem Fall ist es jedoch richtiger, in Bezug auf die Nachhaltigkeitsprüfung eher von „Kriterien“ als von „Indikatoren“ zu sprechen.

Aussagekraft versus Niedrigschwelligkeit

Bei der Auswahl und Ausgestaltung der Prüfkriterien stehen sich zwei wichtige Ansprüche an die Nachhaltigkeitsprüfung in unversöhnlicher Konkurrenz gegenüber: Einerseits legt der Wunsch nach einer möglichst aussagekräftigen Beurteilung ein möglichst ausdifferenziertes, detailliertes Gerüst an Kriterien nahe. Andererseits soll die Prüfung in möglichst kurzer Zeit von Menschen durchgeführt werden, die weder Experten quer durch einen breiten Themenkatalog sind, noch die Verantwortung für eventuelle Fehleinschätzungen übernehmen sollen. Im besten Fall sind die Prüfkriterien deshalb einfach und schnell einzuschätzen. Ergibt diese obligatorische Prüfung nun widersprüchliche Ergebnisse, muss gegebenenfalls im Einzelfall weiter in die Tiefe gegangen werden.

4.4. Aufbau

Im folgenden Kapitel wird dargestellt, wie eine Nachhaltigkeitsprüfung aufgebaut werden kann. Dabei werden verschiedene Alternativen im Hinblick auf die Gliederung, das Verfahren sowie das Maß an Komplexität der Prüfung einander gegenübergestellt. Auch in der Art und Weise, in welcher Form die Einschätzung erfolgt, und wie die Ergebnisse der Einschätzung dargestellt werden, können sich Nachhaltigkeitsprüfungen unterscheiden. Schließlich werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie eine erfolgreiche Einführung der Nachhaltigkeitsprüfung in einer Kommunalverwaltung unterstützt werden kann.

Das Prüfverfahren

Verschiedene Komplexitätsstufen

Die Einschätzung der erwarteten Auswirkungen einer Maßnahme auf die Nachhaltigkeit der Kommune kann auf unterschiedlich aufwändige Weise geschehen. In keinem der nachfolgend beschriebenen Beispiele jedoch wird die Nachhaltigkeit „gemessen“. Immer geht es um eine subjektive Beurteilung durch diejenige Person (oder diejenigen Personen), die die Nachhaltigkeitsprüfung für ein bestimmtes Vorhaben durchführt.

Komplexitätsstufe 1: En-Bloc-Prüfung eines Zielkatalogs

In der einfachsten Form wird im Zuge der Erstellung einer Gemeinderats- oder Kreistagsvorlage die Frage, ob das Vorhaben den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie entspricht, mit Ja oder Nein beantwortet. Eine erste Ausbaustufe kann ein zusätzliches Klartextfeld sein, in dem die Antwort kurz begründet wird.

Komplexitätsstufe 2: Prüfung nach Nachhaltigkeitsdimensionen

Für jede der Nachhaltigkeitsdimensionen – z.B. Umwelt / Wirtschaft / Soziales – wird abgefragt, ob das beabsichtigte Vorhaben voraussichtlich positive oder negative Auswirkungen hat. Auch hier kann eine Ausbaustufe darin bestehen, dass für jede Dimension zusätzlich in einem Klartextfeld kurz beschrieben wird, welche Auswirkungen dies im Einzelnen sind.

Komplexitätsstufe 3: Prüfung entlang eines Ziel- oder Kriterienkataloges

Für jedes Ziel wird abgefragt, ob das beabsichtigte Vorhaben der Zielerreichung dient oder nicht, für jedes Kriterium, ob es erfüllt wird oder nicht. Die Herausforderung besteht hier insbesondere in der Anzahl der Ziele oder Kriterien, und damit in der Detailliertheit der Bewertung. Wie in den beiden vorher beschriebenen Komplexitätsstufen kann für jedes Ziel oder Kriterium zusätzlich ein Klartextfeld für eine kurze Begründung vorgesehen werden.

Gliederung der Prüfkriterien

Die Gliederung der jeweils verwendeten Kriterien für die Nachhaltigkeitsprüfung kann unterschiedlichen Quellen und Logiken entspringen. Hier gibt es keine einheitliche Regel. Wichtig ist jedoch, dass die den Kriterien zugrundeliegende Logik anschlussfähig ist an bestehende andere Instrumente des

kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements, so z.B. die Gliederung der Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie oder des Stadtentwicklungskonzeptes, der Aufbau des Nachhaltigkeitsberichtes oder die Kennzahlen des Nachhaltigkeitshaushaltes.

Einige Beispiele:

- *Nachhaltigkeitsdimensionen oder -säulen*: Üblicherweise wird von den drei Dimensionen Umwelt / Wirtschaft / Soziales gesprochen – oft ergänzt um eine oder zwei weitere Dimensionen, wie etwa Kultur, Governance oder Globale Verantwortung.
- *Nachhaltigkeitsprinzipien*: Genannt werden hier häufig: Integrierter Ansatz / Globale Verantwortung / Generationengerechtigkeit / Partizipation.
- *UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs):* Die 17 Globalen Ziele können vor Ort als Leitlinien für die Nachhaltigkeitsarbeit verwendet werden, und entsprechend auch als Prüfkriterien einer Nachhaltigkeitsprüfung.
- *Lokal vereinbarte Leitlinien oder Leitziele*: Vielerorts basiert die kommunale Nachhaltigkeitsstrategie oder auch der Stadtentwicklungsplan auf einem Set von etwa fünf bis maximal 20 Leitlinien oder Leitziele.
- *Politik- oder Themenfelder:* Auch die Gliederung der kommunalen Nachhaltigkeitsarbeit nach Politik- oder Themenfeldern wie z.B. Verkehr, Energie, sozialer Zusammenhalt, Verschuldung, Bildung etc. kann als Basis für Prüfkriterien dienen.

Darstellung und Auswertung

Eingabe der Prüfergebnisse

Liegen die Prüfkriterien fest, muss als nächstes vereinbart werden, in welcher Form die Kriterien abgeprüft werden. Auch hierfür bieten sich wieder verschiedene Alternativen an, die gegebenenfalls auch miteinander kombiniert werden können.

Ja-/Nein-Abfrage

Insbesondere bei Nachhaltigkeitsprüfungen, die auf einem Ziel- oder Kriterienkatalog basieren, kann die einfachste Art der Prüfung darin bestehen, abzufragen, welche Ziele oder Kriterien durch eine vorgesehene Maßnahme unterstützt/erfüllt werden oder nicht.

Positiv-/Negativ-/Neutral-Abfrage

Vor allem bei Nachhaltigkeitsprüfungen, die nach Politik- bzw. Themenfeldern gegliedert sind, empfiehlt es sich, für jedes Thema abzufragen, ob die vorgesehene Maßnahme voraussichtlich positive, negative oder neutrale Auswirkungen hat.

Skalierung der Einschätzung

Für beide oben genannten Alternativen kann auch eine Skalierung der Antworten vorgesehen werden. Diese kann ausdrücklich sein (etwa unterschieden in 'sehr stark' / 'deutlich' / 'etwas'), symbolisch (z.B. +++ / ++ / + / 0 / - / -- / ---) oder numerisch (z.B. +3 / +2 / +1 / 0 / -1 / -2 / -3).

Klartexteingabe von Zusatzinformationen

Zur zusätzlichen Qualifizierung aller oben genannten Eingabealternativen dienen Klartexteingaben. Hier können die erwarteten Auswirkungen explizit beschrieben oder die abstrakt gemachten Einschätzungen begründet werden.

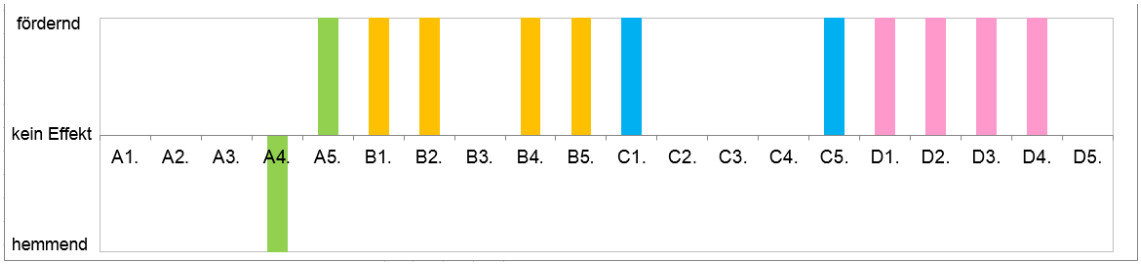
Es ist offensichtlich, dass vor allem Klartexteingaben von denjenigen, die die Nachhaltigkeitsprüfung bearbeiten (müssen), ein weit höheres Maß an Beschäftigung mit der einzuschätzenden Maßnahme erfordern als rein kategorische Angaben. Bei der Skalierung von Einschätzungen ist zu beachten, dass diese einen Zugewinn an Genauigkeit suggerieren, den sie bei näherer Betrachtung nicht einlösen. Denn auch die Entscheidung, ob eine Auswirkung als stark oder weniger stark bewertet wird, ist letztlich subjektiv. Insbesondere die Zusammenfassung einer Vielzahl numerischer Einschätzungen in einer Art „Index“ oder Durchschnittswert ist mit Vorsicht zu genießen: Aus der Aussage, eine Maßnahme habe beispielsweise „überwiegend positive“ Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung der Kommune, kann oft nicht mehr herausgelesen werden, wie stark sich positive und negative Effekte auf verschiedene Zielbereiche konzentrieren.

Darstellung der Prüfergebnisse

Damit diejenigen, denen die Nachhaltigkeitsprüfung als Entscheidungshilfe dienen soll, das Ergebnis der Prüfung möglichst schnell erfassen können, empfiehlt sich seine Darstellung in grafischer Form:

- Für wenige Kriterien oder Dimensionen umfassende Prüfungen kann beispielsweise ein Spinnendiagramm mit einem Blick Aufschluss darüber geben, ob ein Ungleichgewicht zugunsten oder zulasten eines bestimmten Bereiches besteht.
- Bei eher umfangreichen Prüfsystemen mit vielen Kriterien kann eine Balkendarstellung den Überblick bewahren helfen.
- Durch zusätzlichen Einsatz von Farben (z.B. die Ampelfarben rot-gelb-grün) oder Symbolen (z.B. Sonne/Wolken oder Smileys) kann die Information noch nutzerfreundlicher aufbereitet werden.

z.B. **Grafische Darstellung der Nachhaltigkeitseinschätzung in Augsburg**



Quelle: Nachhaltigkeitseinschätzung für Beschlussvorlagen für den Augsburger Stadtrat auf Basis der Zukunftsleitlinien für Augsburg.

z.B. Grafische Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung im Kreis Lippe

Quelle: Kommunaler Nachhaltigkeitskompass. Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des nachhaltigen Nutzens kommunaler Maßnahmen und Projekte.

Hier zeigt sich, dass eine wichtige Entscheidung auch diejenige über das technische Format der Nachhaltigkeitsprüfung ist:

- Handelt es sich um ein eigens programmiertes Tool auf Basis einer Datenbank, eines Tabellenkalkulationsprogramms oder einer Textdatei?
- Wie sieht die Bearbeitung im Alltag praktisch aus? Werden Felder in einer Art Formular angeklickt oder Symbole händisch eingetragen? Wie hoch ist das Zeichenlimit bei Freitexteingaben?
- Wie ist die Nachhaltigkeitsprüfung technisch mit der eigentlichen Ratsvorlage verknüpft?

Einführung in der Kommunalverwaltung

Anleitung und Verfahrensregeln

Wie bei der Einführung jeglicher Neuerungen in Verwaltungsabläufen muss auch die Einführung einer Nachhaltigkeitsprüfung gut durchdacht und im besten Fall gemeinsam mit den Betroffenen angegangen werden. Dabei darf mit Widerständen gerechnet werden, wenngleich diese geringer ausfallen werden, je mehr sowohl die mit der Bearbeitung als auch die mit der Nutzung der Prüfung Betrauten bereits in den Prozess ihrer Entwicklung einbezogen waren (siehe oben). Wichtig ist daher, die Regeln für die Handhabung der Nachhaltigkeitsprüfung unmissverständlich zu formulieren und verbindlich zu vereinbaren.

Auf Seiten der Verwaltung könnten diese etwa solche Aspekte umfassen:

- Wer (welche Person, welche Ebene) im Prozess der Erstellung einer Entscheidungsvorlage führt die Nachhaltigkeitsprüfung durch? Die Sachbearbeitung oder die Amtsleitung?
- Für welche Arten von Vorlagen ist die Nachhaltigkeitsprüfung obligatorisch, für welche freiwillig? Sind bestimmte Vorlagen generell von der Prüfung ausgenommen? Gelten beispielsweise Untergrenzen je nach dem finanziellen Volumen der Maßnahme?

- Wie wird die Nachhaltigkeitsprüfung bearbeitet? In welcher Form werden die abgefragten Einschätzungen in welches Format eingearbeitet? Welcher Aufwand für Rückfragen bei Kollegen aus anderen Fachbereichen darf erwartet werden?
- Welche Teile der Prüfung sind Pflicht, welche sind freiwillig (beispielsweise zusätzliche Erläuterungen in Klartextform)?
- Welchen Status haben die in der Nachhaltigkeitsprüfung gemachten Angaben? Gelten sie als fachliches Gutachten oder als persönliche Einschätzung? Haftet jemand für die Richtigkeit der Angaben und ggf. wer?
- Welche Sanktionsmaßnahmen sind vorgesehen, wenn die Nachhaltigkeitsprüfung nicht oder nur unvollständig vorliegt?

Auf Seiten des Gemeinderates oder Kreistages könnten etwa solche Aspekte in die vereinbarten Regeln und Anleitungen einfließen:

- An wen genau richtet sich die Nachhaltigkeitsprüfung? Wo wird sie gegebenenfalls verhandelt oder diskutiert? Im Fachausschuss oder im Gemeinderat?
- Wie ist die Nachhaltigkeitsprüfung zu lesen bzw. zu interpretieren?
- Wo im Ratsinformationssystem findet sich die Prüfung? Ist sie zusammen mit der entsprechenden Vorlage abgelegt? Ist sie technischer Teil davon? Ist sie öffentlich?
- Was geschieht mit den Ergebnissen der Diskussion über die Nachhaltigkeitsprüfung einer Vorlage? Welche Routinen der Dokumentation oder Wiedervorlage gibt es?
- Kann der Rat den Nachhaltigkeitszielen offensichtlich widersprechende Maßnahmen beschließen?

Interne Schulung

Viele der oben genannten Fragen müssen in Form schriftlich niedergelegter Anleitungen oder auch Anweisungen formuliert und entschieden werden. Zusätzlich empfiehlt sich die Durchführung von Schulungsworkshops sowohl für die Verwaltung als auch für die politischen Entscheidungsträger. Schnell wird im Rahmen solcher Workshops klar werden, dass die eigenen Befürchtungen und Unsicherheiten dieselben sind wie die der Kollegen, und im gemeinsamen Gespräch lassen sie sich schneller und einfacher klären als über noch so ausführliche Anleitungen. Dabei sollte jedoch klar gemacht werden, dass diese Workshops nun nicht mehr der gemeinsamen Gestaltung des neuen Instrumentes dienen, sondern dessen Einführung. Die Regeln müssen also erst einmal erlernt und eingeübt werden, bevor über ihre Veränderung diskutiert wird.

Commitment der Führungsspitze und politischer Beschluss

Schließlich sollte der Startschuss für die tatsächliche Einführung einer Nachhaltigkeitsprüfung nach der Phase ihrer Erarbeitung durch einen Beschluss des politischen Entscheidungsgremiums besiegelt werden. Nur dann kann die Nachhaltigkeitsprüfung die Verbindlichkeit entfalten, die sie braucht, um im Tagesgeschäft von Verwaltung und Politik zu bestehen. Auch die sichtbare Unterstützung durch die Führungsspitze des Rathauses oder der Kreisverwaltung sind für eine erfolgreiche Einführung des neuen Instrumentes unerlässlich.

Testphase
Unter Umständen mag der Beschluss über die Einführung der Nachhaltigkeitsprüfung auch erst einmal eine Testphase vorsehen, in der zeitlich und gegebenenfalls auch auf bestimmte Dienststellen begrenzt die Nachhaltigkeitsprüfung in einer Art Probebetrieb eingeführt und zu einem gegebenen Zeitpunkt noch einmal auf den Prüfstand gestellt wird. Eine solche Testphase mag zunächst als eine Einschränkung – als „Einführung light“ sozusagen – verstanden werden; in der Praxis hat sie jedoch unübersehbare Vorteile:

Akzeptanz gewinnen
Durch die probeweise Einführung haben alle Beteiligten erst einmal Zeit, sich an die neuen Abläufe zu gewöhnen, anfängliche Schwierigkeiten zu überwinden und die neue Prüfung in eine Art „Normalbetrieb“ zu überführen. Dadurch kann die Akzeptanz auch bei zunächst kritisch eingestellten Mitarbeiter erhöht werden.

Erfahrungen ermöglichen und teilen
Es empfiehlt sich, während der Testphase begleitend ein erhöhtes Angebot an Möglichkeiten zum gegenseitigen Austausch sicherzustellen. Auf diese Weise können Erfahrungen miteinander geteilt, aber auch Lösungen für Schwierigkeiten, denen Mitarbeiter sich ausgesetzt sehen, weitergegeben und dokumentiert werden.

Mit Interessierten starten
Insbesondere wenn eine hohe Zahl an Dienststellen der Einführung einer Nachhaltigkeitsprüfung sehr kritisch gegenübersteht, oder wenn eine nur knappe Mehrheit des Rates die Einführung trägt, kann es sinnvoll sein, erst einmal mit ausgewählten, der Prüfung gegenüber aufgeschlossenen Abteilungen ihre Anwendung einzuüben. Wichtig ist, dass die Erfahrungen, die diese Pioniere mit dem neuen Instrument machen, regelmäßig an die übrige Verwaltung kommuniziert werden, um so die spätere flächendeckende Einführung weiter im Auge zu behalten.

Auswertung und Anpassung
Während einer Testphase sind aufmerksame Beobachtung und gegenseitiger Austausch sowie deren sorgfältige Dokumentation besonders wichtig. Nur so können alle positiven und negativen Lernerfahrungen festgehalten und ausgewertet werden. Im Ergebnis kann so noch während oder gegen Ende der Testphase das Instrument Nachhaltigkeitsprüfung angepasst und verbessert werden, und zwar sowohl im Hinblick auf dessen Format, Aufbau und Handhabung als auch im Hinblick auf die mit seiner Anwendung verbundenen Anleitungen und Regeln.

z.B.

Testphase in Augsburg: Unterschiedliches Feedback aus verschiedenen Verwaltungsbereichen und die große Frage: Wie lange darf die Prüfung maximal dauern?

Zum Ende der Testphase zur Anwendung der Nachhaltigkeitseinschätzung in Augsburg trafen sich Vertreter der beteiligten Ämter sowie des Stadtrates zu einem gemeinsamen Auswertungsworkshop. Die zuvor zurückgemeldeten Erfahrungen zeigten, dass das Dilemma zwischen „möglichst geringer Aufwand“ und „möglichst hohe Aussagekraft“ sich durch die Erarbeitung und Anwendung des Instrumentes hindurchzieht. So betrug die Bearbeitungszeit je nachdem, ob der Kurzbewertung Klartext-Erläuterungen hinzugefügt wurden oder nicht, zwischen 5 Minuten und 1-2 Stunden pro Ratsvorlage. Gleichzeitig stimmten alle Beteiligten überein, dass gerade die Klartext-Erläuterungen besonders wertvoll seien für die Beurteilung eines geplanten Vorhabens. Als Richtwert wurde schließlich eine ideale Bearbeitungszeit von 20-40 Minuten pro Vorlage angesehen.

4.5. Ausbau

Die Nachhaltigkeitsprüfung eignet sich gut als Einstiegsinstrument zur Steuerung einer nachhaltigen Entwicklung vor Ort. Noch besser entfaltet sie ihre Stärken freilich im Verbund mit weiteren Instrumenten eines kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements oder als integrierter Teil einer lokalen Nachhaltigkeitsstrategie. Es bietet sich daher an, eine einmal erfolgreich eingeführte Nachhaltigkeitsprüfung auszubauen oder anzudocken an andere Steuerungstools.

Verknüpfung mit anderen Nachhaltigkeitsmanagement-Instrumenten

Insbesondere ein „Duo“ aus Nachhaltigkeitsprüfung und Nachhaltigkeitsbericht deckt gemeinsam ein breites Feld kommunaler Nachhaltigkeits-„Messung“ ab: Während der Bericht im 2- bis 5-jährlichen Turnus den Nachhaltigkeits-Status der Kommune zusammengefasst darstellt und längerfristige Trends identifiziert, hilft die Nachhaltigkeitsprüfung, im täglichen Geschäft kommunalpolitischer Entscheidungen den Nachhaltigkeitskompass im Auge zu behalten. Wenn beide Instrumente demselben logischen Konzept eines örtlichen Nachhaltigkeitsverständnisses folgen, können sie gemeinsam als starke Kommunikationsinstrumente innerhalb von Verwaltung und Politik dienen. Eine lokale Nachhaltigkeitsstrategie kann sich aus den beiden Dokumentationsformen entwickeln, wenn demselben logischen Konzept folgend Ziele und Maßnahmen festgelegt werden. Während der Nachhaltigkeitsbericht sich dann der Erreichung der Ziele widmet, nordet die Prüfung jede einzelne Maßnahme auf die Strategie ein.

Einpflegen in Verwaltungssysteme

Im Zuge der zunehmenden Digitalisierung von Verwaltungsabläufen haben zahlreiche Kommunen papierlose Ratsinformationssysteme oder andere Formen der elektronischen Aktenablage eingeführt. Eine Nachhaltigkeitsprüfung sollte hier natürlich nicht ausscheren, sondern nahtlos in bestehende Systeme eingepflegt werden. Dies ist wichtig bereits bei der Überlegung, in welcher Dateiform die Prüfung eingerichtet oder programmiert wird: Reicht ein einfaches pdf-Formular, müssen Grafiken aus einer Tabelle generiert werden? Welche Anhang-Formate können Ratsvorlagen beigefügt werden? Auch die Frage, ob (und in welcher Form) die Nachhaltigkeitsprüfung als Teil einer Open Data Strategie öffentlich zugänglich gemacht werden soll, muss zu gegebenem Zeitpunkt entschieden werden. Prinzipiell ist zu erwarten, dass die Informationsflüsse zwischen Verwaltung und Rat zukünftig immer weniger papier-basiert sein werden, und so sollte auch die Nachhaltigkeitsprüfung in einer Form vorliegen, die eine medienbruchfreie elektronische Erstellung, Weiterleitung und Rezeption zusammen mit der dazugehörigen Vorlage ermöglicht.

z.B. eNAP

Im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die sich an der von den Vereinten Nationen verabschiedeten Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung orientiert, hat die Bundesregierung eine Nachhaltigkeitsprüfung für anstehende Gesetzesvorhaben entwickelt. Seit 2009 unterliegen alle Gesetzentwürfe dieser Prüfung. Mithilfe eines Serviceprogramms (eNAP) kann mittlerweile elektronisch überprüft werden, ob Nachhaltigkeitspolitik im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in künftigen Gesetzen berücksichtigt wird. Das Programm leitet systematisch durch einzelne Indikatoren, Ziele und Managementregeln der Nachhaltigkeitsstrategie. Ist eines der Ziele relevant, ist eine Begründung einzugeben. Das Prüfergebnis fasst diese Begründungen übersichtlich zur weiteren Verwendung zusammen und es wird ersichtlich, in welchen Bereichen positive oder negative Auswirkungen wahrscheinlich sind. Das webbasierte Tool ist auf der Seite der Bundesregierung online frei zugänglich.

www.bundesregierung.de

Aggregierung der Ergebnisse

Während eine Mittelung der Einschätzungen quer durch alle Prüfkriterien innerhalb einer einzelnen Nachhaltigkeitsprüfung wie oben beschrieben relativ wenig Sinn macht, kann es überaus instruktiv sein, die Einzelergebnisse vieler Nachhaltigkeitsprüfungen nach einem bestimmten Zeitraum (nicht weniger als ein Jahr) zusammenfassend auszuwerten: Gibt es Zieldimensionen oder Kriterien, die auffallend häufiger als andere negativ bewertet werden? Weisen Vorlagen aus bestimmten Verwaltungsbereichen häufiger als andere Stärken oder Schwächen in bestimmten Themenfeldern auf? Auf diese Weise liefert die Nachhaltigkeitsprüfung über die Entscheidungshilfe bei Einzelmaßnahmen hinaus über längere Zeiträume hinweg Aussagen zu Tendenzen in der kommunalen Entscheidungskultur, aber auch Hinweise auf eventuelle Schieflagen mit Blick auf die Ausrichtung der lokalen Entwicklung in Richtung Nachhaltigkeit.

Weiterführende Literatur

Indikatoren

Steckbriefe SDG-Indikatoren Projekt Monitor Nachhaltige Kommune (Bertelsmann Stiftung)
https://www.bertelsmann-stiftung.de/index.php?id=9792

Zuletzt abgerufen am 26.11.2018

Steckbriefe Kern-Indikatoren Projekt Monitor Nachhaltige Kommune (Bertelsmann Stiftung), ab S. 158
https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/monitor-nachhaltige-kommune-bericht-2016-teil-1/

Zuletzt abgerufen am 07.12.2017

Statistiken

Wegweiser Kommune, für Kommunen ab 5.000 Einwohnern
http://www.wegweiser-kommune.de/

Zuletzt abgerufen am 07.12.2017

Zyklisches Nachhaltigkeitsmanagement

ICLEI (2007): Handbuch Projekt 21. Einstieg in ein zyklisches Nachhaltigkeitsmanagement
http://www.nachhaltigkeit-kommunal.eu/fileadmin/files/Handbuch-Projekt21_Druck.pdf

Zuletzt abgerufen am 07.12.2017

Nachhaltigkeitsprüfung

Augsburg. Nachhaltigkeitseinschätzung für Stadtratsbeschlüssehttp://www.nachhaltigkeit.augsburg.de/zukunftsleitlinien/nachhaltigkeitseinschaetzung.html

Zuletzt abgerufen am 18.07.2018

Kreis Lippe. Kommunaler Nachhaltigkeitskompass. Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des nachhaltigen Nutzens kommunaler Maßnahmen und Projekte
https://www.fh-mittelstand.de/fileadmin/pdf/Sonstiges/00_KNK-Leitfaden_komplett_2015.pdf

Zuletzt abgerufen am18.07.2018

Projekt 21 Nachhaltigkeitscheck – Beispielvorlage der Kommune Rödersheim-Gronau
http://www.nachhaltigkeit-kommunal.eu/fileadmin/files/NachhaltigkeitsCheck.pdf

Zuletzt abgerufen am 23.07.2018

Heidelberg. Prüfung der Nachhaltigkeit von Gemeinderatsvorlagen in Heidelberg
https://www.nachhaltigkeitsstrategie.de/fileadmin/Downloads/erleben/veranstaltungen/N_Pruefung_K_Wetzel_Heidelberg.pdf

Zuletzt abgerufen am 18.07.2018

Bund / Elektronische Nachhaltigkeitsprüfung eNAP
https://www.enap.bund.de/intro

Zuletzt abgerufen am 25.05.2018

RFSC
Mit Hilfe der Europäischen Online-Plattform 'Reference Framework for Sustainable Cities' können Städte und Gemeinden ihre Nachhaltigkeitsstrategien überprüfen, bewerten und beobachten, aber auch Indikatoren abrufen.
http://www.rfsc.eu/

Zuletzt abgerufen am 25.05.2018

Weitere Informationen zum Projekt „Monitor Nachhaltige Kommune“ finden Sie hier:

www.monitor-nachhaltige-kommune.de

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Oliver Haubner
Senior Project Manager
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81119
Fax +49 5241 81-681119
oliver.haubner@bertelsmann-stiftung.de

Henrik Riedel
Senior Project Manager
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81266
Fax +49 5241 81-681266
henrik.riedel@bertelsmann-stiftung.de

Petra Vollmer
Project Assistant
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81469
Fax +49 5241 81-681469
petra.vollmer@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de

BertelsmannStiftung