

Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung

Umsetzungsstand bei großen Städten und Landkreisen

Studie



Gefördert durch



Inhalt

Vorwort	3
Executive Summary	4
1 Einleitung	6
2 Forschungsdesign	8
3 Verständnis, Bedeutung und Rahmenbedingungen	10
4 Umsetzung	14
5 Fazit	21

In Zusammenarbeit mit dem Forschungs- und Entwicklungsnetzwerk „Nachhaltige Verwaltung“: Leuphana Universität Lüneburg, Institut für den öffentlichen Sektor, Stadt Freiburg im Breisgau, Hansestadt Lüneburg

Autoren:

Stefanie Beck
Prof. Dr. Harald Heinrichs
Daniela Horn

Redaktion:

Oliver Fiedler
Michael Plazek
Janik Stövhase

Projektleitung:

Prof. Dr. Harald Heinrichs
Steffi Kamp
Dr. Ferdinand Schuster

Vorwort



Spätestens seit Mitte der 1990er-Jahre, als Konsequenz der ersten Weltklimakonferenz in Rio, des Agenda-21-Prozesses und der Charta von Aalborg, ist der Begriff Nachhaltigkeit im Bewusstsein und auf den politischen Agenden nahezu aller Städte und Gemeinden. Das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung berührt, über das Ressort der Umweltpolitik hinaus, nahezu alle Sektoren des kommunalen Handelns: Soziales Leben und Stadtkultur, Finanzwirtschaft, Schule und Bildung oder die bauliche Entwicklung sind nur einige von vielen Beispielen.

Ebenso unterschiedlich wie die inhaltlichen Interpretationen sind auch die organisatorischen Verortungen, wie und mit welchen Instrumenten diese Querschnittsaufgabe in den Kommunen implementiert und umgesetzt wird. Dies umfasst auch die Organisation bürgerschaftlicher Partizipation. Die Charta von Aalborg setzt mit gutem Recht darauf, dass die Ziele und Inhalte einer nachhaltigen Stadtentwicklung über den engeren Bereich von Stadtpolitik und Verwaltung hinaus auch in der Bürgerschaft verankert und mit Leben gefüllt werden.

Der hier vorliegende Studienbericht des Forschungs- und Entwicklungsnetzwerks „Nachhaltige Verwaltung“ an der Universität Lüneburg gibt erstmals einen Überblick über den aktuellen Diskussionsstand in den Kommunen zur Nachhaltigkeitssteuerung. Die Ergebnisse zeigen: Es gibt höchst unterschiedliche Wege und Instrumente zum Ziel einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Doch die Bedeutung einer fachübergreifenden strategischen Nachhaltigkeitssteuerung in den Städten und Gemeinden nimmt zu. Die Stadt Freiburg hat sich für die Einrichtung einer Stabsstelle Nachhaltigkeitsmanagement entschieden und damit den Querschnittscharakter betont: integriertes und vernetztes Handeln, politische Unterstützung der gewählten Gremien, eine weitgehende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und vor allem eine systematische und vorausschauende Optimierung der vielfältigen ökonomischen, ökologischen und sozialen Wechselbeziehungen.

Deshalb ist dieser Studienbericht mehr als nur ein „Blick über den Tellerrand“. Er will zur Diskussion und zum interkommunalen Erfahrungsaustausch anregen und versteht sich als eine praktische Entscheidungshilfe, um politische und administrative Diskussionsprozesse und Organisationsmodelle möglichst effektiv gestalten zu können.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dieter Salomon'. The signature is stylized and fluid.

Dr. Dieter Salomon
Oberbürgermeister der
Stadt Freiburg im Breisgau

Executive Summary

Derzeit gibt es wohl keine politische Grundsatzrede, in der die Begriffe „nachhaltig“ und „Nachhaltigkeit“ nicht erwähnt werden. In der Diskussion wurde jedoch bisher eine Perspektive meist vernachlässigt bzw. nur theoretisch behandelt: die der Kommunalverwaltung. Dabei wird gerade im kommunalen Lebens- und Gestaltungsraum Nachhaltigkeit konkret sichtbar; sie hat hier unmittelbaren Einfluss auf die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger.

Die vorliegende Studie hat zum ersten Mal eine deutschlandweite Bestandsaufnahme zur integrativen Nachhaltigkeitssteuerung auf dieser Ebene vorgenommen. Die Autoren wandten sich hierzu an die Verwaltungsspitzen der 371 größten deutschen Kommunen, um bei den Praktikern den Status quo abzufragen und so Ansätze zur Weiterentwicklung dieses wichtigen Zukunftsthemas auf kommunaler Ebene zu gewinnen.

118 Kommunen haben an der Befragung teilgenommen; von diesen stufen rund 85 Prozent das Thema Nachhaltigkeit als wichtig oder sogar als sehr wichtig ein. Bei über 90 Prozent der Kommunen hat nachhaltiges Handeln in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Die meisten von ihnen verstehen Nachhaltigkeit als Thematik mit fachbereichsübergreifenden Zielen, die auch Aspekte der wirtschaftspolitischen Leistungsfähigkeit und der Sozialpolitik sowie die vorausschauende Bearbeitung neuer Herausforderungen beinhaltet. Nur eine Minderheit der antwortenden Kommunen hat allerdings eine fachbereichsübergreifende Koordinierungsstelle eingerichtet. Die politische Führung ([Ober-]Bürgermeister, Landräte sowie die Fach- und Ressortleiter) trägt bei über der Hälfte der Städte und Landkreise die Verantwortung für das Thema Nachhaltigkeit; bei den übrigen ist diese dezentral verteilt. Nach Aussage der Kommunen werden Nachhaltigkeitsvorhaben derzeit vor allem in den Fachbereichen Umwelt, Stadtplanung/Stadtentwicklung sowie Verkehr umgesetzt. In den Querschnittsbereichen der Verwaltungen erfolgt eine Umsetzung verstärkt bei der Beschaffung und weniger im IT- oder Personalbereich. Es zeigt sich, dass sich die Kommunen mit der Nachhaltigkeitsthematik und den damit verbundenen Rahmenbedingungen intensiv befassen.

Um zu verstehen, auf welche Rahmenbedingungen Nachhaltigkeit in den Verwaltungsorganisationen trifft, wurde außerdem gefragt, welche Themen in den Kommunen besondere Priorität einnehmen. Hierbei zeigt sich, dass die Kommunen als akute, kurzfristig relevante Themen die Haushaltskonsolidierung, die Wirtschaftsförderung und Arbeitsplätze sowie Bildung anführen. Klassische Nachhaltigkeitsthemen wie Naturschutz und demografischer Wandel werden demgegenüber eher als langfristig wichtig (länger als vier Jahre) angesehen.

Bei den Instrumenten, die in den Verwaltungen zur Steuerung der Nachhaltigkeit verwendet werden, geben jeweils knapp die Hälfte der Teilnehmer an, Zielsysteme, Controlling und Indikatoren/Kennzahlen regelmäßig zu nutzen. Hingegen kommen die Instrumente öffentlicher Nachhaltigkeitsbericht sowie Evaluation nur sehr wenig bzw. unregelmäßig zur Anwendung. Wenn Nachhaltigkeit bisher in bestehende verwaltungsinterne Steuerungssysteme integriert wurde, dann zumeist im Haushaltswesen bzw. bei den Ziel- und Leistungsvereinbarungen.

Gegenwärtig sehen die Kommunen die Kommunalpolitik, die Verwaltungschefs, die Fach- und Ressortleiter sowie die Zivilgesellschaft als wesentliche Treiber für das Thema Nachhaltigkeit an. Als Hinderungsgrund wird hingegen vor allem die Haushaltslage genannt. Gefragt nach den externen Akteuren, die beim Thema Nachhaltigkeit durch die Kommunalverwaltung einbezogen werden, geben die Kommunen an, dass ihre kommunalen Unternehmen zu über 80 Prozent Nachhaltigkeitsvorhaben durchführen, darüber aber selten öffentlich berichten. Bei der Hälfte aller antwortenden Kommunen werden Hochschulen und andere Forschungseinrichtungen sowie immerhin zu 40 Prozent auch privatwirtschaftliche Unternehmen beteiligt. Eine noch größere Rolle spielt nach den Ergebnissen der Studie aber die Zivilgesellschaft, die zwar als wichtiger Förderer des Themas gilt, jedoch bei der Mehrheit der Kommunen eher informell eingebunden ist.

Ihr Nachhaltigkeitsmanagement bewerten die Kommunen im Vergleich zu dem anderer Kommunalverwaltungen in über der Hälfte der Fälle mit der Note Drei oder schlechter. Sie sehen somit durchaus noch Verbesserungspotenzial bei sich selbst.

Das Autorenteam hat abschließend die aus seiner Sicht wichtigsten Kriterien für eine integrative kommunale Nachhaltigkeitssteuerung zusammengefasst. Demnach gibt es nur wenige Kommunen, die hier weit fortgeschritten sind. Man kann aber aufgrund der großen Anzahl der Städte und Landkreise, die bereits viele dieser Kriterien erfüllen, annehmen, dass sich das Konzept der integrativen Nachhaltigkeitssteuerung weiter in der Kommunalverwaltung durchsetzt.

Einleitung

Themen wie der demografische Wandel, Wirtschafts- und Finanzkrisen, die Verschuldung öffentlicher Haushalte, die Energiewende, der soziale Zusammenhalt oder Umweltveränderungen wie der Klimawandel sind Probleme von enormer Reichweite. Die Herausforderungen sind vor allem deshalb so immens, weil diese Phänomene kaum voneinander losgelöst betrachtet werden können und langfristig orientierter Lösungsansätze bedürfen. Das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung, das auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 von 179 Staaten anerkannt wurde, stellt einen Orientierungs- und Handlungsrahmen dar. Hier wurde versucht, die Verbesserung gegenwärtiger Lebensbedingungen mit Zukunftsverantwortung in Einklang zu bringen. Der Begriff Nachhaltigkeit in seiner heutigen Bedeutung wurde maßgeblich durch den Bericht der Brundtland-Kommission geprägt, der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen, die unter dem Vorsitz der damaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland von 1984–1987 arbeitete. Nachhaltigkeit wurde als Zustand definiert, in dem die Bedürfnisse jetziger Generationen befriedigt werden, ohne zu riskieren, dass die Bedürfnisse zukünftiger Generationen gefährdet sind.¹ Nachhaltige Entwicklung ist diesem Verständnis gemäß der Weg zum Ziel einer nachhaltigen Gesellschaft.²

Situation in Bund und Ländern

Auch in Deutschland sind in Bund, Ländern und Kommunen nach der Konferenz in Rio de Janeiro von 1992 erste Ansätze eingeführt worden. Seit 2002 besteht eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie, die in einem laufenden Monitoring-Prozess, zuletzt Anfang 2012, überprüft und weiterentwickelt wird. Auf Bundesebene gibt es einen Staatssekretärsausschuss sowie einen Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung. Deren Aufgaben sind die Koordination und Prüfung sektoraler Politikmaßnahmen und Gesetze im Sinne der Nachhaltigkeit. Ergänzend hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE), den die Bundesregierung im Jahr 2001 einrichtete, vor allem den Auftrag, Nachhaltigkeit im gesellschaftlichen Diskurs zu etablieren. Seit 2008 wurden in Deutschland zudem Berichte verschiedener Bundesministerien zum Einbezug des Nachhaltigkeitsleitbildes und seiner Leitlinien in die Fachpolitik vorgelegt. Ähnliche Strukturen wie auf Bundesebene finden sich auch in einzelnen Bundesländern. Insgesamt haben jedoch erst sechs der 16 Bundesländer eine mit Maßnahmen hinterlegte Nachhaltigkeitsstrategie. Aufgrund des unmittelbaren Einflusses der Kommunen auf die Lebensbedingungen der Bürger wird der kommunalen Ebene eine besondere Bedeutung für die Bearbeitung der vielfach miteinander vernetzten Probleme und der (Mit-)Gestaltung einer nachhaltigen Entwicklung zugeschrieben.

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

2 Vgl. auch im Folgenden: Oppenrieder, C.; Heinrichs, H. (2011): Nachhaltige Verwaltung – Ein integratives Konzept. In: PublicGovernance Sommer 2011

Nachhaltigkeit in Kommunen

Der in Artikel 28 der Agenda 21 eingeforderte Beitrag der lokalen Ebene (Kommunalpolitik, -verwaltung und Bürgergesellschaft) zur Unterstützung nachhaltiger Entwicklung wurde in Deutschland in den 1990er-Jahren zunächst von der Zivilgesellschaft angetrieben und im Rahmen Lokaler Agenda-21-Initiativen in erheblichem Maße getragen. In kreativen und partizipativen Dialogprozessen wurden vielfältige Ideen für eine nachhaltige Entwicklung erarbeitet. Erst in den letzten Jahren ist eine verbesserte Einbindung der Initiativen in kommunalpolitische und -administrative Entscheidungsprozesse erreicht worden.³

Abgesehen von einzelnen proaktiven Stadt- und Kreisverwaltungen waren Politik und Verwaltung in Bezug auf Nachhaltigkeitsvorhaben auf lokaler Ebene insgesamt zurückhaltend. Auch stellte sich der thematisch übergreifende Ansatz von Nachhaltigkeit für die Kommunen als große Herausforderung dar. Schließlich wuchs in diesem Zeitraum das Missverhältnis zwischen Finanzausstattung und Aufgabenübertragung, sodass viele Kommunen stark mit kurzfristigen Problemlösungen konfrontiert waren. Der Bedarf einer besseren Institutionalisierung von Nachhaltigkeit in Kommunalverwaltungen ist dementsprechend hoch.

Anknüpfend an Konzepte und Erfahrungen zu nachhaltigkeitsbezogenen Strukturen, Prozessen und Instrumenten übergeordneter politisch-administrativer Ebenen und mit Ansätzen des Nachhaltigkeitsmanagements in der Privatwirtschaft hat die Frage nach der Gestaltung eines kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements in jüngster Zeit an Bedeutung gewonnen. Es gibt Vorschläge für Nachhaltigkeitsmanagementsysteme, die an die Logik zyklischen Managements angelehnt oder Bestandteile privatwirtschaftlichen Nachhaltigkeitsmanagements sind.⁴

Seit Ende 2010 hat das Oberbürgermeister-Netzwerk „Nachhaltige Stadt“ beim Rat für Nachhaltige Entwicklung praxisorientierte Vorschläge unterbreitet und Handlungsfelder und -notwendigkeiten nachhaltiger Stadtentwicklung sowie dafür erforderliche Maßnahmen und (politische) Rahmenbedingungen skizziert.⁵

Integrative Nachhaltigkeitssteuerung

Einen Beitrag zu dieser Perspektive will das Forschungs- und Entwicklungsnetzwerk „Nachhaltige Verwaltung“ leisten, in dessen Rahmen diese Studie entstanden ist.⁶ Unter der konzeptionellen Leitidee „integrativer Nachhaltigkeitssteuerung“ sollen Möglichkeiten und Grenzen der systematischen Integration von Nachhaltigkeit als Handlungsprinzip (kommunaler) Verwaltung analysiert und gestaltet werden.

Folgende Kernelemente einer integrativen kommunalen Nachhaltigkeitssteuerung zeichnen sich hier aus Sicht des Netzwerks ab: ein Leitbild, dessen Konkretisierung in einem Zielsystem, ein indikatorengestütztes Monitoring, ein aussagekräftiges Berichtswesen, eine systematische Integration von Nachhaltigkeitsanforderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation sowie ein erfolgreiches Zusammenspiel von Politik und Verwaltung. Es geht darum, einen der Komplexität des Problems und den demokratisch-repräsentativen Ansprüchen angemessenen sowie in der Aufbau- und Ablauforganisation von Kommunalverwaltungen umsetzungsfähigen Ansatz zu entwickeln und zu erproben.

3 Hoffmann, A. W. (2007): Lokale Agenda 21 in Deutschland. In: Michelsen, G.; Godemann, J. (Hrsg.) (2007): Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation. Grundlagen und Praxis. 2. Auflage

4 Schaltegger, S. et al. (2009): Nachhaltigkeitsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Herausforderungen, Handlungsfelder und Methoden

5 Rat für Nachhaltige Entwicklung/OB-Netzwerk „Nachhaltige Stadt“/Deutsches Institut für Urbanistik (2011): Städte für ein nachhaltiges Deutschland. Gemeinsam mit Bund und Ländern für eine zukunftsfähige Entwicklung

6 Forschungs- und Entwicklungsnetzwerk „Nachhaltige Verwaltung“: www.nachhaltige-verwaltung.de

KAPITEL 2

Forschungsdesign

In der vorliegenden Studie wurden Ende 2011 /Anfang 2012 deutschlandweit die größten Kommunen zum Thema Nachhaltigkeitssteuerung befragt. Ziel war eine erstmalige Bestandsaufnahme zur integrativen Nachhaltigkeitssteuerung auf kommunaler Ebene.

Da zu vermuten ist, dass eine Nachhaltigkeitssteuerung vor allem bei größeren Kommunen bereits eingesetzt wird, umfasste die Zielgruppe der Fragebogen-gestützten Erhebung alle Städte mit mehr als 40.000 Einwohnern sowie Landkreise mit über 200.000 Einwohnern. Bei den Städten wurden auch die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen (inklusive Bremerhaven) und Hamburg in die Stichprobe einbezogen. Insgesamt wurden die Fragebögen somit an 371 (Ober-)Bürgermeister und Landräte postalisch versandt. Die Verteilung der angeschriebenen Kommunen auf die einzelnen Bundesländer ist in Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1: Angeschriebene Kommunen sowie Rücklaufquote⁷

Kommunen nach Bundesländern	Anzahl der angeschriebenen Kommunen	Anzahl der angeschriebenen Kommunen in Prozent	Anzahl der antwortenden Kommunen	Rücklaufquote (gemessen an den jeweils angeschriebenen Kommunen)
Gesamtzahl:	371	–	118⁸	31,8%
Baden-Württemberg	58	15,6%	26	44,8%
Bayern	29	7,8%	9	31,0%
Berlin/Bremen/Hamburg ⁹	4	1,1%	1	25,0%
Brandenburg	9	2,4%	1	11,1%
Hessen	27	7,3%	6	22,2%
Mecklenburg-Vorpommern	10	2,7%	3	30,0%
Niedersachsen	39	10,5%	12	30,8%
Nordrhein-Westfalen	128	34,5%	35	27,3%
Rheinland-Pfalz	16	4,3%	8	50,0%
Saarland	5	1,3%	2	40,0%
Sachsen	18	4,9%	4	22,2%
Sachsen-Anhalt	9	2,4%	3	33,3%
Schleswig-Holstein	12	3,2%	4	33,3%
Thüringen	7	1,9%	3	42,9%

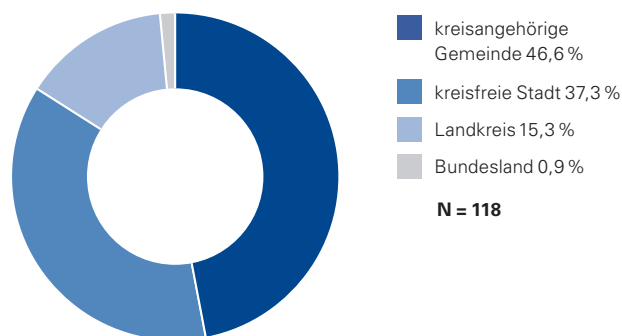
⁷ Aufgrund von Rundungen ergibt die Summe der Anteile in allen Abbildungen nicht zwangsläufig 100 Prozent.

⁸ Eine Kommune hat nicht angegeben, zu welchem Bundesland sie zählt.

⁹ Aufgrund der Anonymitätszusage wurden die Stadtstaaten hier zusammengefasst. Für den Stadtstaat Bremen wurden die beiden Kommunen Bremen und Bremerhaven angeschrieben.

Von 118 Kommunen wurde der Fragebogen ausgefüllt zurückgesandt. Dies entspricht einer sehr guten Rücklaufquote von etwa 32 Prozent. Die Rücklaufquote nach Bundesland (siehe Abbildung 1) entspricht für die Bundesländer Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ungefähr der Gesamtrücklaufquote. Eine höhere Rücklaufquote erreichten hingegen Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Thüringen. Eine geringere Rücklaufquote wiesen die Stadtstaaten sowie Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen auf. Die Fragebögen wurden meist von den Büros der (Ober-)Bürgermeister und Landräte bzw. von den Abteilungen für Stadt-/Kreisentwicklung bearbeitet; nur in wenigen Fällen erfolgte die Bearbeitung durch die Fachabteilungen wie zum Beispiel der Abteilung für Umwelt-/Klimaschutz oder einer Nachhaltigkeitsfachstelle.

Abbildung 2: Klassifizierung nach Typ der antwortenden Kommunen



Die Verteilung der antwortenden 118 Kommunen nach Klassifizierung (Größe, Typ, Status) zeigen die Abbildungen 2 und 3. Die stärkste Gruppe unter den Antwortenden sind hiernach die kreisangehörigen Gemeinden, gefolgt von den kreisfreien Städten und den Landkreisen. Dies entspricht auch der Verteilung dieser drei Gruppen innerhalb der angeschriebenen Kommunen. Die höhere Rücklaufquote bei den größeren Kommunen ist ein weiteres Indiz für die Vermutung, dass das Thema Nachhaltigkeit in diesen Kommunen verstärkt thematisiert wird.

Der sechsseitige Fragebogen umfasste vier offene und 17 geschlossene Fragen. Fünf Fragen lösten bedingte Unterfragen aus („wenn ja“). Bei den geschlossenen Fragen handelte es sich um Entscheidungs-, Auswahl- (inklusive Mehrfachauswahl) sowie ordinalskalierte Fragen. Um möglichst unverfälschte Antworten zu erhalten, wurde die Befragung anonymisiert durchgeführt.

Abbildung 3: Kombination Klassifizierung und Einwohnerzahl basierend auf allen antwortenden Kommunen

	Angeschriebene		Rücklaufquote	
	Anzahl	Anteil an allen Angeschriebenen	Anzahl	Anteil an jeweils Angeschriebenen
Gesamtzahl	371	-	118	31,8 %
kreisangehörige Gemeinden	168	45,3 %	55	32,7 %
unter 50.000 Einwohner	73	19,7 %	20	27,4 %
zwischen 50.000 und 100.000 Einwohner	86	23,2 %	30	34,9 %
mehr als 100.000 Einwohner	9	2,4 %	5	55,6 %
kreisfreie Städte	103	27,8 %	44	42,7 %
unter 100.000 Einwohner	36	9,7 %	16	44,4 %
zwischen 100.000 und 200.000 Einwohner	32	8,6 %	15	46,9 %
über 200.000 Einwohner	35	9,4 %	13	37,1 %
Landkreise	96	25,9 %	18	18,8 %
unter 250.000 Einwohner	28	7,5 %	5	17,9 %
zwischen 250.000 und 400.000 Einwohner	50	13,5 %	7	14,0 %
über 400.000 Einwohner	18	4,9 %	6	33,3 %
Stadtstaaten	4	1,1 %	1	25,0 %

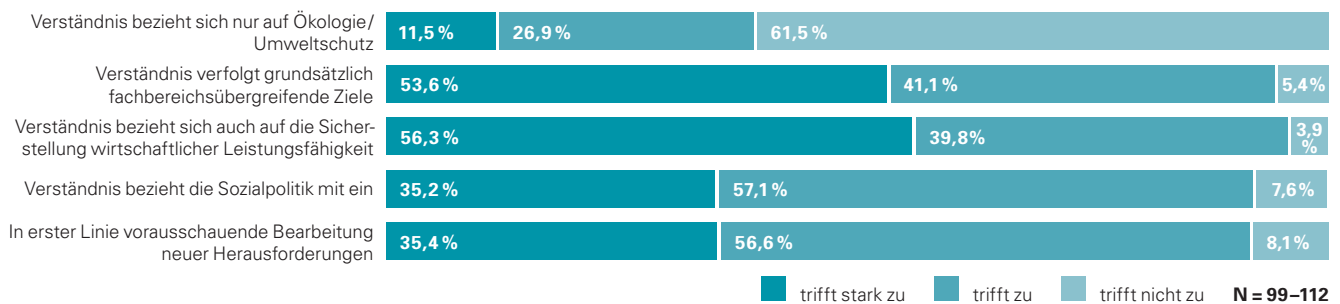
Verständnis, Bedeutung und Rahmenbedingungen

3.1 Verständnis

Wie bereits in der Einleitung erläutert, wird Nachhaltigkeit bzw. nachhaltige Entwicklung seit den 80er-Jahren basierend auf der Definition der Brundtland-Kommission vor allem unter dem Aspekt der systematischen, vorausschauenden Kooptimierung sozialer, ökonomischer und ökologischer Entwicklungen verstanden. Ob dieses Verständnis ebenso bei den Kommunen vorherrscht, sollte anhand des Fragebogens ermittelt werden. Hierzu wurden einzelne Aussagen in Anlehnung an die Brundtland-Definition formuliert, welche mit „trifft stark zu“, „trifft zu“ und „trifft gar nicht zu“ bewertet werden sollten (siehe Abbildung 4).

Hervorzuheben ist, dass die meisten Kommunen angeben, über ein klares Verständnis von Nachhaltigkeit zu verfügen. Nur etwa 10 Prozent der antwortenden Kommunen gibt explizit an, dass kein klares Verständnis vorliegt. Wie die folgenden Ausführungen zeigen, kann dieses Verständnis jedoch sehr unterschiedlich definiert sein.

Abbildung 4: Welches Verständnis von Nachhaltigkeit trifft am ehesten in Ihrer Kommune zu? (Mehrfachnennungen möglich)



Mehr als ein Drittel (40 Kommunen) der auf die Aussage „Verständnis bezieht sich nur auf Ökologie/Umweltschutz“ insgesamt antwortenden 104 Kommunen sagt aus, dass sich nach ihrem Verständnis Nachhaltigkeit nur auf diese Themenfelder bezieht. Jedoch bejaht eine Mehrheit dieser Kommunen auch andere mögliche Thesen, welche auf ein breiteres Verständnis des Begriffs schließen lassen. So geben 37 von ihnen an, dass sie die Sicherstellung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und/oder die Sozialpolitik in ihr Verständnis einbeziehen.

Wie Abbildung 4 zeigt, verfolgt Nachhaltigkeit für die Mehrheit der antwortenden Kommunen fachbereichsübergreifende Ziele (knapp 54 Prozent „trifft stark zu“; gut 41 Prozent „trifft zu“). Außerdem beziehen die meisten Kommunen sowohl wirtschaftspolitische als auch sozialpolitische Aspekte ein. Jedoch liegt hier eine deutlich stärkere Gewichtung auf der Sicherstellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (gut 56 Prozent „trifft stark zu“; knapp 40 Prozent „trifft zu“). Demgegenüber beziehen die antwortenden Kommunen die Sozialpolitik zu gut 35 Prozent mit „trifft stark zu“ und zu gut 57 Prozent mit „trifft zu“ in ihr Verständnis ein. Überdies erachten die

meisten Kommunen Nachhaltigkeit als ein Thema, das der vorausschauenden Bearbeitung neuer Herausforderungen bedarf (knapp 92 Prozent). Nach den hier zusammengefassten Aussagen zu den einzelnen Thesen kann davon ausgegangen werden, dass das Verständnis von Nachhaltigkeit auch auf kommunaler Ebene die zentralen Aspekte der Brundtland-Definition einbezieht und ein umfassendes Verständnis von Nachhaltigkeit zugrunde gelegt wird.

3.2 Bedeutung

Bei der Frage, welche Bedeutung das Thema Nachhaltigkeit im Augenblick für die eigene Kommune hat (siehe Abbildung 5), erachten über 86 Prozent der insgesamt 116 antwortenden Kommunen das Thema als „sehr wichtig“ bzw. „wichtig“. Nur knapp 14 Prozent halten es für nur „zum Teil wichtig“ bzw. „eher unwichtig“. Keine Kommune stuft das Thema hingegen als „unwichtig“ ein. Zwei Kommunen machen zu dieser Frage keine Angaben.

Die hohe derzeitige Bedeutung von Nachhaltigkeit geht mit einem Zuwachs derselben in den vergangenen Jahren einher. So geben 108 Kommunen an, dass das Thema in dieser Zeit wichtiger wurde (siehe Abbildung 6). Der allgemeine Bedeutungszuwachs des Themas in Politik und Gesellschaft, den man unter anderem an den zahlreichen Veröffentlichungen zu diesem Thema in den vergangenen Jahren ersehen kann, spiegelt sich somit auch in der Kommunalverwaltung wider.

Von den Kommunen, in denen Nachhaltigkeit bedeutsamer wurde, geben über 70 Prozent an, dass sich dies durch Modell- oder Pilotprojekte in ihrer Verwaltung bemerkbar macht (siehe Abbildung 7). Es ist zu vermuten, dass diese Projekte sowohl große nachhaltige Modernisierungsvorhaben als auch sehr kleine, eher unverbindliche Maßnahmen beinhalten. Den Bedeutungszuwachs von Nachhaltigkeit können knapp 60 Prozent der Kommunen an einem Leitbild festmachen. Offen bleibt, ob es sich hier um reine Marketingmaßnahmen oder auch um ausdifferenzierte Beschlüsse mit umsetzungsrelevanter Wirkung handelt. Die Nutzung von Steuerungssystemen für die Verwaltung (zum Beispiel Controlling oder Kennzahlen) nennen knapp 56 Prozent. Die Verwendung bzw. Veröffentlichung von Nachhaltigkeitszielsystemen für die Verwaltung sowie einen Nachhaltigkeitsbericht für die Öffentlichkeit bestätigen hingegen nur noch gut 31 bzw. 20 Prozent dieser Kommunen. Von allen hier antwortenden Kommunen geben nur gut acht Prozent an, dass sich bei ihnen der Bedeutungszuwachs durch alle

Abbildung 5: Welche Bedeutung hat das Thema Nachhaltigkeit für Ihre Kommune?

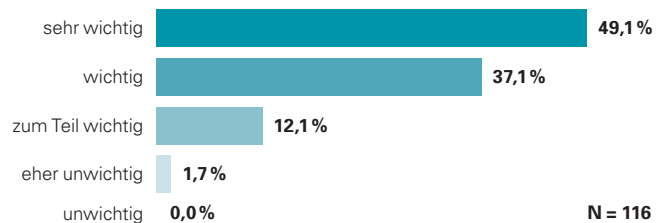


Abbildung 6: Hat das Thema Nachhaltigkeit in den letzten Jahren an Bedeutung in Ihrer Kommune gewonnen?

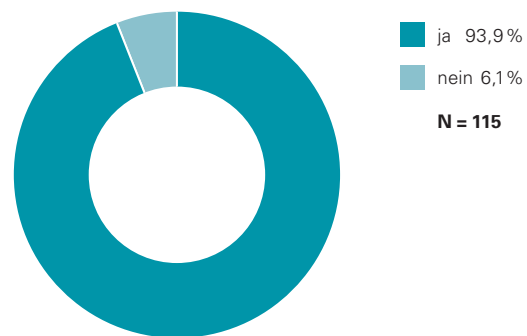
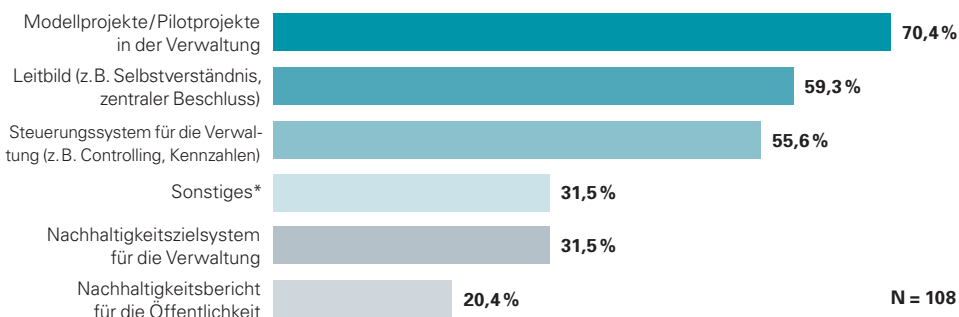


Abbildung 7: Wie hat sich Nachhaltigkeit in der Kommune bemerkbar gemacht? (Mehrfachnennungen möglich)



*Hier wurden oft Beispiele für Einzelmaßnahmen genannt.

fünf Instrumente bzw. Maßnahmen bemerkbar gemacht hat. Unter dem Punkt Sonstiges nennen die Kommunen oftmals konkrete Beispiele für oben bereits als Anzeichen für einen Bedeutungszuwachs aufgeführte Instrumente bzw. Maßnahmen, wie etwa einzelne Projekte (zum Beispiel die Teilnahme am European Energy Award – EEA) oder Stadtentwicklungs- und Klimaschutzkonzepte. Im weiteren Verlauf des Fragebogens wurden die Kommunen noch einmal ausführlich zur Verwendung derartiger Instrumente befragt (vergleiche Kapitel 4.3).

3.3 Rahmenbedingungen

Zur Feststellung der Rahmenbedingungen für das Thema Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene sollten die Kommunen besonders wichtige Themen für die eigene Gemeinde hinsichtlich ihrer zeitlichen Bedeutung bewerten – und zwar innerhalb des kommenden Jahres (kurzfristig), innerhalb der nächsten zwei bis vier Jahre (mittelfristig) sowie länger als vier Jahre (langfristig).

Abbildung 8 zeigt zunächst einen Überblick über die Häufigkeit der ausgewählten Themen. Mehr als zwei Drittel der antwortenden Kommunen sehen alle zur Auswahl stehenden Themen als besonders wichtig an. Am häufigsten (jeweils über 90 Prozent) werden auch hier die derzeitigen Brennpunktthemen Haushaltskonsolidierung/Finanzen, demografischer Wandel, Wirtschaftsförderung/Arbeitsplätze, Klima/Energie sowie Bildung genannt. Der Naturschutz, die Integration von Zuwanderern sowie Sozialtransfers werden hingegen von weniger Kommunen angegeben. Auffällig ist hier die scheinbar widersprüchliche Diskrepanz der Nennung von Haushaltskonsolidierung/Finanzen und Sozialtransfers, obwohl sich in zahlreichen Kommunen Letztere entscheidend auf die Finanzlage auswirken können.¹⁰ Es könnte jedoch auch sein, dass Kommunen Sozialtransfers hier nicht angeben, da sie bei diesen kaum eigene Handlungsspielräume haben.

Abbildung 8: Wichtige Themen für Kommunen¹¹ (Mehrfachnennungen möglich)



Betrachtet man die Themen nach ihrer Wichtigkeit im Hinblick auf die zeitliche Relevanz, kommt es zu Verschiebungen (siehe Abbildungen 9 bis 11). Die Themengebiete Haushaltskonsolidierung/Finanzen, Wirtschaftsförderung/Arbeitsplätze sowie Klima/Energie werden durchgehend als sehr wichtige Themen eingestuft. Bildung hingegen verliert mittelfristig an Bedeutung und der demografische Wandel wird von den meisten Kommunen eher mittel- und langfristig als bedeutsames Thema benannt. Auffallend ist außerdem, dass die Integration von Zuwanderern sowie die Sozialtransfers weder heute noch zukünftig als besonders wichtige Themen angesehen werden.

¹⁰ Vgl.: Junkerheinrich, Martin et al. (2011): Haushaltsausgleich und Schuldenabbau. Konzept zur Rückgewinnung kommunaler Finanzautonomie im Land Nordrhein-Westfalen

¹¹ Bei den Abbildungen 8 bis 11 bleibt die Antwortmöglichkeit Sonstiges aufgrund der sehr geringen Zahl an Antworten in der Darstellung unberücksichtigt.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die klassischen sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitsthemen wie Naturschutz oder demografischer Wandel eher als zukünftige Themen gewertet werden, während wirtschafts- und finanzpolitische Themen als akuter – und somit kurzfristig als wichtiger – wahrgenommen werden.

Abbildung 9: Kurzfristig wichtige Themen für Kommunen (Mehrfachnennungen möglich)

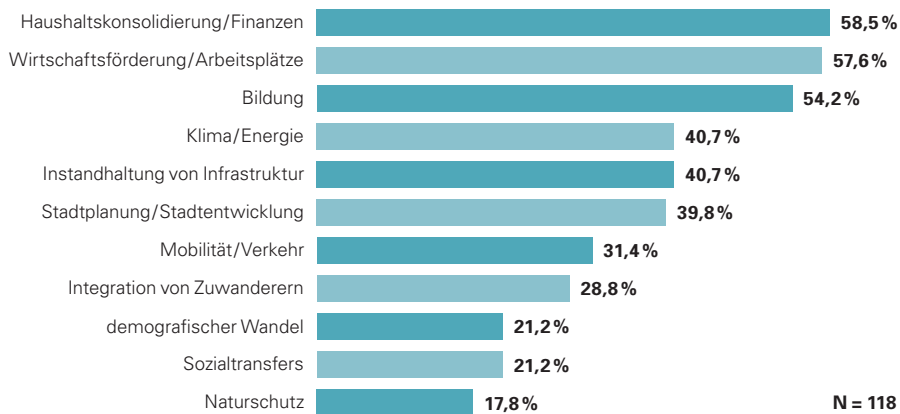


Abbildung 10: Mittelfristig wichtige Themen für Kommunen (Mehrfachnennungen möglich)

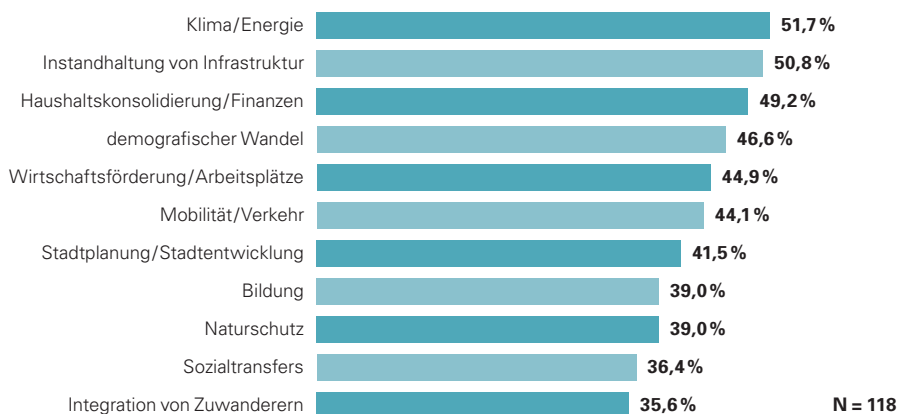
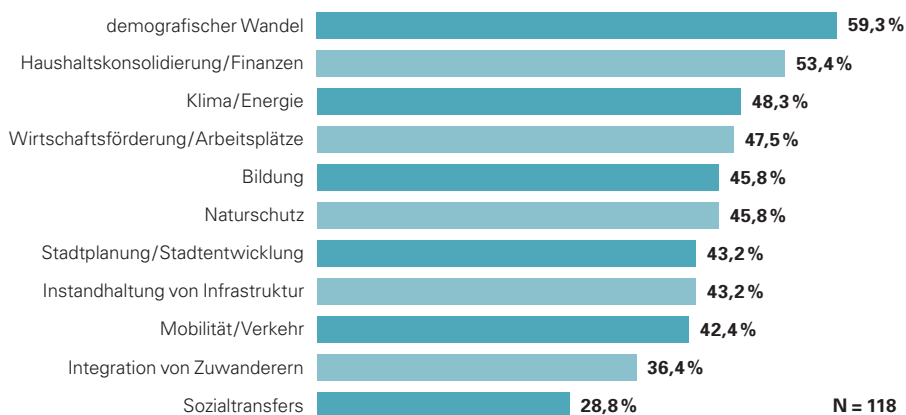


Abbildung 11: Langfristig wichtige Themen für Kommunen (Mehrfachnennungen möglich)



Umsetzung

4.1 Organisatorische Umsetzung

Die vorliegende Umfrage zeigt einen Bedeutungszuwachs des Themas Nachhaltigkeit auch auf kommunaler Ebene (vergleiche Kapitel 3.2). Von 108 Kommunen, die dem Thema mehr Bedeutung zugestehen, geben 97 und damit fast 90 Prozent der Kommunen an, dass sich dies in der Kommunalverwaltung bemerkbar macht. Außerdem wird für knapp 79 Prozent der Kommunen Nachhaltigkeit auch in der Kommunalvertretung immer wichtiger. Doch auf welcher Verwaltungsebene ist das Thema verankert? Wer ist verantwortlich für die einzelnen oder auch fachbereichsübergreifenden Vorhaben und wer koordiniert diese?

Die Verantwortlichkeit sehen insgesamt gut 60 Prozent der Kommunen auf der Ebene des Verwaltungschefs (zum Beispiel [Ober-]Bürgermeister, Landrat), wobei aber nur etwa ein Viertel sie ausschließlich dort verankert sehen (siehe Abbildung 12). Die Fach- und Ressortleiter (wie Dezernent, Beigeordneter, berufsmäßiger Stadtrat) stehen bei knapp der Hälfte der Kommunen ebenso in der Verantwortung; bei etwa 16 Prozent von ihnen ausschließlich.

Abbildung 12: Auf welcher Verwaltungsebene ist die Verantwortlichkeit für das Thema Nachhaltigkeit verankert? (N = 118)¹²

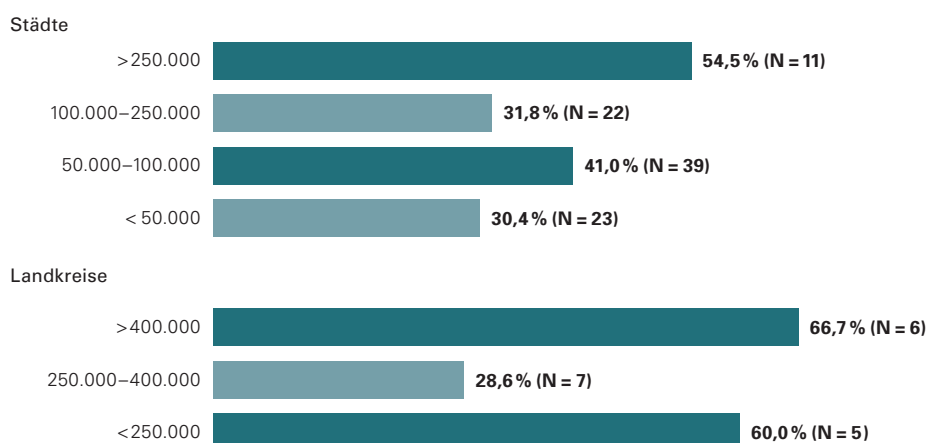
	Anzahl der Nennungen	in Prozent
Antworten gesamt		
Verwaltungschef	71	60,2 %
Fach-/Ressortleiter	57	48,3 %
Amts-/Referatsleiter	38	32,2 %
Einzelantwort		
Verwaltungschef	31	26,3 %
Fach-/Ressortleiter	19	16,1 %
Amts-/Referatsleiter	11	9,3 %
Doppelantwort		
Verwaltungschef + Fach-/Ressortleiter	13	11,0 %
Verwaltungschef + Amts-/Referatsleiter	5	4,2 %
Fach-/Ressortleiter + Amts-/Referatsleiter	2	1,7 %
Dreifachantwort		
Verwaltungschef + Fach-/Ressortleiter + Amts-/Referatsleiter	15	12,7 %

¹² Die Antwortmöglichkeiten Sonstiges sowie Sonstiges in Kombination mit einer anderen Antwort bleibt in dieser Darstellung unberücksichtigt; daher ist in dieser Darstellung nicht die Gesamtzahl der Nennungen wiedergegeben.

Die Ebene der Amts- und Referatsleiter ist bei gut 32 Prozent der Kommunen eingebunden; immerhin elf (gut 9 Prozent) Kommunen geben an, dass hier die alleinige Verantwortlichkeit liegt. Es zeigt sich, dass die erste und zweite Managementebene zu einem großen Teil bei Nachhaltigkeitsvorhaben in der Pflicht stehen. Demnach trägt die politische Führungsebene in über 50 Prozent der Fälle die Verantwortung; ansonsten verteilt sich diese aber dezentral auf verschiedenen Schultern. Diese noch relativ weit verbreitete Dezentralität kann auch eine Erklärung dafür sein, dass gut 60 Prozent der Kommunen angeben, über keine zentrale, fachbereichsübergreifende Koordinierungsstelle für das Thema Nachhaltigkeit in der Verwaltung zu verfügen; 45 Kommunen (circa 40 Prozent) besitzen eine solche Koordinierungsstelle. Da Nachhaltigkeit ein fachbereichsübergreifendes Thema ist, sollten die Kommunen eine übergreifende Koordination gewährleisten. Diese Rolle kann bei kleinen Kommunen der Verwaltungschef übernehmen, bei großen erscheint eine gesonderte Stelle sinnvoller.

In der folgenden Darstellung lässt sich ablesen, welche Verbreitung eine zentrale Koordinationsstelle für das Thema Nachhaltigkeit in einer bestimmten Größenklasse hat.¹³ Eine eindeutige Aussage kann hier kaum getroffen werden, da die Verbreitung sehr unterschiedlich gestaffelt ist.

Abbildung 13: Häufigkeit einer zentralen Koordinierungsstelle für das Thema Nachhaltigkeit bei den antwortenden Kommunen



Ein gemischtes Bild ergibt sich ebenso bei den Fachbereichen, Fachdiensten und Dezernaten, in denen Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekte umgesetzt werden. Wie in Abbildung 14 auf Seite 16 erkennbar, werden Vorhaben in allen abgefragten Bereichen durchgeführt. Ganz oben steht immer noch der klassische Nachhaltigkeitsbereich Umwelt, dicht gefolgt von Stadtplanung/-entwicklung. Lediglich im Bereich Kultur scheint das Thema Nachhaltigkeit bisher wenig wahrgenommen zu werden. Unter dem Punkt Sonstiges werden diverse Themen und Bereiche aufgezählt; beispielsweise Gebäudewirtschaft, Wirtschaftsförderung oder Abfallwirtschaft.

Zwischen den Querschnittsbereichen, in denen Nachhaltigkeitsvorhaben stattfinden, sind größere Unterschiede erkennbar (siehe Abbildung 15 auf Seite 16). Bei der Beschaffung werden von etwa 65 Prozent der Kommunen bereits Projekte durchgeführt. Bei diesem Bereich ist es möglicherweise einfacher, kurzfristig auf nachhaltige Produkte und Dienstleistungen umzustellen, als etwa im Personalbereich nachhaltige Konzepte bezüglich des demografischen Wandels und der daraus resultierenden Personalfluktuations zu entwickeln. Über die Hälfte der Antwortenden setzen Projekte im Bereich Finanzen um. Da der Großteil der Kommunen das Thema Haushaltskonsolidierung/Finanzen auch kurzfristig als besonders wichtig eingestuft hat, wird es hier zukünftig vermutlich weitere Projekte geben (vergleiche Kapitel 3.3).

¹³ Die Stadtstaaten wurden bei den Städten erfasst.

Abbildung 14: In welchen Fachbereichen, Fachdiensten und Dezernaten Ihrer Verwaltung findet die Umsetzung von Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekten statt? (Mehrfachnennungen möglich)

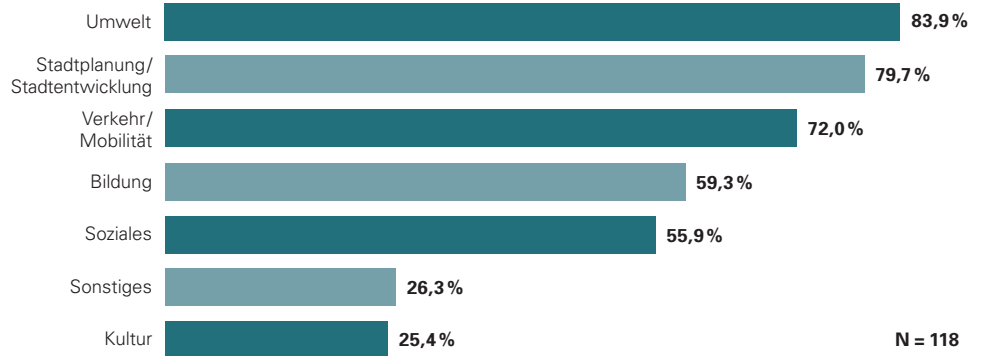
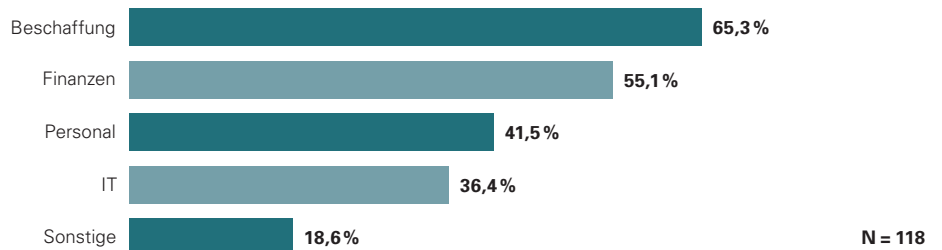


Abbildung 15: In welchen Querschnittsbereichen Ihrer Verwaltung findet die Umsetzung von Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekten statt? (Mehrfachnennungen möglich)



Obwohl eine Umstellung auf beispielsweise energieeffiziente Produkte im IT-Bereich organisatorisch nicht schwer umzusetzen sein dürfte, haben bisher nur gut ein Drittel der Kommunen in diesem Bereich Vorhaben gestartet. Eine mögliche Erklärung hierfür könnten die kurzfristigen Umstellungskosten sein, die bei einer knappen Finanzlage hinderlich wirken. Dabei kann sich eine langfristige Kostenbetrachtung lohnen, da sich durch Energieeinsparungen oft auf lange Sicht viele Kostenreduzierungen ergeben. Die Maßnahmen würden demnach in zwei Dimensionen wirken: Durch energieeffiziente Geräte würden einerseits die Umwelt und andererseits die Finanzen geschont. Unter Sonstiges sind unter anderem Gebäudemanagement und Klimaschutz genannt.

4.2 Akteure außerhalb der Verwaltung

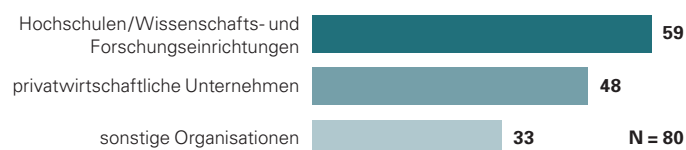
Bisher wurde deutlich, dass sich verwaltungsintern mit dem Thema Nachhaltigkeit auseinandergesetzt wird. Wie sieht es jedoch bei den kommunalen Unternehmen aus? Sind sie in die Nachhaltigkeitsvorhaben der Kommunen eingebunden? 95 Kommunen und damit über 80 Prozent der Antwortenden geben an, dass Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekte auch in den kommunalen Unternehmen bestehen. Überraschend ist demgegenüber, dass es nur in 29 (gut 30 Prozent) der Kommunen auch Nachhaltigkeitsberichterstattungen seitens der Unternehmen gibt. Im Vergleich mit der Anzahl an regelmäßigen Nachhaltigkeitsberichten der Verwaltung liegen die kommunalen Unternehmen jedoch geringfügig vorn. Nur 18 Kommunalverwaltungen berichten regelmäßig; neun zusätzliche unregelmäßig (siehe Kapitel 4.3).

Gut 70 Prozent der Kommunen integrieren die kommunalen Unternehmen in ihre Projekte. Verbindet man diese Antwort mit dem oberen Wert, bleiben 80 Kommunen (circa 68 Prozent) übrig, bei denen sowohl Nachhaltigkeitsprojekte in ihren kommunalen Unternehmen stattfinden als auch die kommunalen Unternehmen in die Nachhaltigkeitsprojekte der Kommune einbezogen sind. Bei den Antworten auf die offene Frage nach der Kontrolle der Nachhaltigkeitsvorhaben bei den kommunalen Unternehmen durch die kommunale Verwaltung zeigen sich sehr verschiedene Herangehens-

weisen. Zum einen fungieren unterschiedliche Akteure als Kontrolleure, wie beispielsweise Aufsichtsgremien oder Beiräte. Zum anderen werden Beteiligungscontrolling, Kooperationsprojekte und regelmäßige Berichte zur Überprüfung der nachhaltigen Aktivitäten der kommunalen Unternehmen angewendet.

Die Kommunen beziehen aber nicht nur ihre Unternehmen mit ein. Die Einbindung externer Akteure ist bei den Projekten im Bereich Nachhaltigkeit des Öfteren festzustellen. Demgemäß berichten 59 Kommunen, dass sie Hochschulen sowie andere Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen in ihre Projekte und Vorhaben einbeziehen; bezogen auf die Gesamtzahl der an der Befragung teilnehmenden Kommunen sind das immerhin 50 Prozent.

Abbildung 16: Sind in Ihrer Kommune Organisationen außerhalb der Verwaltung in die Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekte der Kommunalverwaltung einbezogen? (Mehrfachnennungen möglich, in absoluten Zahlen)



Ebenso sind privatwirtschaftliche Unternehmen für die Nachhaltigkeitsprojekte von Interesse. So beziehen gut 40 Prozent aller antwortenden Kommunen die Wirtschaft mit ein. Des Weiteren sind beispielsweise Vereine, Verbände oder Lokale Agenda-21-Gruppen in gemeinschaftliche Projekte integriert.

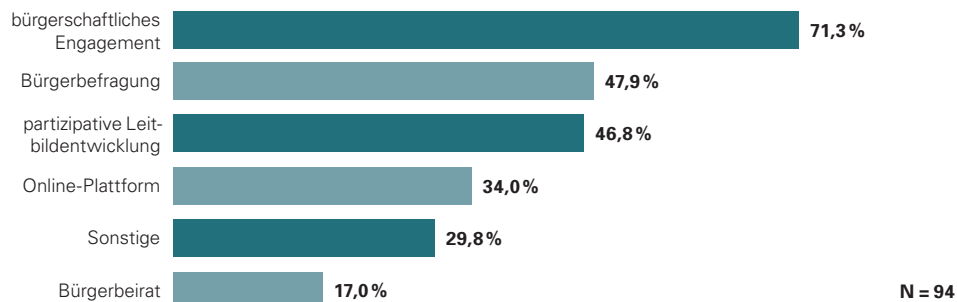
Auch die Bürgerinnen und Bürger werden von der Verwaltung als wichtige Akteure für eine nachhaltige Entwicklung gesehen (siehe Abbildung 17). Durch ein hohes zivilgesellschaftliches Engagement beim Thema Nachhaltigkeit wurden oft überhaupt erst Nachhaltigkeitsprojekte gestartet.¹⁴ Die Zivilgesellschaft wird insgesamt als förderlich wahrgenommen (vergleiche Kapitel 4.4, Abbildung 20) und gut 80 Prozent der Kommunen geben an, die Öffentlichkeit bzw. die Einwohnerschaft mit einzubeziehen. Immerhin führen fast 48 Prozent dieser Kommunen Bürgerbefragungen durch und fast ebenso viele nutzen den Rat und die Ideen der Bürgerinnen und Bürger für eine Leitbildentwicklung. Trotz der zunehmenden Bedeutung von Online-Plattformen im Zusammenhang mit Bürgerbeteiligungen¹⁵ geben nur 34 Prozent der Kommunen an, diese beim Thema Nachhaltigkeit zu nutzen.

Abbildung 17: Einbindung der Öffentlichkeit

Ist bei Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekten der Verwaltung auch die Öffentlichkeit mit einbezogen?



Wenn ja, wie wird die Einbindung durch die Verwaltung realisiert? (Mehrfachnennungen möglich)



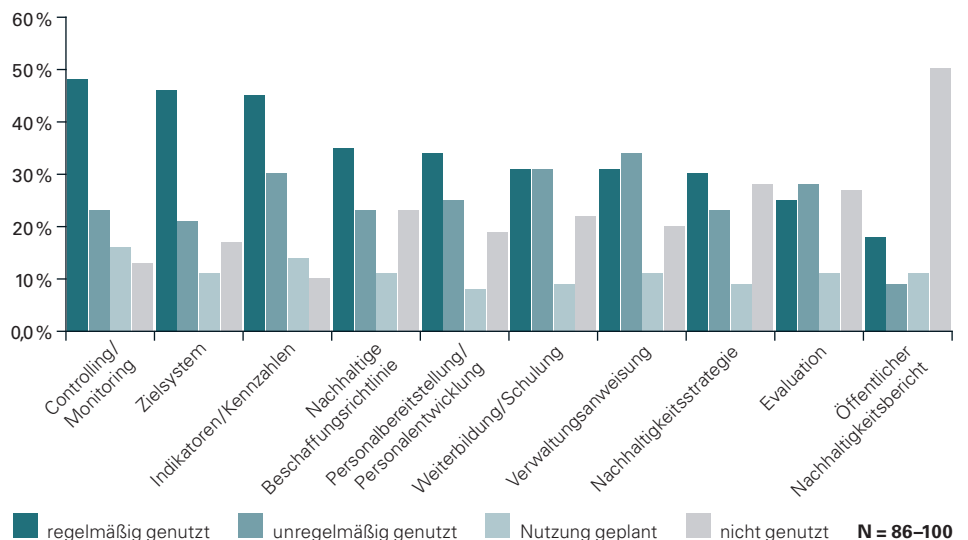
Die Kommunen sehen zwar, dass die Zivilgesellschaft viele Aktivitäten startet und ein Engagement auf diesem Gebiet an Bedeutung gewinnt. Dennoch werden verbindliche und formelle Institutionen, wie beispielsweise der Bürgerbeirat, selten durch die Verwaltung eingebunden oder unterstützend ins Leben gerufen.

14 Hoffmann, A. W. (2007): Lokale Agenda 21 in Deutschland. In: Michelsen, G.; Godemann, J. (Hrsg.) (2007): Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation. Grundlagen und Praxis. 2. Auflage
 15 MATERNA GmbH; Hochschule Harz (2011): E-Partizipation in der öffentlichen Verwaltung

4.3 Instrumentelle Umsetzung

Sollen langfristige nachhaltigkeitswirksame Projekte umgesetzt werden, müssen Instrumente zur Steuerung der Nachhaltigkeit in der Verwaltung etabliert werden. Wie sieht es hier im kommunalen Bereich aus? Bei dieser Frage sind vor allem die regelmäßig genutzten Instrumente interessant. Die Kommunen geben auf die Frage nach dem jeweils angewandten Instrument an, zur Steuerung der Nachhaltigkeit das Controlling am häufigsten anzuwenden (siehe Abbildung 18). Immerhin 46 der Kommunen, und damit gut 48 Prozent, arbeiten bereits mit einem Zielsystem und 45 (gut 45 Prozent) wenden Indikatoren bzw. Kennzahlen an. Knapp 23 Prozent aller teilnehmenden Kommunen, also 27 Kommunen, benutzen sowohl ein Zielsystem als auch Indikatoren bzw. Kennzahlen. Es ist fraglich, wie und zu welchem Zweck die restlichen 18 Kommunen ihre Indikatoren bzw. Kennzahlen nutzen, wenn sie kein Zielsystem haben.

Abbildung 18: Welche Instrumente zur Steuerung werden von der Verwaltung in Ihrer Kommune eingesetzt?



Nur 18 Kommunen (circa 20 Prozent) geben an, regelmäßig über ihre Nachhaltigkeitsvorhaben zu berichten. Demnach ist eine Zielerreichung bzw. ein Scheitern für die Öffentlichkeit in den meisten Fällen nicht nachvollziehbar. Dass so wenige Kommunen für eine transparente Darstellung ihrer Nachhaltigkeitsaktivitäten eintreten, ist angesichts des hohen Grades an Bedeutung, den die meisten Kommunen diesem Thema beimessen, verwunderlich. Es ist zu vermuten, dass die Kommunen bereits auf den Zug „Nachhaltigkeit“ aufgesprungen sind, dieser aber noch nicht richtig Fahrt aufgenommen hat. Dies zeigt sich auch daran, dass nur ein Viertel der Kommunen überhaupt regelmäßig eine Nachhaltigkeitsstrategie verfolgt. Ohne einen Plan können die einzelnen Projekte und die vielen Akteure, die darin eine Rolle spielen, jedoch kaum gesteuert werden. Wenn die Projekte darüber hinaus nicht evaluiert werden, ist ein nachhaltiger Lerneffekt für die Zukunft kaum anzunehmen. Von allen 118 Kommunen evaluieren bisher ausschließlich 25 (circa 21 Prozent).

Zählt man bei einigen Instrumenten die Angabe „unregelmäßig genutzt“ hinzu, verbessert sich das Gesamtbild etwas. Demnach geben beispielsweise gut drei Viertel der Kommunen an, regelmäßig und unregelmäßig Indikatoren bzw. Kennzahlen zu nutzen. Zu jeweils über 70 Prozent nutzen die Kommunen Controlling und ein Zielsystem. Die unregelmäßige Nutzung der Instrumente lässt zwei Interpretationen zu: Sie werden einmalig eingesetzt und es findet keine Fortsetzung statt. In diesem Fall könnte sich die Anwendung in der Kommune beispielsweise als nicht sinnvoll herausgestellt haben oder der Aufwand ist zu groß. Andererseits könnte der unregelmäßige

Einsatz auch die Vorstufe zur regelmäßigen Nutzung darstellen. Generell lässt sich feststellen, dass fast alle untersuchten Instrumente zu über 50 Prozent regelmäßig bzw. unregelmäßig genutzt werden. Lediglich der öffentliche Nachhaltigkeitsbericht wird nur von circa 30 Prozent der Kommunen genutzt.

Wenige Kommunen geben demgegenüber an, die Nutzung einzelner dieser Instrumente für die Zukunft zu planen. Die meisten wollen das Controlling (knapp 14 Prozent) zur Steuerung der Verwaltung einsetzen und 14 Kommunen (knapp 12 Prozent) beabsichtigen, zukünftig Kennzahlen bzw. Indikatoren zu ermitteln. Jeweils elf (und damit jeweils knapp 10 Prozent) der Kommunen planen, die Instrumente Zielsystem, Evaluation, Nachhaltigkeitsbericht, Beschaffungsrichtlinie und Verwaltungsanweisung zu nutzen. Weniger hoffnungsvoll kann das Verhältnis „nicht genutzt“ und „Nutzung geplant“ betrachtet werden. Mit dem Anspruch einer integrierten Nachhaltigkeitssteuerung wäre anzunehmen, dass die Kommunen die genannten Instrumente zukünftig nutzen müssten. Dass aber in Bezug auf die Instrumente Nachhaltigkeitsbericht, Nachhaltigkeitsstrategie und Evaluation sehr viel mehr Kommunen keine Nutzung angeben und nur wenige eine Nutzung planen, zeigt, dass viele Kommunen jedenfalls kurz- und mittelfristig noch nicht dazu in der Lage sind bzw. es nicht wollen, nachhaltig zu steuern und darüber Rechenschaft abzulegen.

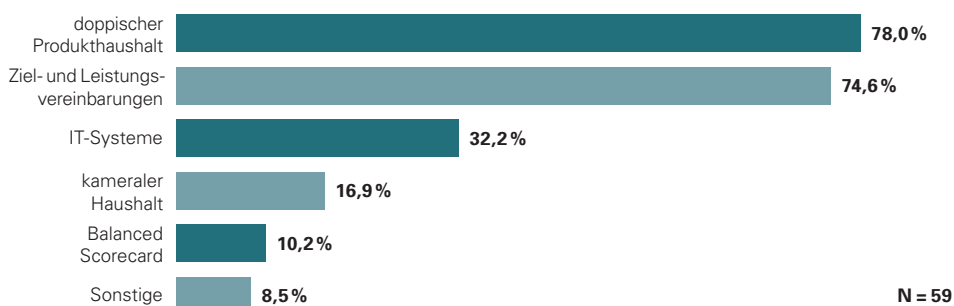
Die Frage nach der Integration von Nachhaltigkeit in die verwaltungsinternen Steuerungssysteme wird von über der Hälfte aller antwortenden Kommunen bejaht.

Abbildung 19: Integration von Nachhaltigkeit in bestehende verwaltungsinterne Steuerungsinstrumente

Ist Nachhaltigkeit in die bestehenden verwaltungsinternen Steuerungssysteme in dieser Kommune integriert?



Wenn ja, in welche verwaltungsinternen Steuerungssysteme ist sie integriert? (Mehrfachnennungen möglich)



Von den 59 Kommunen, die Nachhaltigkeitsaspekte in die verwaltungsinternen Steuerungssysteme integrieren, geben 78 Prozent an, den doppelten Produkthaushalt zu nutzen. Von diesen Kommunen nutzen zusätzlich 26 ein Zielsystem als Steuerungsinstrument und 23 Indikatoren/Kennzahlen. Insgesamt verwenden knapp 46 Prozent aller antwortenden Kommunen den Haushalt (kameral und doppisch) als Instrument zur Integration von Nachhaltigkeit. Wie genau die Verwaltungen den doppelten Haushalt für Nachhaltigkeitssteuerung nutzen, lässt sich anhand der quantitativen Daten nicht beantworten.

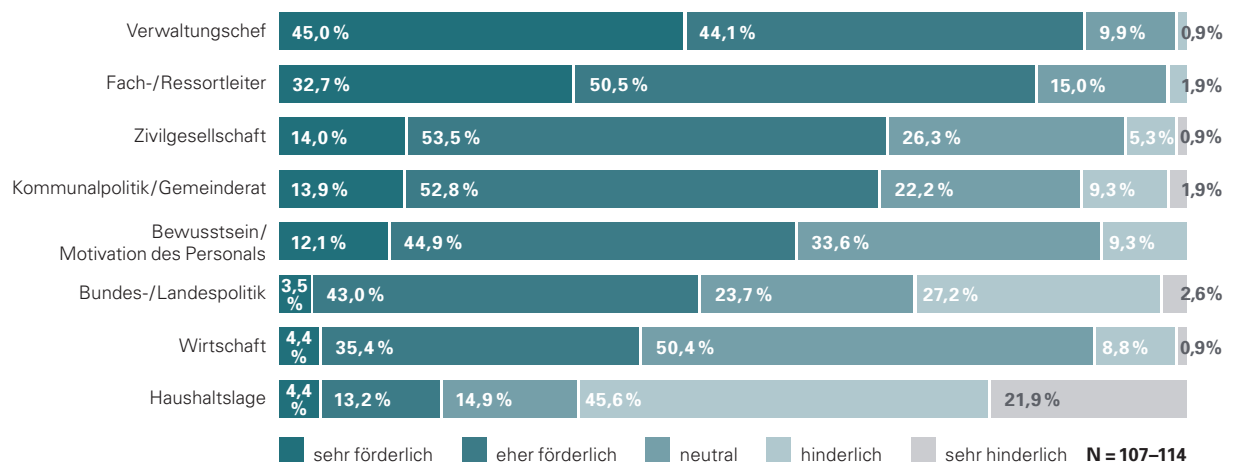
Ziel- und Leistungsvereinbarungen werden von 44 Kommunen (etwa 75 Prozent) der insgesamt 59 Kommunen, die Nachhaltigkeit in die verwaltungsinternen Steuerungssysteme integrieren, erstellt. Die Nachhaltigkeitssteuerung findet jedoch seltener IT-gestützt statt; so nutzen nur knapp ein Drittel der 59 Kommunen hierfür IT-Systeme.

4.4 Treiber und Hindernisse

Welche Akteure und welche Faktoren erweisen sich als Treiber für das Thema Nachhaltigkeit und welche stellen sich als hinderlich heraus? Betrachtet man die Rahmenbedingungen, wird die Haushaltslage von etwa zwei Dritteln der Kommunen als hinderlich für das Thema Nachhaltigkeit genannt (siehe Abbildung 20). Nur ein Drittel bewertet die Haushaltslage in diesem Zusammenhang als neutral (15 Prozent) bzw. förderlich (18 Prozent). Genau umgekehrt verhält es sich bei der Einschätzung des Einflusses der Bundes- und Landespolitik (zum Beispiel gesetzliche Vorhaben oder Förderprogramme), die eine weitere wichtige Rahmenbedingung darstellt. Hier halten mehr als zwei Drittel der Kommunen diese für neutral (24 Prozent) bzw. förderlich (gut 46 Prozent), und nur weniger als ein Drittel benennt diesen Faktor als hinderlich für das Vorbringen des Nachhaltigkeitsthemas. Hieraus wird deutlich, dass eine eher förderlich eingeschätzte Bundes- und Landespolitik diesbezüglich im Kontrast zu anderen Themen steht – wie beispielsweise die Haushaltspolitik, bei der diese beiden Politikebenen von Kommunen weitaus negativer wahrgenommen werden.¹⁶

Der Verwaltungschef wird als sehr förderlich erachtet; dies gilt auch für die Fach- und Ressortleiter. Wenn man bedenkt, dass die Beantwortung der Studienfragen auf diesen Ebenen stattfand, verwundert das Ergebnis weniger. Jedoch sind das Bewusstsein und die Motivation in Bezug auf nachhaltige Themen nicht nur auf den oberen Verwaltungsebenen verortet. Auch dem Personal wird hierbei eine positive Rolle eingeräumt. Mehr als die Hälfte der Kommunen bescheinigen dem Personal förderlich zu sein; in nur wenigen Ausnahmefällen wird es als hinderlich wahrgenommen.

Abbildung 20: Was sind aus Ihrer Sicht wesentliche Treiber und Hindernisse für das Thema Nachhaltigkeit in der aktuellen Situation?



Die Wirtschaft scheint ebenso wenig ein Hindernis in Sachen Nachhaltigkeit darzustellen. Vielmehr empfinden über die Hälfte der Kommunen die Wirtschaft als neutral und knapp 40 Prozent als sehr bzw. eher förderlich. Zusätzlich geben etwa ein Drittel aller Kommunen bei der Frage nach dem Bedeutungszuwachs an, dass sich das Thema Nachhaltigkeit in Initiativen der lokalen Wirtschaft bemerkbar macht.

16 Vgl.: Deutscher Städte- und Gemeindebund (2009), Resolution des Präsidiums des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 1.12.2009

Fazit

Das Thema Nachhaltigkeit ist auf der kommunalen Agenda, die Relevanz ist unumstritten. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die Umsetzung der Nachhaltigkeitssteuerung in vielen Kommunen noch am Anfang steht. Viele Möglichkeiten der nachhaltigen Steuerung werden zwar bereits genutzt; diese erfolgen jedoch oftmals losgelöst voneinander und werden innerhalb einer ressortübergreifenden Steuerungssystematik nicht integrativ verstanden. Was vielfach noch fehlt, sind integrative Instrumente, die es ermöglichen, kommunale Nachhaltigkeitsorientierung querschnittlich und interdisziplinär zu gestalten.

Sich selbst bewerten die Kommunen eher zurückhaltend. Über 80 Prozent der Kommunen bewerten sich im Vergleich zu anderen Kommunalverwaltungen mit der Schulnote Zwei oder Drei, nur gut 6 Prozent geben sich selbst die Bestnote Eins. Es besteht also aus Sicht der Kommunen nach wie vor Handlungsbedarf.

Als Schlussfolgerung ergeben sich folgende acht Kriterien für eine integrative Nachhaltigkeitssteuerung. Diese können es Kommunen ermöglichen, zu beurteilen, wie weit eine integrative Nachhaltigkeitssteuerung in ihrer Kommunalverwaltung bereits umgesetzt ist:

- 1) **Das Verständnis von Nachhaltigkeit ist fachbereichsübergreifend und bezieht nicht nur ökologische, sondern auch soziale und wirtschaftliche Aspekte ein.** Nach der allgemein akzeptierten Definition zeichnet sich nachhaltige Entwicklung dadurch aus, dass Ökologie, Soziales und Ökonomie gleichberechtigt berücksichtigt werden müssen.
- 2) **Die Verantwortung für die Thematik ist vor allem beim Verwaltungschef verankert.** Aufgrund der Bedeutung und des fachübergreifenden Charakters des Themas sollte es an oberster Stelle angesiedelt sein. Falls insbesondere größere Kommunen hierfür eine eigene Koordinierungsstelle eingerichtet haben, sollte diese an den Verwaltungschef berichten.
- 3) **Es werden in mindestens zwei Fachbereichen, Fachdiensten oder Dezernaten Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekte umgesetzt.** Da das Thema Nachhaltigkeit wie bereits erwähnt multidimensional ist, dürfte eine konsequente Umsetzung nicht auf einen Fachbereich beschränkt bleiben.
- 4) **Es werden in mindestens einem Querschnittsbereich Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekte umgesetzt.** Da das Thema Nachhaltigkeit fachbereichsübergreifende Bedeutung hat, sollten Vorhaben auch in den Querschnittsbereichen Umsetzung finden.
- 5) **Es sind kommunale Unternehmen in Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekte einbezogen.** Kommunale Unternehmen sind in Aufgabenbereichen mit besonderer Relevanz für das Thema Nachhaltigkeit wie etwa Energieversorgung, Abfallwirtschaft, Gesundheits- und Wohnungswesen tätig.

- 6) **Des Weiteren ist die Öffentlichkeit in Nachhaltigkeitsvorhaben und -projekte einbezogen.** Die Berücksichtigung der Ideen und Bedenken der Öffentlichkeit bei einzelnen Vorhaben sowie eine regelmäßige Berichterstattung über mögliche Fortschritte kann tendenziell eine fundiertere Entscheidung und breitere Akzeptanz bei der Bevölkerung auch bei unliebsamen Themen gewährleisten.
- 7) **Die Instrumente Nachhaltigkeitsstrategie und -bericht sowie Zielsystem und Kennzahlen/Indikatoren werden von den Kommunen regelmäßig genutzt.** Eine systematische nachhaltige Steuerung der Kommunalverwaltung erfordert die Festlegung von strategischen und operativen Zielen sowie evaluierbare Kennzahlen und Indikatoren. Zur Bewertung des Fortschritts und zur Unterrichtung der Öffentlichkeit ist ein öffentlicher Nachhaltigkeitsbericht erforderlich.
- 8) **Außerdem ist das Thema Nachhaltigkeit zumindest im Bereich des Haushaltswesens in die verwaltungsinternen Steuerungssysteme integriert.** Eine Integration der Thematik in die Haushaltssteuerung ist wichtig, da eine ungekoppelte Nachhaltigkeitssteuerung ansonsten vom Haushalt als bedeutsamsten Steuerungsinstrument der Kommune und deren politischer Vertretung deutlich überlagert wird.

Drei der an der Befragung teilnehmenden Kommunen erfüllen bereits alle acht zuvor genannten Kriterien. Immerhin zusätzliche 17 Kommunen erfüllen sieben der Kriterien; 32 weitere erfüllen sechs. Es sind demnach bisher wenige Kommunen, die eine umfassende integrative Nachhaltigkeitssteuerung nach den Bewertungskriterien umsetzen. Dennoch ist die hohe Anzahl der Kommunen, die bereits sechs oder sieben Kriterien erfüllen, sehr positiv zu bewerten. Da der Großteil der Städte und Landkreise dem Thema Nachhaltigkeit steigende Bedeutung zumisst, ist von einer weiterhin zunehmenden integrativen Nachhaltigkeitssteuerung auszugehen.

Um Nachhaltigkeit in der Kommunalverwaltung weiter erfolgreich voranzutreiben, ergeben sich aus den Studienergebnissen sowie den zuvor genannten Kriterien folgende Handlungsempfehlungen an die Kommunen:

- Wenn die Verantwortung nicht ausschließlich beim Verwaltungschef liegt, sollte eine Koordinierungsstelle für das Thema geschaffen werden, um sicherzustellen, dass fachübergreifend an einem Strang gezogen wird.
- Zu einer integrativen Nachhaltigkeitssteuerung ist der Einsatz einer Strategie mit einem Zielsystem und Kennzahlen erforderlich. Diese sollte regelmäßig evaluiert werden, über den Fortschritt bei der Zielerreichung ist ein regelmäßiger Nachhaltigkeitsbericht für die Öffentlichkeit sinnvoll.
- Zudem sollte für jeden Fach- und Querschnittsbereich geprüft werden, ob und wie dieser in die integrative Nachhaltigkeitssteuerung der Kommune einbezogen werden kann.
- Die Möglichkeiten der doppischen Rechnungslegung sollten genutzt werden, um zum einen die Haushaltslage transparenter darzustellen und zum anderen eine nachhaltige und generationengerechte Planung zu ermöglichen. Bei allen nachhaltigkeitsrelevanten Produkten sollten entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie Ziele und Kennzahlen Berücksichtigung finden.
- Neben einer offenen Kommunikation über kommunale Projekte und Finanzen sollten die Bürger aktiv in die Prozesse eingebunden werden. Bürgerbeteiligung trägt gerade hier zur Verbesserung der Verwaltungstätigkeit bei.
- Die Nachhaltigkeitssteuerung sollte öffentliche Unternehmen und das Beteiligungsmanagement einbeziehen.

Haushaltskonsolidierung, demografischer Wandel, Klima/Energie oder Bildung – die Kommunen stehen in den nächsten Jahren vor großen Herausforderungen zur Sicherung der Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger. Hierbei kann eine konsequent eingeführte Nachhaltigkeitssteuerung unterstützen.

Kontakt

Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Dr. Ferdinand Schuster
Klingelhöferstraße 18
10785 Berlin
T +49 30 2068 2060
de-publicgovernance@kpmg.com

www.publicgovernance.de

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2012 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.