



LebensWerte Kommune | Ausgabe 5 | 2021

SDGs und kommunaler Produkthaushalt

Wie die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) der Vereinten Nationen mit dem Produkthaushalt von Städten, Kreisen und Gemeinden verknüpft werden können

Elmar Hinz, Henrik Riedel



Inhalt

1. Einleitung	4
2. Nachhaltigkeitsziele im kommunalen Haushalt	5
2.1. Nachhaltigkeit in Kommunen	5
2.2. Nachhaltigkeitsteuerung mit dem kommunalen Haushalt	8
2.3. Strategische Wirkungsorientierung in der Verwaltungssteuerung	11
3. Produktorientierung und Nachhaltigkeitsziele im kommunalen Haushalt	15
3.1. Produktorientierung in kommunalen Haushaltsstrukturen	15
3.2. Produktorientierung und wirksame strategische Steuerung	20
3.3. Wirksame strategische Steuerung der nachhaltigen Entwicklung	27
4. Ergebnis	31
Literatur	40
Autorensteckbriefe	43
Ausblick	43
Impressum	43

1. Einleitung

Nicht nur in der öffentlichen Wahrnehmung, sondern auch für die alltäglichen Entscheidungen in Kommunen wird das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung immer wichtiger. Weil kommunale Entscheidungen stets in das Spannungsfeld einer politischen Rationalität und einer Managementrationalität fallen, ist ein kontinuierliches „Regieren“ im Sinne dieses Leitbildes allerdings nicht einfach. Vielmehr ist die Umsetzung einer Nachhaltigkeitssteuerung mit Wirkung auf das weite Spektrum der kommunalen Aufgabenerfüllung mit zahlreichen inhaltlichen und technischen Herausforderungen verbunden.

Ein wichtiger Schritt zur Bewältigung der technischen Herausforderungen ist die Operationalisierung von Nachhaltigkeitszielen – insbesondere auch der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals, SDGs) – sowie geeigneten Indikatoren. Technisch fraglich ist aber weiterhin, ob und wie Nachhaltigkeitsziele und ihre Indikatoren in kommunalen Produkthaushalten aufgegriffen werden können. Der Nutzen nachhaltiger Strategien steht zwar außer Frage, aber gerade das Aufeinandertreffen unterschiedlicher strategischer Ziele und Ansätze zur Messung der Zielerreichung macht ein koordiniertes Zusammenwirken verschiedener Instrumente erforderlich.

Trotz berechtigter Kritik an der in der Praxis gelebten und letztlich haushaltsrechtlich gebotenen Produktorientierung ist eine wirksame strategische Steuerung ohne Produktbezug nicht denkbar. Um in einem kommunalen Produkthaushalt die technischen Voraussetzungen für eine wirksame Nachhaltigkeitssteuerung zu schaffen, müssen strategisch relevante Inhalte wie Nachhaltigkeitsziele mit dem vor Ort zu erfüllenden Aufgabenbestand verknüpft werden. In diesem Beitrag wird daher ein Vorschlag entwickelt, wie die in den Nachhaltigkeitszielen deutlich werdenden Inhalte über „kommunale Themen“ und „kommunale Programme“ mit den auf lokaler Ebene zu erfüllenden Aufgaben und ihren Produkten in Verbin-

dung gebracht werden können. Die Programmatik ist dabei von jeder Kommune ebenso individuell zu erarbeiten wie das Spektrum der Schwerpunktthemen.

Ähnlich wie viele kommunale Herausforderungen nur im Zusammenwirken der politischen Rationalität und der Managementrationalität einer Kommune gelöst werden können, ist die praktische Antwort auf die technische Herausforderung der Nachhaltigkeitssteuerung mit dem Produkthaushalt zweitgeteilt: Nur durch eine Verknüpfung kommunaler Themen mit kommunalen Programmen, also einer zielorientierten Zusammenfassung verschiedener kommunaler Produkte zu politisch noch steuerbaren Produktbündeln, können Nachhaltigkeit und kommunale Steuerung miteinander verzahnt werden. Im folgenden Text wird eine entsprechende Lösung entwickelt: Zunächst wird dargestellt, wie Nachhaltigkeitsziele bisher im kommunalen Haushalt aufgegriffen worden sind. Aufbauend auf konzeptionelle Aussagen zur strategischen Wirkungsorientierung und praktische Anforderungen an die Produktorientierung im kommunalen Haushalt wird die Idee der kommunalen Programme und ihrer Verknüpfung mit den Zielen und Themen der Nachhaltigkeit entwickelt.

Wichtig ist, dass die kommunale Programmatik, d. h. die Gesamtheit aller vor Ort relevanten kommunalen Programme, individuell – in den einzelnen Städten, Kreisen und Gemeinden und im Hinblick auf die jeweiligen strategischen Themen bzw. die damit verbundenen Nachhaltigkeitsziele – erarbeitet werden muss. Eine „One size fits all“-Lösung kann es schon vor dem Hintergrund der unterschiedlichen kommunalen Ausgangslagen und Schwerpunktsetzungen nicht geben. Für alle erarbeitet werden kann jedoch eine Schematik, die es den Kommunen ermöglicht, eine eigene „Brücke“ zwischen den SDGs und den spezifischen Nachhaltigkeitsthemen auf der einen Seite sowie den kommunalen Produkten und dem produktorientierten Haushalt auf der anderen Seite zu schlagen, sodass die nachhaltige Entwicklung vor Ort wirksam gesteuert werden kann.

2. Nachhaltigkeitsziele im kommunalen Haushalt

2.1. Nachhaltigkeit in Kommunen

In Anlehnung an den Brundtland-Bericht orientieren sich viele aktuelle Nachhaltigkeitskonzepte an der Definition: „Eine Entwicklung kann als nachhaltig bzw. dauerhaft bezeichnet werden, wenn sie die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (vgl. Riedel 2020: 15). Typischerweise folgen aus dieser Definition weitere Merkmale von Nachhaltigkeit: Neben der Generationengerechtigkeit macht die Vielzahl menschlicher Bedürfnisse Nachhaltigkeit zu einem ganzheitlichen und globalen Konzept, das nur unter Beteiligung aller relevanten Anspruchsgruppen umgesetzt werden kann. Als anthropozentrisches Konzept mit Aussagen über die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse bestehen auch Bezüge zu ähnlichen Konzepten, wie z. B. der Lebensqualität (vgl. a. a. O.: 17). Damit wird deutlich, dass der Begriff der Nachhaltigkeit auch entlang von Konfliktlinien verstanden werden kann (vgl. Jörissen 2005: 15–31). Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen dann u. a. Positionierungen zu starken und schwachen Konzepten der Nachhaltigkeit, die Gewichtung einzelner Dimensionen der Nachhaltigkeit und das Gerechtigkeitspostulat.

Was genau unter Nachhaltigkeit oder nachhaltiger Entwicklung zu verstehen ist oder gar welche Positionierung Wissenschaft gegenüber der Nachhaltigkeit einnehmen sollte, ist also wissenschaftlich schwer zu definieren: Verschiedene Nachhaltigkeitskonzeptionen greifen ethische und empirische Werturteile auf (vgl. Maurer 2016: 2 f.). Auf diese Werturteile ist zurückzuführen, inwiefern derzeitigen und zukünftigen Generationen Anspruch auf zweifelsohne begrenzte Ressourcen zugestanden wird. Selbst empirische Begründungsversuche erlauben aber keine allgemeingültigen Schlussfolgerungen, da der Grad

der Substituierbarkeit von begrenzten Ressourcen sowie der Fortschritt zukünftiger Technologien unterschiedlich eingeschätzt wird und nur mit Blick in die Vergangenheit erfasst werden kann. Der Begriff der Nachhaltigkeit bleibt also mit subjektiven Werturteilen verbunden, was gerade in pluralistischen Gesellschaften die Entwicklung eines normativen Verständnisses von Nachhaltigkeit und entsprechender Handlungsimplicationen fast unmöglich macht (vgl. a. a. O.: 9 f.).

Zwischenstaatlich haben die Vereinten Nationen 2015 einen programmatischen Ansatz der nachhaltigen Entwicklung mit 17 SDGs und einer Laufzeit bis 2030 verabschiedet. Diese Agenda 2030 hat sich u. a. aus der Agenda 21 von 1992 entwickelt. Einerseits ist damit die Nachhaltigkeit als Idee international institutionalisiert. Andererseits ist sie aber nicht völkerrechtlich verbindlich, sodass alle Maßnahmen zur Umsetzung von Nachhaltigkeit in der Verantwortung der nationalen Politik liegen (vgl. Heinrichs und Schuster 2019: 203 f.). Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie von 2021 orientiert sich an den 17 SDGs; eine erste nationale Nachhaltigkeitsstrategie wurde bereits 2002 verabschiedet.

Anknüpfungspunkte an das Grundgesetz werden u. a. beim Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gesehen. Aber schon das Sozialstaatsprinzip und die Schuldenbremse könnten mit Gedanken der Nachhaltigkeit in Konflikt geraten, weil z. B. heute hohe Ansprüche auf Sozialleistungen zulasten künftiger Generationen begründet oder ökonomisch sinnvolle Verschuldungen für Zukunftsinvestitionen, beispielweise in Bildung oder Forschung, verhindert werden könnten (vgl. Riedel 2020: 41).

Mit dem SDG 11 „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ ist den Kommunen in der Agenda 2030 ein eigenes Nachhaltigkeitsziel gewidmet worden. In den dazugehörigen Unterzielen werden u. a. Stadtentwicklung sowie der Zugang zu Wohnraum, Grünflächen und Verkehrssystemen angesprochen. Grundsätzlich haben aber auch alle anderen SDGs Bezüge zu deutschen Kommunen.

Das Thema Nachhaltigkeit hat in Deutschland – auch auf kommunaler Ebene – zuletzt deutlich an Bedeutung gewonnen. Dies kann z. B. an der stetig wachsenden Zahl von Kommunen festgemacht werden, die die Musterresolution „2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung: Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten“ des Deutschen Städtetages und des Rates der Gemeinden und Regionen Europas unterzeichnet haben (vgl. Drees 2020: 10–12). Wie Nachhaltigkeit vor Ort legitimiert und umgesetzt wird, ist aber bisher eine stark vom Einzelfall abhängige Entscheidung.

Bekanntlich sind öffentliche Aufgaben politisch legitimiert. Traditioneller Konsens ist, dass kommunal u. a. Aufgaben wie Stadtentwicklung und Wohnen, Straßen und Öffentlicher Personennahverkehr, Wasser-, Gas- und Energieversorgung, Soziale Hilfen und Bildung, Gesundheit und Sport, Feuer- und Katastrophenschutz, Landschaftspflege, Bestattungswesen und Naturschutz sowie Wirtschafts- und Tourismusförderung erfüllt werden. Nur bei kreisfreien Städten könnte die Verantwortung für alle diese Aufgaben in der Hand einer Verwaltungsorganisation liegen. Meistens verteilt sich die Zuständigkeit auf kommunaler Ebene auf Landkreise, Gemeinden und Gemeindezusammenschlüsse, wie z. B. Ämter oder Verwaltungsgemeinschaften. Unter Berücksichtigung aufgabenspezifischer Besonderheiten können diese Aufgaben operativ zudem durch öffentliche Verwaltungen, öffentliche Unternehmen sowie durch von Verwaltungen beauftragte nicht gewinnorientierte oder gewinnorientierte Organisationen bereitgestellt werden. Die Unterscheidung pflichtiger und freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben macht deutlich, dass der Entscheidungsspielraum in der Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung auch sehr begrenzt sein kann. Betriebswirtschaftlich ist zudem zu berücksichtigen, dass alle öffentlichen Aufgaben durch Sachzieldominanz geprägt sind. Das bedeutet, dass bei Entscheidungen über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung, z. B. mit wirkungsorientierten Steuerungsansätzen, sowohl Effizienz- als auch Effektivitätsmaße zu berücksichtigen sind: Neben

klassischen betriebswirtschaftlichen Zielen, wie der Kostendeckung, sind immer auch politisch und gesetzlich konkretisierte, inhaltliche Ziele zu berücksichtigen (z. B. „bezahlbarer Wohnraum für alle“ oder „Schutz und Wahrung des Weltkultur- und -naturerbes“).

Zugespitzt wäre für kommunale Verwaltungsorganisationen also zu klären, ob Nachhaltigkeit eine neue und an bestimmte Adressaten gerichtete öffentliche Aufgabe ist oder ob sie innerhalb der bestehenden öffentlichen Aufgaben zu erfüllen ist. So könnte Nachhaltigkeit als freiwillige Querschnittsaufgabe eingeordnet werden (Riedel 2020: 41 f.). Pragmatisch kann Nachhaltigkeit daher auch als kommunales Leitbild verstanden werden, „das insofern weitere Managementkonzepte ergänzt“ (a. a. O.: 43). So erhob das Deutsche Institut für Urbanistik zusammen mit der Bertelsmann Stiftung im „Monitor Nachhaltige Kommune“, dass nach Ansicht der Verwaltungschefs von 519 Städten, Kreisen und Gemeinden das Thema nachhaltige Entwicklung für 32,1 Prozent sehr wichtig und für 57,7 Prozent wichtig ist (vgl. Bertelsmann Stiftung und Difu 2016: 39). In einer ähnlichen Befragung des Instituts für den öffentlichen Sektor e. V. wird darüber hinaus festgestellt, dass miteinander konkurrierende Themen, wie z. B. Haushaltskonsolidierung, demografischer Wandel und Wirtschaftsförderung, als zentrale Herausforderung für die Nachhaltigkeitssteuerung wahrgenommen werden (vgl. Beck, Heinrichs und Horn 2012: 12 f.). Wird Nachhaltigkeit als kommunales Leitbild verstanden, ist also die strategische Bedeutung dieses Themas im Kanon typischer kommunaler Themen, wie z. B. Finanzen, Arbeitsplätze, Integration, Bildung, Infrastruktur, Mobilität und Stadtentwicklung, zu klären und in bestehende Steuerungsansätze von Verwaltungen zu integrieren.

Ein Vergleich entlang typischer Phasen von (Qualitäts)Managementprozessen (PDCA-Zyklus) zeigt, dass durchaus unterschiedliche Vorschläge zur Gestaltung von Nachhaltigkeitsprozessen in Kommunen vorgelegt worden sind (Tabelle 1).

TABELLE 1 Modelle zur Gestaltung von Nachhaltigkeitsprozessen auf kommunaler Ebene (Vergleich)

PDCA-Zyklus	ISO-Norm 37101 „Sustainable development in communities“ (ISO 2015/ISO 2016)	Projekt „Nachhaltige Kommunalverwaltungen in Deutschland“ (Plawitzki et al. 2015)	Projekt „Global Nachhaltige Kommune“ (Reuter und Turmann 2018)	Projekt „Monitor Nachhaltige Kommune“ (Kuhn, Burger und Ulrich 2018)
Plan (= Planung)	- Planung (Planning)	- Situationsanalyse - Auswahl der Handlungsfelder - Konkretisierung der Maßnahmen	- Bestandsaufnahme - Erarbeitung [der] Nachhaltigkeitsstrategie - Nachhaltigkeitsstrategie und formeller Beschluss	- Bestandsaufnahme - Strategieentwicklung - Formeller Beschluss
Do (= Umsetzung)	- Unterstützung (Support) - Betrieb (Operation)	- Umsetzung	- Umsetzung und Monitoring	- Umsetzung und Monitoring
Check (= Kontrolle)	- Performance-Evaluation (Performance evaluation)	- Reflexion und Lernprozess	- Umsetzung und Monitoring - Evaluation und Fortschreibung	- Umsetzung und Monitoring - Evaluation und Fortschreibung
Act (= Anpassung)	- Verbesserung (Improvement)	- Reflexion und Lernprozess	- Evaluation und Fortschreibung	- Evaluation und Fortschreibung

Quelle: Riedel 2020: 24

| BertelsmannStiftung

Wie die Tabelle zeigt, ist in vielen dieser Ansätze die Planungsphase des Nachhaltigkeitsprozesses ausdifferenziert. Dazu gehört z. B. beim Projekt „Global Nachhaltige Kommune NRW“, dass die Zuständigkeit für Entscheidungen über nachhaltige Entwicklung kommunalverfassungsrechtlich erkannt wird und bei den politisch legitimierten Gremien verbleibt. Im Projekt „Monitor Nachhaltige Kommune“ wird der Nachhaltigkeitsprozess mit Vorschlägen für zur Messung geeigneter Indikatoren sehr handlungsorientiert ausgelegt. Für die tagtägliche Umsetzung bemerkt Riedel (2020: 26), dass „die Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung [...] von den internen und externen Akteuren gelebt“ werden müssen. Das würde im kommunalen Alltag bedeuten, dass auch die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch sogenannte „Produkte“ – wonach teilweise kommunale Haushalte gegliedert werden – Bezüge zur Nachhaltigkeit haben müsste. Mindestens ansatzweise hat aber weniger als die Hälfte der Befragten im „Monitor Nachhaltige Kommune“ nachhaltige Entwicklung und Produkthaushalte miteinander verknüpft (vgl. Bertelsmann Stiftung und Difu 2016: 47). Eine ältere Befragung kommt zu dem Ergebnis, dass von 111 Befragten 53,2 Prozent Nachhaltigkeit in bestehende verwaltungs-

interne Steuerungssysteme integriert haben. Wer diese Integration vornimmt, denkt in ca. zwei Dritteln der Fälle an den Produkthaushalt und an Ziel- und Leistungsvereinbarungen (vgl. Beck, Heinrichs und Horn 2012: 19). Auch Nachhaltigkeitschecks mithilfe definierter Nachhaltigkeitskriterien für Entscheidungen durch Politik und Verwaltung werden nur bei 33,3 Prozent der Befragten mindestens manchmal durchgeführt (vgl. Bertelsmann Stiftung und Difu 2016: 50).

Nachrichtigkeitsberichte kommunizieren hauptsächlich externen Anspruchsgruppen, was genau für Nachhaltigkeit getan wurde. In Nachhaltigkeitsprozessen können sie auch verwendet werden, um einen ersten Überblick über die nachhaltige Entwicklung der betrachteten Organisation und ihres Nachhaltigkeitsmanagements zu geben (vgl. Riedel 2020: 23). Dabei würden dann Anforderungen aus den Phasen der Anpassung und Kontrolle im Mittelpunkt stehen. 2016 berichteten nur 6,9 Prozent der befragten Kommunen über ihre nachhaltige Entwicklung, 17,9 Prozent planten die Veröffentlichung eines entsprechenden Berichts für die Zukunft (vgl. Bertelsmann Stiftung und Difu 2016: 50 f.).

2.2. Nachhaltigkeitsteuerung mit dem kommunalen Haushalt

Klassische Managementaufgaben von Verwaltungsorganisationen (wie z. B. Personal, Organisation, Informationstechnologie und Finanzen) werden als Querschnittsaufgaben bezeichnet. Da die meisten kommunalen Verwaltungsorganisationen mehrere öffentliche Aufgaben wahrnehmen und sich hinsichtlich dieser Aufgaben spezialisieren, entstehen neben aufgabenübergreifenden auch aufgabenspezifische Managementfunktionen (z. B. Fachcontrolling im Bau- oder Sozialbereich). Querschnittsaufgaben in Verwaltungsorganisationen bringen also einen hohen Koordinationsaufwand mit sich. Auch die Umsetzung des Leitbildes der Nachhaltigkeit erfordert – aufgrund des Querschnittscharakters – die Auseinandersetzung mit und ggf. Integration in bestehende Aufgaben, was durchaus gegenläufig zu wesentlichen Merkmalen bürokratischer Organisation, wie Spezialisierung und Hierarchisierung, sein kann (vgl. Heinrichs und Schuster 2019: 206).

Diese Integrations- und Koordinationsleistung kann nur von einem Steuerungssystem, das in den etablierten Querschnittsaufgaben verankert ist, erbracht werden. Weil im rechtlich umfassend normierten kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen nicht nur Rechnungslegungsvorschriften, sondern andeutungsweise auch Steuerungsinstrumente, wie z. B. die Bildung von Produkten, die Formulierung von Zielen und die Definition von Kennzahlen, angelegt sind, wird für die Entwicklung eines integrierten Steuerungssystems unter Berücksichtigung der nachhaltigen Entwicklung erwogen, sogenannte „Nachhaltigkeitshaushalte“ aufzustellen. Diese nehmen Nachhaltigkeitsziele als Grundlage für die Aufstellung doppischer Produkthaushalte (vgl. Schuster 2019: 14 f.). Gleichzeitig wird mit dem Haushalt auch eine Aussage darüber gemacht, wie viele Ressourcen für andere Querschnittsaufgaben, wie Personal, Organisation und Informationstechnologie, sowie die Fachaufgaben eingesetzt werden. Der Haushalt hat – im Gegensatz zu den anderen

Querschnittsaufgaben – eine ähnlich hohe politische Aufmerksamkeit wie die Fachaufgaben. Bei alternativen Ansätzen der Nachhaltigkeitssteuerung bestünde außerdem die Gefahr, dass sie vom kommunalen Haushalt als bedeutsamstes Steuerungsinstrument einer Kommune überlagert werden (vgl. Beck, Heinrichs und Horn 2012: 22).

Wie Haushaltsplanung und -ausführung mit Nachhaltigkeitsprozessen verknüpft werden können, wird durchaus unterschiedlich gesehen. In einer Publikation zum wirkungsorientierten Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen verstehen z. B. Kuhn, Burger und Ulrich (2018: 13) den Nachhaltigkeitshaushalt nur als eines von mehreren Instrumenten des wirkungsorientierten Nachhaltigkeitsmanagements. Für Schuster ist der produktbasierte Haushalt hingegen das zentrale Instrument, mit dem die finanzielle Haushaltssteuerung, die produktbezogene Leistungssteuerung und die langfristige Fernwirkung der Nachhaltigkeitssteuerung realisiert werden können (vgl. Schuster 2019: 14 f.). Kurz hervorgehoben werden im Folgenden typische Empfehlungen dieser verknüpfenden Konzeptionen und entsprechender Managementprozesse, um den Umfang der erwarteten Integrations- und Koordinationsleistung zu unterstreichen.

Sowohl zur Haushaltsplanung als auch zur Planung von Nachhaltigkeitsprozessen gehören Situationsanalysen und – auf Basis dieser Fakten – strategische Entscheidungen. Eine Nachhaltigkeitsstrategie (vgl. Kuhn, Burger und Ulrich 2018: 31–45) ist dabei als eine Gesamtstrategie zu verstehen: Die Ausrichtung anderer Querschnittsaufgaben – wie z. B. das Gender Budgeting (vgl. Schuster 2019: 15) – und zum Teil gesetzlich verlangte Fachstrategien (wie z. B. Regionalpläne, Nahverkehrspläne oder Jugendhilfepläne) müssen aufeinander abgestimmt werden. Die unterschiedlichen Logiken dieser Strategien machen die Integration zu einer Gesamtstrategie zu einer Herausforderung (vgl. Kuhn, Burger und Ulrich 2018: 41). Üblicherweise werden derartige Fachstrategien mindestens von Politik und Verwaltung, häufig aber auch mit Beteiligung der betrof-

fenen Anspruchsgruppen entwickelt. Ein Großteil des damit verbundenen Arbeitsaufwands liegt jedoch bei der Verwaltung, die sich dabei häufig von externen Dienstleistern unterstützen lässt. Fokus dieser Strategien sind eher inhaltliche Ausrichtungen, weniger finanzielle Details.

Schuster deutet in seiner Konzeption des Nachhaltigkeitshaushalts mit den drei Dimensionen Nachhaltigkeitssteuerung, produktbezogene Leistungssteuerung und finanzbezogene Haushaltssteuerung die unterschiedliche Reichweite der zu berücksichtigenden Ziele an: Nachhaltigkeitssteuerung adressiert eine (normativ erstrebenswerte) Fernwirkung, produktbezogene Leistungssteuerung fokussiert operatives Verwaltungshandeln (vgl. Schuster 2019: 14–15). Idealerweise wären dann langfristige, aber selten zeitlich synchronisierte Pläne ein Orientierungsrahmen für operative Planungs- und Entscheidungsprozesse. Im Zuge der meist jährlichen Haushaltsaufstellung einer Verwaltungsorganisation geben die für die Aufgabenerfüllung zuständigen Fachbereiche und Ämter dann entsprechende Mittelanmeldungen an den Querschnittsbereich ab (vgl. Kuhn, Burger und Ulrich 2018: 56). Die Produkthaushalte nach den neueren Ansätzen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens sehen vor, dass die finanziellen Mittel im Zusammenhang mit den konkret geplanten Maßnahmen zur Aufgabenerfüllung ermittelt werden.

Für die Kontrolle der langfristigen Ziele der öffentlichen Aufgabenerfüllung und auch von Nachhaltigkeitsprozessen werden Messinstrumente benötigt, die mehr als nur die Finanzwirkung der durchgeführten Maßnahmen darstellen. Durch eine wiederholte Evaluierung entlang des Haushaltskreislaufs wird geklärt, ob die unterschiedlichen inhaltlichen Ziele zu einem messbaren Ergebnis geführt haben und mit einem angemessenen Aufwand erreicht worden sind. Die Produkthaushalte nach den neueren Ansätzen des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens sollen daher entsprechende Sachziele formulieren und mit Indikatoren versehen sein. Für die Kontrollen mithilfe des Jahresabschlusses und des

Rechenschaftsberichts sollen also bereits bei der Planung zielbezogene Indikatoren zur Beurteilung der Nachhaltigkeitswirkung berücksichtigt werden. Ergänzend zu diesem Rechenschaftsbericht könnte ein Nachhaltigkeitsbericht verfasst werden (Schuster 2019: 15). Denkbar ist auch, dass auf einen gesonderten Nachhaltigkeitsbericht verzichtet wird und insofern eine integrierte Berichterstattung von finanziellen und Nachhaltigkeitsaspekten stattfindet.

Das Definieren von messbaren Zielen sowie die Auswahl passender und verfügbarer Indikatoren sind also für eine wirksame Steuerung unerlässlich, wobei neben den aufgabenspezifischen Zielen auch Nachhaltigkeitswirkungen berücksichtigt werden könnten. Üblicherweise werden derartig komplexe Zielsysteme hierarchisch ausgedrückt und durch mehrere Indikatoren erfasst. Nach Ansicht mancher Autoren sind normative Ziele aus übergeordneten Leitbildern nicht mit Indikatoren zu hinterlegen; nur strategische Ziele, also die mittel- bis langfristige Ausrichtung, sowie operative Ziele werden demnach mit Indikatoren versehen (vgl. Kuhn, Burger und Ulrich 2018: 31). Wenig reflektiert wird, inwiefern für strategische und operative Ziele die gleichen Indikatoren verwendet werden können: Für eine familienfreundliche Kommune, für die die Produkte Kindergartenplätze, Schulinfrastrukturen und Sportförderung interessant sein könnten, werden zur Messung ihrer Familienfreundlichkeit kaum nur die Indikatoren dieser einzelnen Beispielprodukte herangezogen werden können. Würde andersherum die Familienfreundlichkeit z. B. am Zuzug von Familien oder am Wachstum der Anzahl der Kinder gemessen werden, muss von einer Vielzahl weiterer Faktoren ausgegangen werden. In der Zusammenschau einer Gesamtstrategie ist zudem davon auszugehen, dass über potenziell sich ausschließende Ziele zu entscheiden ist (z. B. wird das Schaffen von mehr Wohnraum oder mehr Arbeitsplätzen – zumindest tendenziell – auch Flächenverbrauch nach sich ziehen). Fachstrategien erleichtern dann die Begründung einer Priorisierung bestimmter Ziele oder Maßnahmen, z. B. für einen bestimmten Zeitraum: Nicht nur bei der

operativen Leistungs- und Finanzplanung bleibt dennoch die Fernwirkung von definierten Nachhaltigkeitszielen wichtig zur Entscheidungsunterstützung (Schuster 2019: 15).

Teilweise werden die für die Kontrolle der langfristigen Zielerreichung der öffentlichen Aufgabenerfüllung sowie von Nachhaltigkeitswirkungen ohne Zweifel wichtigen Indikatoren auch als Ausgangspunkt der Steuerungsüberlegungen gesehen (vgl. Kuhn, Burger und Ulrich 2018, S. 36). Sicher können mit ihnen eine Ausgangslage gemessen, Diskussionen konkretisiert und möglicherweise auch Optimierungsansätze ermittelt werden. Auf Grund der komplexen Zusammenhänge, über die Indikatoren Auskunft geben sollen, können sie aber immer nur eine Anregung sein. Verwendungskontext, unterstellte Wirkungszusammenhänge und alternative – außerhalb des Messbereichs des Indikators liegende – Lösungsansätze dürfen nicht vernachlässigt werden. So sollen die in dem Projekt „Monitor Nachhaltige Kommune“ vorgeschlagenen Indikatoren für die SDGs und ihre Unter- bzw. Teilziele lediglich eine „Baukastenfunktion“ zur Anpassung des kommunalen Steuerungssystems übernehmen (Bertelsmann Stiftung und Difu 2016: 23). Der inzwischen weiterentwickelte Indikatorenkatalog wurde ursprünglich aus Nachhaltigkeitsberichten (insbesondere verschiedener Städte, Kreise und Gemeinden) sowie weiteren bestehenden Indikatorensets zusammengestellt und nach verschiedenen Systematiken thematisch gegliedert. Zudem wurden die einzelnen Indikatoren hinsichtlich der Validität, Datenqualität und Datenverfügbarkeit sowie der Funktion für eine entsprechende Wirkungsmessung beurteilt (a. a. O.: 57–62).

Mit der Weiterentwicklung dieses Projekts wurde die Relevanz der SDGs für kommunale Herausforderungen und Aufgaben nochmals überprüft (Jossin et al. 2020: 22–26). Aus den 169 Unterzielen der 17 SDGs wurden zunächst aus methodischen Gründen 220 Unter- und Teilziele gebildet, von denen schließlich 163 oder rund 75 Prozent als für deutsche Kommunen problem- und aufgabenrelevant eingestuft wurden. Als problem-

relevant wurden dabei solche Ziele bewertet, die einen bedeutenden Teil der Kommunen betreffen (mehr als ca. 10 Prozent). Sodann wurde heuristisch mithilfe des Produktplans der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und den etwas detaillierten Produktrahmenplänen der Bundesländer geprüft, ob die problemrelevanten Ziele unmittelbar durch die Ausgestaltung kommunaler Aufgaben beeinflusst werden könnten. Schließlich wurden für problem- und aufgabenrelevante Ziele geeignete Indikatoren identifiziert und in Steckbriefen beschrieben. Damit sind die 17 SDGs für deutsche Kommunen als Baukasten operationalisiert, wobei manche Indikatoren auch mehreren SDGs zugeordnet wurden. Konkrete Bezüge zu den kommunalen Aufgaben und den entsprechenden Produkten wurden bisher nicht hergestellt. Insofern kann keine Aussage darüber gemacht werden, inwieweit bestimmte Nachhaltigkeitswirkungen durch bestimmte kommunale Produkte und ihre langfristigen Ziele angestrebt werden: Dazu wäre für diesen Baukasten im Detail zu prüfen, inwiefern bestimmte SDGs und ihre Unter- bzw. Teilziele auch der rechtlich normierten und politisch legitimierte öffentlichen Aufgabenerfüllung entsprechen.

Handlungsanpassungen bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung stehen unter dem Vorbehalt der Politik. Alle Angaben der Fachbereiche oder Ämter zu den mit ihrem Produkthaushalt verfolgten Zielen dienen letztendlich als Grundlage für die Beratung und Abstimmung der Haushaltsvorlage im Rat oder Kreistag (vgl. Schuster 2019: 15). Insofern wird nicht nur für Nachhaltigkeitsprozesse empfohlen, politische Gremien frühzeitig in die Umsetzung eines Leitbildes einzubeziehen. Auch moderne Haushaltsplanungsansätze beginnen mit sogenannten „Eckwertbeschlüssen“ des Rates oder Kreistages und nicht erst mit der Diskussion eines Entwurfs des gesamten Haushalts. Zunehmend werden die Eckwertbeschlüsse um strategische Schwerpunktsetzungen für die jeweilige Planungsperiode ergänzt. Ist dann später der Haushalt mit allen Zielen und Indikatoren verabschiedet, ist die Verwaltung mit der Umsetzung beauftragt. Auch in

der Bewirtschaftung können die im Haushaltsplan enthaltenen Ziele und Indikatoren für das unterjährige Berichtswesen eine Rolle spielen (vgl. ebd.).

Mit Produkthaushalten wollen Verwaltungen besser auf Umfeldeinflüsse reagieren und somit ihr Handeln außenorientiert ausrichten. Nachhaltigkeitsteuerung mit dem kommunalen Haushalt kann nur erreicht werden, wenn die Querschnittsaufgabe Nachhaltigkeit in eine Gesamtstrategie eingebettet wird. Für eine kommunale Gesamtstrategie ist eine Integrations- und Koordinationsleistung zwischen unterschiedlichen Anspruchsgruppen im Lichte ihres realen Einflusses auf ein Gemeinwesen und ihrer unterschiedlichen Fachlichkeiten erforderlich. Bei der Strategieentwicklung können Indikatoren politische und fachliche Diskussionen fokussieren. Dabei sind auch Zusammenhänge zwischen Zielen unterschiedlicher Reichweite und unterstellte Wirkungsmodelle für verschiedene Aufgaben und ihre Produkte zu berücksichtigen. Einen Baukasten mit Indikatoren für unterschiedliche Nachhaltigkeitswirkungen zur Verfügung zu haben ist also sehr hilfreich, wenn ihm eine klare Struktur und langfristige Entwicklungspotenziale für das Aufgabenbündel einer Verwaltungsorganisation gegenübergestellt werden können. Ein wichtiger Baustein dafür könnte eine auf die kommunalen Aufgaben bezogene Produktorientierung sein, die sowohl die politische Rationalität als auch die Managementrationalität der Kommunalverwaltung berücksichtigt.

2.3. Strategische Wirkungsorientierung in der Verwaltungssteuerung

Im Rückblick auf die seit den 1990er Jahren von deutschen Kommunen tatsächlich umgesetzten Managementreformen waren zwar Effizienzsteigerungen ein zentrales Thema, aber eine auf Effektivitätssteigerungen ausgerichtete Wirkungsorientierung oder eine auf Integration verschiedener Perspektiven abzielende Gesamtsteuerung durch das strategische Management war selten Reform-

gegenstand (vgl. Hinz 2021). Für die umgesetzten Maßnahmen der Binnenmodernisierung ist außerdem unklar, ob und wie die letztlich bruchstückhafte Implementation von Neuem Steuerungsmodell und Neuem kommunalen Finanzwesen in der Praxis zusammen gedacht worden sind. Zwar messen auch in Deutschland kommunale Verwaltungen ihren Erfolg mit leistungs- oder manchmal sogar mit wirkungsorientierten Daten (Performance Measurement), aber ein strategiebezogenes Performance Management ist bisher nicht sehr verbreitet. Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement könnte als performance-orientiertes strategisches Management einer nachhaltigen Entwicklung verstanden werden (vgl. Riedel 2020: 40). Zur Ermittlung und Steuerung der Performance einer Gesamtstrategie fehlen aber bisher konzeptionell die Voraussetzungen zur Integration unterschiedlicher Fachlichkeiten und Rationalitäten. Es ist also keine Überraschung, dass das Neue Kommunale Finanzmanagement nur ein neues kommunales Rechnungswesen ist: Mit Einführung der Doppik für die Kommunen der meisten deutschen Bundesländer wurden nur die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, dass u. a. Nachhaltigkeitsziele mit dem kommunalen Produkthaushalt verknüpft werden können (vgl. u. a. Schuster 2019: 14). Für die Entwicklung dieses Bausteins zu einer strategisch wirksamen und auf kommunale Aufgaben bezogenen Produktorientierung sind daher kurz die relevanten Strukturen aus unterschiedlichen, aber allgemeinen Wirkungsmodellen öffentlicher Aufgabenerfüllung herauszuarbeiten. Darüber hinaus ist anzudeuten, wie die langfristigen Entwicklungspotenziale einer Kommune auf dieser Basis im strategischen Management aufgegriffen werden können.

Die Lösung gesellschaftlicher Probleme kann als Wirkung operationalisiert werden (vgl. Hinz 2017: 9 f.). Wirkungen sind mittelbare Folgen eines oder mehrerer Ergebnisse des Verwaltungshandelns bzw. eines oder mehrerer Verwaltungsprodukte (vgl. Schedler und Proeller 2011: 77). Sachzieldominiertes Handeln kann dabei auch nicht intendierte Wirkungen haben. Außerdem ist eine Wirkung selten allein auf ein Handlungsergeb-

nis zurückzuführen. Noch genauer werden Wirkungen in Outcome und Impact unterteilt: Während der Outcome (primäre Wirkung) bei der Zielgruppe des Verwaltungshandelns beobachtet wird, erfasst der Impact (sekundäre Wirkung, finale Wirkung oder Fernwirkung) die gesamtgesellschaftlichen Folgen des Verwaltungshandelns (vgl. Riedel 2020: 29). Wirkungen entstehen aus (unterstellten) Kausalzusammenhängen – ausgehend von gesellschaftlichen Bedürfnissen sollen Ziele formuliert werden, sodass Ressourcen zur Verfügung gestellt, Aktivitäten der Leistungsproduktion ausgelöst und Leistungen erzeugt werden (vgl. Schedler und Proeller 2011: 78 f.). Weil am Ende dieser prozessualen Wirkungskette im Abgleich von erreichter Wirkung und gesellschaftlichen Bedürfnissen zu entscheiden ist, ob das gesellschaftliche Problem gelöst wurde, hat dieses Wirkungsmodell auch eine Feedbackschleife: Im Abgleich entstehen Steuerungsimpulse für den nächsten Planungs- und Produktionskreislauf, wobei Steuerung als zielgerichtete Beeinflussung in eine bestimmte Richtung zu verstehen ist. Allerdings müssen zur Annäherung an einen optimalen Lösungsansatz für eine gesellschaftliche Problemlage bei sachzieldominierten Handlungsprogrammen mindestens ihre Effizienz und Effektivität beurteilt werden (vgl. Hinz 2017: 9). Während das Verhältnis von Ressourcen (Inputs) zu erzeugten Leistungen (Outputs) immer als Effizienz bezeichnet wird, werden in unterschiedlichen Wirkungsmodellen unterschiedliche Größen zur Beurteilung der Effektivität ins Verhältnis gesetzt und zusammen zur Beurteilung des Erfolges eines sachzieldominierten Handelns herangezogen.

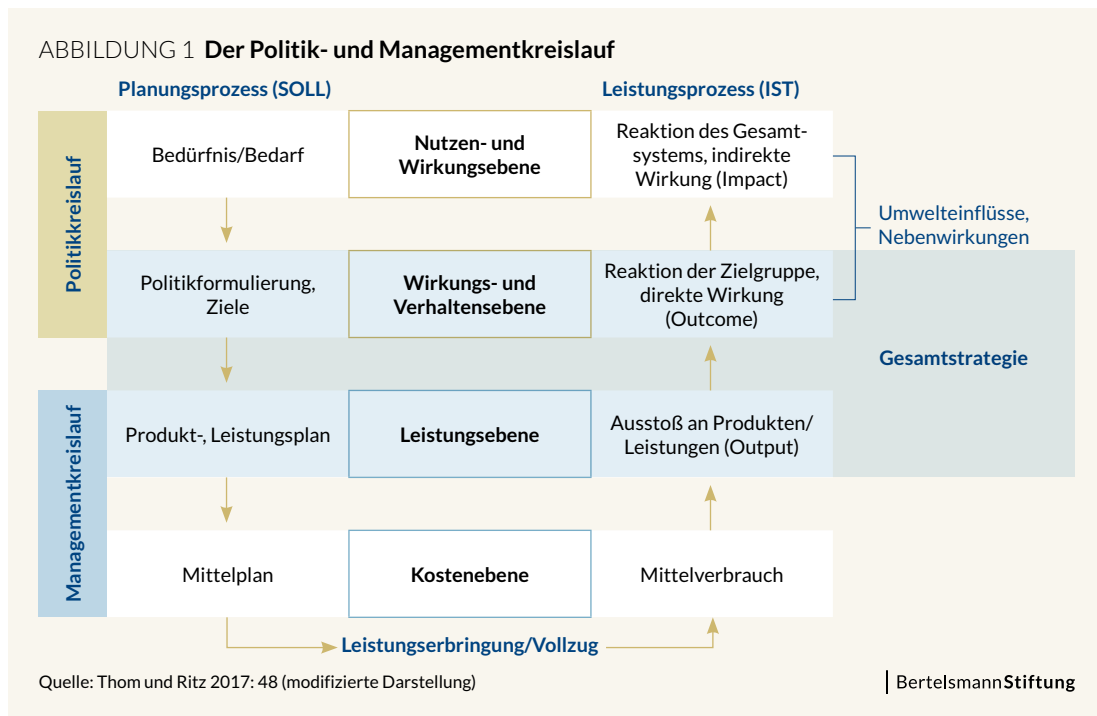
Im Wirkungsmodell von Thom und Ritz (2017: 50) wird deutlich, dass die Zuständigkeit für Wirkungen und Leistungen unterschiedlichen Rationalitäten zugeordnet werden kann. Zentrale Herausforderung moderner Verwaltungssteuerung ist daher, bei der Verknüpfung des Politik- und des Managementkreislaufs politische Rationalität in die Managementrationalität zu übersetzen (und umgekehrt): Nur aufgabenspezifisch und situativ kann das gerechtigkeits- und konsensorientierte

staatspolitische Denken mit der nutzenmaximierenden ökonomischen Logik in Einklang gebracht und so die Zielerreichung insgesamt verbessert werden (vgl. a. a. O.: 29–31).

Die Abbildung 1 zeigt den Managementkreislauf als Ebene der betrieblichen Steuerung (Planungs- und Produktionskreislauf) und den Politikkreislauf. Der Managementkreislauf ist zwar für die Umsetzung der politisch definierten Leistungs- und Wirkungsziele verantwortlich. Aus der Perspektive der Gesamtstrategie wird aber zwischen Management- und Politikkreislauf über Details der erwarteten Leistungen und Wirkungen sowie die zur Verfügung gestellten Mittel verhandelt (vgl. a. a. O.: 48). Hier wird also situationsbezogen fachlich oder politisch argumentiert. Controlling zur Rationalitätssicherung macht deutlich, wann wie argumentiert wird (vgl. Weber und Schäffer 2016: 47–58).

Mit der Phineo-Wirkungstreppe (vgl. Phineo 2013: 5 und 36–40) in Abbildung 2 werden durch eine stärkere Differenzierung des Wirkungsbegriffs Entwicklungspotenziale für die Leistungsproduktion angedeutet. Die Stufen sollen betonen, dass ohne Leistungen (Output) Wirkung nicht beeinflusst werden kann. Weil Output eine Voraussetzung für Outcome ist, ist diese betriebliche Ebene auch aus strategischer Perspektive relevant: Wirkungsketten (Programmlogiken) und die damit angenommenen kausalen Zusammenhänge sollen erst vom Impact zum Output entwickelt und vorzugsweise in einem zweiten Schritt vom Input bis zum Impact einer Plausibilitätsprüfung unterzogen werden.

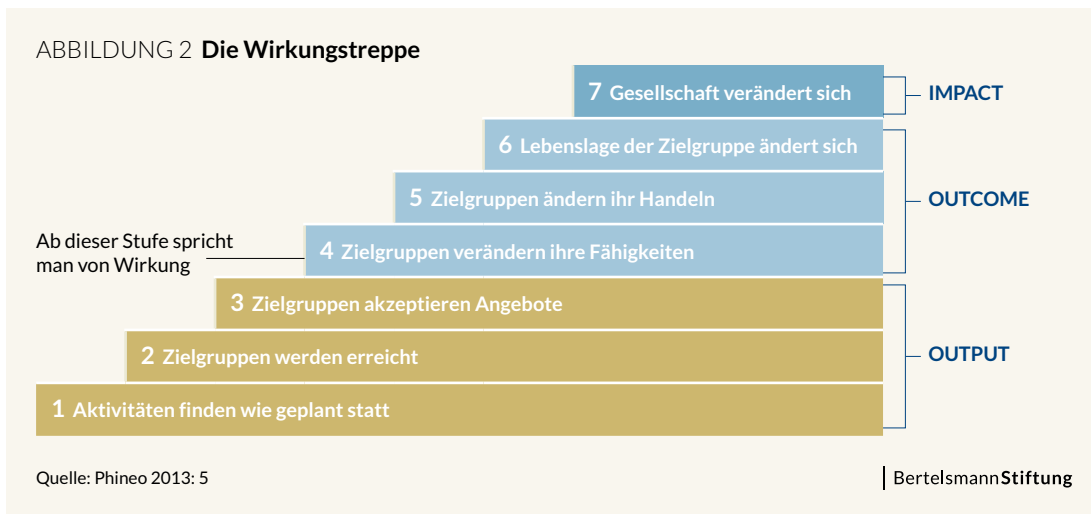
Neben der sachzieldominierten Leistungsproduktion für sehr spezifische Märkte und mit sehr spezifischen gesetzlichen Rahmenbedingungen erhöhen politische Einflüsse, die große Anzahl schlecht organisierter „Eigentümer“ – nämlich die Bürger – sowie die daraus entstehenden Anreizstrukturen die Komplexität des strategischen Managements von Verwaltungen (vgl. Schedler und Siegel 2004: 90–94). Werden mit Mintzberg (1987) Strategien zudem nicht nur als Plan, sondern auch als Muster in einem Strom von Entscheidungen verstanden,



können neben beabsichtigten auch sich herausbildende (emergente) Strategien betrachtet werden: Auch unabhängig von Planungsbemühungen entsteht aus einer Vielzahl von Entscheidungen eine Gesamtstrategie, die sowohl im Politik- als auch im Managementkreislauf zu verorten ist. Zur Umsetzung einer kommunalen Gesamtstrategie kann also strukturell die Ebene taktischer Planungs- und Produktionsprozesse zwischen Politik- und Managementkreislauf besonders wichtig sein. Strategien können eine unterschiedliche Reichweite haben: Eine taktische Planung wirkt insofern als Bindeglied zwischen strategischen Vorgaben und operativer Umsetzung.

Langfristige Entwicklungspotenziale sollten für Strategien dieser Reichweite proaktiv entlang von Themen bzw. Handlungsfeldern aufgegriffen werden. Planungsdeterminierte Konzepte des strategischen Managements neigen eher zu reaktivem Handeln. Nach Bryson (2018: 187) sind strategische Themen (Strategic Issues) sogar das Zentrum strategischer Prozesse, weil sie in komplexen und pluralen Gesellschaften einfacher zu disku-

tieren sind als übergeordnete Ziele. Sie können vorab nicht objektiv ermittelt werden, sind aber ungeklärt und müssen entschieden werden. Eine Organisation kann mehrere Themen bearbeiten und priorisiert mit den ausgewählten Themen ihre Aufmerksamkeit (vgl. Schedler und Siegel 2004: 105–107). Werden zwei bis fünf Themen verfolgt, entwickelt sich zwischen ihnen ein Wettbewerbs- und Spannungsverhältnis: Das begünstigt Veränderungen entlang eines Handlungsprogramms (vgl. Hinz 2017: 8). Strategic Issues sind konkreter als Trends, greifen Entwicklungen aus dem Aufgabenumfeld auf und beinhalten Lösungsansätze; Themen haben im Gegensatz zu Trends Für- und Gegensprecher und sind daher durchaus strittig. Es sind also Entwicklungen innerhalb oder außerhalb einer Organisation, die maßgeblichen Einfluss auf die Möglichkeiten haben, eine angestrebte Zukunft zu erreichen (vgl. ebd.). Dass z.B. durch regelmäßige strategische Planungszyklen Strukturen geschaffen werden, durch die Themen bzw. politische Schwerpunkte erfasst und die durch die Mehrdeutigkeit ihrer Informationen erzeugte Unsicherheit bewältigt wer-

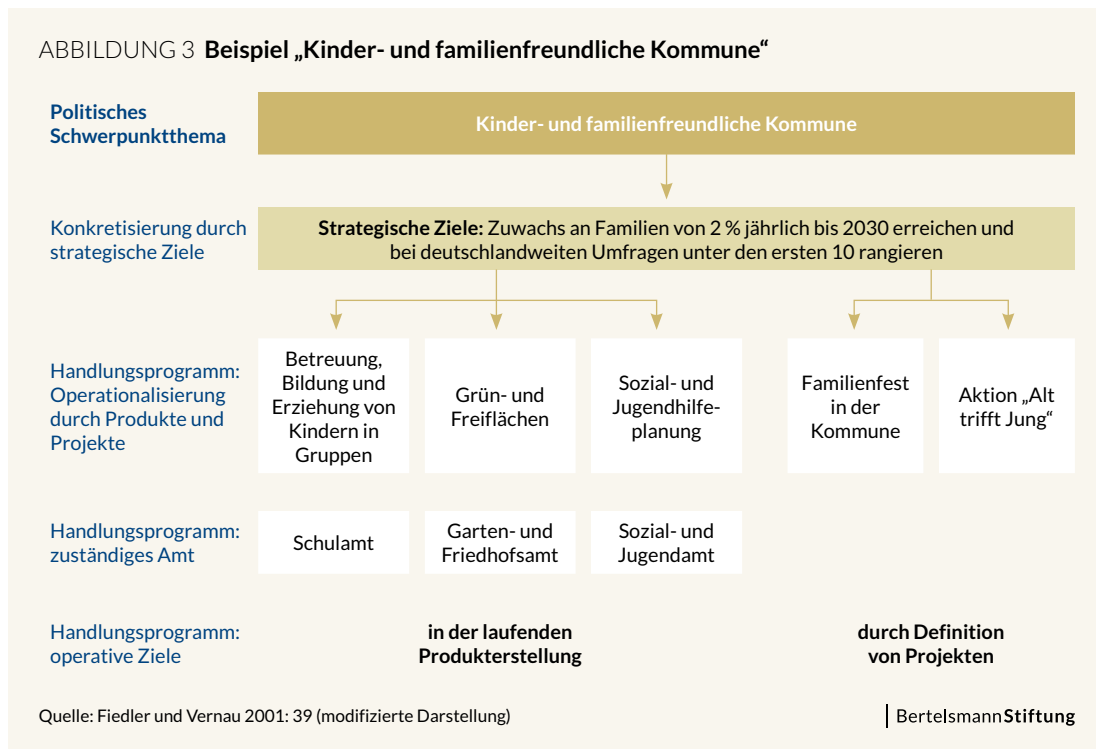


den kann, sehen Fiedler und Vernau (2001: 37 f.) als Aufgabe der Managementrationalität der Verwaltung. Sorgfältig erarbeitete strategische Themen können dann nicht nur politisch diskutiert, sondern auch administrativ bearbeitet werden (vgl. Bryson 2018: 188). Nur mit diesen Strukturen kann der Herausforderung begegnet werden, dass ad hoc weder die politischen Rationalitäten noch die Managementrationalitäten einer Verwaltung gerne Prioritäten bilden (vgl. Schedler und Siegel 2004: 111). Zur Überführung in einen Planungszyklus müssen strategische Themen also im Grunde als Frage formuliert werden können, die mehr als eine Antwort zulässt. Für sie können der Einfluss interner und externer Faktoren erörtert und Folgen beschrieben werden, wenn das Thema nicht bearbeitet wird (vgl. Bryson 2018: 195). Werden diese Themen – wie für Verwaltungsorganisationen zu empfehlen – direkt benannt (vgl. a. a. O.: 197 f.; Schedler und Siegel 2004: 108), können Handlungsprogramme (Maßnahmenbündel) entwickelt werden: Wie die Abbildung nach Fiedler und Vernau (2001: 39) zeigt, beziehen sich Handlungsprogramme auf Schwerpunkte bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben durch Produkte und Projekte. Diese Handlungsbündel konkretisieren und operationalisieren also strategische Themen und Ziele. Als Beispiele strategischer Themenfelder von Kommunen nennen Schedler und Siegel (2004: 107) explizit die nachhaltige Entwicklung,

aber auch die Verbesserung der Lebensqualität vor Ort, die Bewältigung von gesellschaftlichen Herausforderungen wie Strukturwandel und Arbeitslosigkeit sowie die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement. In Akteuren gedacht, kann nur durch die Zusammenarbeit von Politik und Verwaltungsspitze eine gemeinsame Richtung der Verwaltungsorganisation entwickelt werden – eine Gesamtstrategie darf also weder nur zentral noch nur dezentral entstehen, weil dann die Wirkung einzelner Themen und Bereiche auf das zu erfüllende Handlungsprogramm schnell überschätzt wird (Fiedler und Vernau 2001: 29 f.).

Für die Entwicklung des Bausteins zur strategisch wirksamen und auf kommunale Aufgaben bezogenen Produktorientierung ist also festzuhalten, dass strukturell die Ebene taktischer Planungs- und Produktionsprozesse adressiert werden muss. Diese Ebene liegt in der Praxis zwischen Politik- und Managementkreislauf und kann nur von Politik und Verwaltung zusammen gestaltet werden. Ihre Entwicklung kann durch politische Schwerpunktthemen vorangetrieben und zu einer Gesamtstrategie der Verwaltungsorganisation und der Kommune insgesamt verdichtet werden, die dann durch (ausgewählte) Produkte und Projekte umgesetzt wird. Die Systematik wird in Abbildung 3 am Beispiel des Themas „Kinder- und familienfreundliche Kommune“ erläutert.

ABBILDUNG 3 Beispiel „Kinder- und familienfreundliche Kommune“



Weil einzelnen Nachhaltigkeitsthemen für kommunale Planungsprozesse nicht vorab vorgegeben werden können, wird im nächsten Schritt die bundesweit verhältnismäßig einheitliche und insofern auch zur Steuerung einfacher strukturierbare Produktorientierung kommunaler Haushalte fokussiert.

3. Produktorientierung und Nachhaltigkeitsziele im kommunalen Haushalt

3.1. Produktorientierung in kommunalen Haushaltsstrukturen

Das Neue Kommunale Finanzmanagement will mehr als ein Rechnungswesen sein, da es durch seine produktorientierte Gliederung, Budgets, Ziele und Indikatoren auch eine Steuerungsinfra-

struktur schafft (vgl. Hinz 2021). Ob diese Steuerungsinfrastruktur durch die Daten eines doppelten oder kameraleen Rechnungswesens bedient wird, ist für den Zweck einer wirksamen strategischen Steuerung mit Produkten nicht relevant. Damit in der Praxis auf der Ebene taktischer Planungs- und Produktionsprozesse zwischen Politik- und Managementkreislauf gesteuert wird, ist zunächst zu klären, welche produktorientierte Steuerungsinfrastruktur als fachlich verbindlich adressiert werden kann.

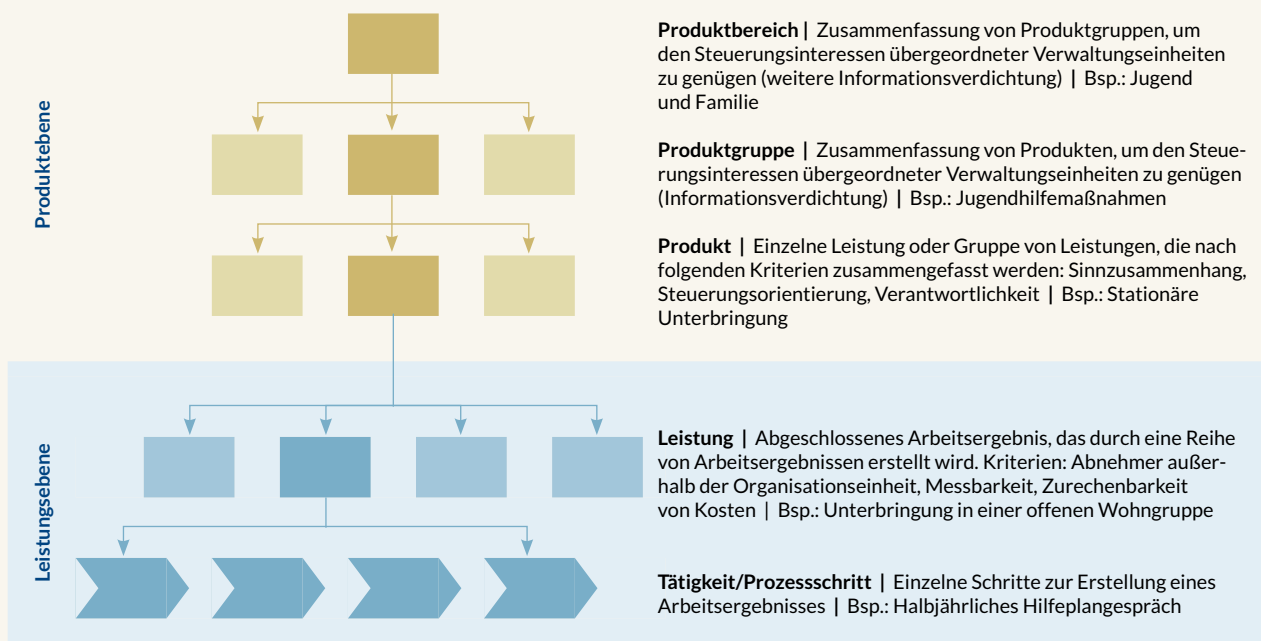
Nur in den Bundesländern Schleswig-Holstein, Bayern und Thüringen gibt es für die Kommunen ein Wahlrecht zwischen Kameralistik und Doppik, in allen anderen Bundesländern (ohne den Stadtstaat Berlin) sind die kommunalen Haushalte heute doppisch. Nach vielen Bedenken der Kommunalpolitik dominierten bei den Umstellungen letztlich die Formalia eines Rechnungswesens (mit weiteren Nachweisen: vgl. Geißler, Jänchen und Lubk 2020: 8 f.). Auf die Daten des

Rechnungswesens aufbauende Instrumente wie Kosten- und Leistungsrechnung, Berichtswesen, Jahresabschluss und Gesamtabchluss haben sich nur langsam verbreitet. Aufgrund fehlender fachlicher Unterstützung und Koordination der Länder für die Umstellungsprozesse der Kommunen sind zudem komplizierte und perfektionistische Lösungen entstanden, die auch noch Jahre nach der Einführung hohe Kosten für zusätzliches Personal und externe Berater verursachen. Der Haushaltsausgleich ist schwieriger geworden, die Kommunalpolitik reagiert zum großen Teil weiter mit Desinteresse. Positiv ist dennoch, dass durch die verbesserte Datengrundlage mehr Transparenz über Ressourcenverbrauch und Vermögen entstanden ist. Eine abschließende Bewertung der Doppik-Reformen bleibt schwierig, weil die in der Steuerungsinfrastruktur angelegten Steuerungspotenziale bisher nicht genutzt werden. Festgehalten werden kann, dass eine verbesserte Steuerungsinfrastruktur nicht automatisch das taktische Steuerungsverhalten verbessert.

Dennoch leistet die produktorientierte Gliederung kommunaler Haushalte einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung der Wirkungsorientierung in deutschen Kommunen: Dass die Produktorientierung im neuen kommunalen Rechnungswesen aufgegriffen worden ist, hat wesentlich zu ihrer Verbreitung beigetragen (vgl. KGSt 2013: 8). Dennoch können auch kamerale Haushalte nach Produkten systematisiert werden. Fachlich zusammengehörige Produkte werden im Rechnungswesen in Produktgruppen und Produktbereiche zusammengefasst, sodass für jeden Teilhaushalt eine Produkthierarchie entsteht (vgl. Hopp 2020: 117). Der Abbildung 4 kann entnommen werden, welche Funktionen diese Ebenen für die betrieblichen Steuerung haben können (vgl. ebd.).

Tatsächlich werden von vielen Kommunen Teilhaushalte nach Produktbereichen oder Produktgruppen gegliedert, ca. 37 Prozent gliedern ihren Haushalt aber nach Organisationseinheiten

ABBILDUNG 4 Produkt- und Leistungsebene – Funktionen für die betriebliche Steuerung



Quelle: Hopp 2020: 117

| BertelsmannStiftung

(vgl. KGSt 2010: 69). Ein Sonderbericht des Sächsischen Rechnungshofes kommt sogar zu dem Ergebnis, dass sich bei der Bildung von Teilhaushalten fast 60 Prozent der Städte oder Gemeinden sowie 70 Prozent der Landkreise für die Gliederung nach der örtlichen Organisation entscheiden (vgl. Sächsischer Rechnungshof 2020: 21). Zudem verwenden nur ca. 26 Prozent der kommunalen KGSt-Mitglieder durchgängig in allen Teilhaushalten Ziele und Kennzahlen (vgl. KGSt 2010: 89 f.). Für wirkungsorientierte Steuerungsziele ist außerdem die Qualität der Ziele und Kennzahlen teilweise fraglich. In allen doppischen kommunalen Haushalten werden also Produkte verwendet, die Produktorientierung wird aber nicht immer als Haushaltsgliederungsprinzip durchgehalten.

Was genau von der Produkthierarchie haushaltsrechtlich verbindlich ist, variiert außerdem über die Bundesländer. Wie der Tabelle 2 zu entnehmen ist, gibt es in den meisten Bundesländern Produktpläne, die bis auf die Ebene der Produktgruppen verbindlich sind. In dieser Betrachtung unberücksichtigt bleiben die Stadtstaaten mit Regeln zu ihrem kameralistischen oder doppischen staatlichen Rechnungswesen. Während beispielsweise im Saarland und in Brandenburg nur die Produktbereiche verbindlich vorgeschrieben sind, sind es in Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt auch alle Produkte. Bayern und Niedersachsen erklären einige wenige Produkte für verbindlich. In der Regel entscheiden aber die Kommunen, wie sie ihre Produkthierarchie unterhalb der Produktgruppe ausgestalten. Würden tatsächlich alle Aufgaben durch eine Kommunalverwaltung erfüllt, wären nach dem Produktkatalog Baden-Württemberg (NKHR BW 2020) mindestens 105 und nach dem Produktrahmenplan Sachsen-Anhalt (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2021) mindestens 183 Produkte zu bilden. Ursprünglich hatte der Produktkatalog Baden-Württemberg über 500 Produkte (vgl. Hopp 2020: 117). Der Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2017: 126) weist in seinem Kommunalbericht 2017 zudem darauf hin, dass die verbindlichen Produkt- und Kontenrahmenpläne nicht immer beachtet werden.

Burth (2017) ermittelt, dass 65 Prozent der deutschen Kommunen die Doppik nutzen; den Daten kann auch entnommen werden, wie sich die Verbreitung der Doppik in der kommunalen Familie verteilt. Trotz aller Variationen gibt es Gemeinsamkeiten, für die seit dem Haushaltsgrundsatzmodernisierungsgesetz (HGrGMOG) von 2009 ein Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens zuständig ist. So ist zur Arbeitsweise in § 49a Abs. 1 HGrGMOG geregelt: Das „Gremium erarbeitet Standards für kamerale und doppische Haushalte sowie für Produkthaushalte und stellt dabei sicher, dass die Anforderungen der Finanzstatistik einschließlich der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen berücksichtigt werden. [...] Die Standards werden jeweils durch Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder umgesetzt. Das Gremium erarbeitet die Standards für doppische Haushalte und Produkthaushalte erstmals zum 1. Januar 2010 und überprüft die Standards [...] einmal jährlich.“

Als Teil einer Steuerungsinfrastruktur ist dabei zunächst der Integrierte Produktrahmen (IPR) interessant, mit dem der bisher von der Innenministerkonferenz beschlossene kommunale Produktrahmenplan und der bisherige Bund-/Länder-Produktrahmen zusammengeführt werden. Der IPR soll ein Mindestmaß an einheitlicher Struktur für produktorientierte Haushaltsgliederungen in Bund, Ländern und Kommunen schaffen und durch Aggregation dieser Daten in die Produkthierarchie des IPR eine bundesweite Vergleichbarkeit ermöglichen (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2019: 1). Der IPR hat zehn Fachebenen, die wiederum in Aufgaben- und Produktebenen unterteilt sind. Aufzählungen und Erläuterungen zur Produktebene sind als verbindliche Zuordnungshinweise zu verstehen (vgl. a. a. O.: 2019 2). Mit dem IPR wird die Koexistenz unterschiedlicher Haushalts- und Rechnungssysteme möglich: Verbindlich anzuwenden ist er nur bei produktorientierten Kernhaushalten von Bund und Ländern. Aus allen anderen doppischen und kameralen Haushalten müssen aber Zuordnungen von Produkten in die Produkthierarchie des IPR nach finanzstatistischem Bedarf mög-

TABELLE 2 Haushaltsrechtliche Verbindlichkeit der Produkthierarchie

Land	zuständiges Ministerium	kommunaler Rechnungsstil	verbindliche Frist zur Umstellung des Rechnungsstils	Anteil der Kommunen mit umgestelltem Rechnungsstil zum 1.1.2017 in % (vgl. Burth 2017)	Bezeichnung der Produkthierarchie
Baden-Württemberg	Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration	Doppik	seit 2020	24,8	Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg
Bayern	Staatsministerium des Innern	Wahl zwischen Doppik und Kameralistik	seit 2007	4,7	Kommunaler Produktrahmen Bayern
Brandenburg	Ministerium des Innern und für Kommunales	Doppik	seit 2011	100,0	Kommunaler Produktrahmen
Hessen	Ministerium des Innern und für Sport	Doppik (Wahlrecht bis 2009)	seit 2015	100,0	Produktbereichsplan
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Inneres und Europa	Doppik	seit 2012	100,0	Landeseinheitlicher Produktrahmenplan
Niedersachsen	Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Integration (Produktstruktur: Landesamt für Statistik Niedersachsen)	Doppik	seit 2012	100,0	Verbindlicher Produktrahmen für Niedersachsen 2021
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung	Doppik	seit 2009	100,0	Vorschriften für die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen
Rheinland-Pfalz	Ministerium des Innern und für Sport	Doppik	seit 2009	100,0	Produktrahmenplan mit Zuordnungsvorschriften
Saarland	Ministerium für Inneres, Bauen und Sport	Doppik	seit 2010	100,0	Produktplan
Sachsen	Staatsministerium des Innern	Doppik	seit 2013	100,0	Kommunaler Produktrahmen
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Inneres und Sport (Produkthierarchie: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt)	Doppik	seit 2013	100,0	Produktrahmenplan Sachsen-Anhalt
Schleswig-Holstein	Finanzministerium	Wahl zwischen Doppik und Kameralistik	seit 2007	67,7	Produktrahmen für die Haushalte der Gemeinden
Thüringen	Finanzministerium	Wahl zwischen Doppik und Kameralistik	seit 2009	3,6	Produktrahmenplan mit Zuordnungsvorschriften

Quelle: Eigene Darstellung

Stand der Produkt-hierarchie	Verbindlichkeit der Produkthierarchie	Hilfestellungen u. a. zur Entwicklung der Produkthierarchie	Land
01.05.20	Vorgegeben sind Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte. In den produktorientierten Teilhaushalten sind Schlüsselprodukte darzustellen.	Hilfestellung im Produktplan sowie zusätzlicher Leitfaden	Baden-Württemberg
24.08.16	Vorgegeben sind Produktbereiche und Produktgruppen sowie einzelne Produkte, ansonsten bestehen Ermessensspielräume.	Hinweise im Rahmen der Zuordnungsvorschrift zum Kommunalen Produkt-rahmen Bayern	Bayern
n/e	Vorgegeben sind Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte werden eigenverantwortlich gebildet. Produkte sind im Haushaltsplan bei den Produktbereichen darzustellen, wo sie nach den finanzstatistischen Zuordnungsvorschriften zuzuordnen sind.	Empfehlungen bzw. Zuordnungshinweise für die Haushaltsgliederung auf Produktgruppenebene im Standardproduktplan	Brandenburg
27.12.11	n/e	Produktbuch mit vielen Hinweisen und Vorschlägen sowie Muster-Produktblatt	Hessen
n/e	Vorgegeben sind Produktbereiche und Produktgruppen. Die Produkte des verbindlichen Produktrahmens sind Empfehlungen.	Handreichung „Neues kommunales Haushalts- und Rechnungswesen Mecklenburg-Vorpommern“	Mecklenburg-Vorpommern
29.07.20	Vorgegeben sind Produktbereiche und wenige Produkte. Die Gliederung in Produktgruppen ist zwar nur eine Empfehlung, aber auf dieser Ebene ist ein verbindliches Erhebungsprogramm der Finanzstatistik des Landesamtes für Statistik angesiedelt.	Empfehlungen zur Gliederung des Produktplans	Niedersachsen
n/e	Vorgegeben ist der Produktrahmen mit den Produktbereichen. Die Produktgruppen sind nur finanzstatistisch verbindlich.	Handreichung „Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen. Handreichung für Kommunen“ mit ausführlicher Beschreibung, wie Produkte gebildet werden können	Nordrhein-Westfalen
31.01.07	Vorgegeben ist die Gliederung der Hauptproduktbereiche, Produktbereiche und Produktgruppen. Die Gliederung der einzelnen Produkte ist nicht verbindlich.	Beispiele für Produkte und Leistungen im Produktrahmenplan	Rheinland-Pfalz
16.10.18	Vorgegeben sind Produktbereiche. Mit Ausnahme des Hauptproduktbereichs 3 (Soziales und Jugend) und der Produktgruppe 536 sind Produktgruppen und Produkte nicht verbindlich vorgegeben.	-	Saarland
01.01.21	Vorgegeben sind Produktbereiche, Produktgruppen und einzelne Produktuntergruppen. Zusätzliche Produktbereiche und Produktgruppen dürfen nicht gebildet werden. Sind Produktuntergruppen vorgeschrieben, dürfen in der zugehörigen Produktgruppe keine weiteren Produktuntergruppen gebildet werden. Außerdem sind Schlüsselprodukte vorgesehen.	Empfehlungen im Produktplan zu weiteren Produktuntergruppen und Produkten	Sachsen
01.01.21	Vorgegeben ist das Gliederungsschema der Produkte.	Leitfaden mit vielen Hinweisen zur Bildung von Produkten	Sachsen-Anhalt
08.10.12	Vorgegeben sind Produktbereiche und Produktgruppen.	-	Schleswig-Holstein
n/e	Vorgegeben sind Produktbereiche und Produktgruppen sowie Anforderungen an Produktbeschreibungen.	Empfehlungen zu Produkten sowie umfangreich auch zu Leistungen	Thüringen

lich sein. Mit landesspezifischen Produktrahmen für die Kommunen wird der IPR durch landeseinheitliche Überleitungstabellen verknüpft. Obwohl keine Verpflichtung zur Umsetzung dieses Standards besteht, ändern die meisten Länder – soweit ersichtlich – die kommunalen Produktpläne regelmäßig: Nur in einem Land war die letzte Änderung 2007, in zwei weiteren 2011 und 2012. Acht Länder haben seit 2015 Änderungen vorgenommen.

Mit der Fach-, Aufgaben- und Produktebene hat der IPR zwar eine fachlich verbindliche, produktorientierte Steuerungsinfrastruktur. Was aber im IPR als Produktebene bezeichnet wird, wurde im kommunalen Produktrahmenplan der Innenministerkonferenz noch als Produktgruppenebene bezeichnet. Der Produktbegriff des IPR setzt also auf einer höheren Aggregationsebene als die kommunalen Produkthierarchien an. Eine wirksame strategische Steuerung zwischen Politik- und Managementkreislauf kann sich – allein aufgrund der Menge – auch kaum auf einzelne kommunale Produkte beziehen. Zudem sind im Rahmen von Planungs- und Produktionsprozessen Abwägungsentscheidungen zwischen verschiedenen Produkten zu treffen. Möglicherweise könnten gerade kommunale Produktgruppen (im IPR: Produkte) auf bestimmte Wirkungen ausgerichtet werden. So bilden beispielsweise alle allgemeinbildenden Schulen – also Grundschulen und weiterführende Schulen – eine Produktgruppe. Theater, Konzerte und Musikschulen wären bereits ein Produktbereich, ebenso alle Sozialen Hilfen sowie Bauen und Wohnen mit Bauordnung, Wohnungsbauförderung und Denkmalschutz. Vor dem Hintergrund der Entwicklungsgeschichte des IPR ist gewährleistet, dass durch kommunale Haushalte in diese Struktur berichtet werden kann.

Nach der EU-Richtlinie 2011/85/EU vom 8. November 2011 sollen mit den European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) europaweit einheitliche Rechnungslegungsgrundsätze im öffentlichen Sektor geschaffen werden. Die Diskussion über deutsche Standards des öffentlichen Rechnungswesens und die damit geschaf-

fene Steuerungsinfrastruktur wird daher derzeit nicht sehr dynamisch geführt. Bis wann alle Staaten der Europäischen Union die EPSAS umsetzen müssen, ist jedoch unklar. Der Bundesrechnungshof kritisiert bereits, dass durch die Anwendung der EPSAS kamerale Systeme aller staatlichen Ebenen auf die Doppik umgestellt werden müssen. Zudem werden Einführungskosten von weit über 3,1 Milliarden Euro erwartet (Bundesrechnungshof 2017: 19–22).

3.2. Produktorientierung und wirksame strategische Steuerung

Kommunale Produktgruppen (im IPR: Produkte) könnten also trotz unterschiedlicher Verbindlichkeit in den Bundesländern eine fachlich verbindlich adressierbare Steuerungsinfrastruktur in kommunalen Haushaltsstrukturen sein. Die bisherigen Evaluationen zur kommunalen Haushaltssteuerung lassen allerdings vermuten, dass die Produktgruppen noch nicht als wesentliche Steuerungsinfrastruktur erkannt worden sind. Um ein (Querschnitts)Thema wie die nachhaltige Entwicklung von Kommunen in taktische Planungs- und Produktionsprozesse zwischen Politik- und Managementkreislauf zu integrieren, ist nun zu klären, wie die Produkte innerhalb einer Produktgruppe – nicht nur aus Sicht der Managementrationalität, sondern auch der politischen Rationalität – zum Steuerungsgegenstand werden können.

Grundsätzlich handelt es sich bei kommunalen Produkten um die Ergebnisse des Verwaltungshandelns zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die außerhalb der betrachteten Organisationseinheit selbstständig nutzbar sind. Produkte müssen den Bedarf eines Dritten decken (vgl. Schedler und Proeller 2011: 152). In einem stärker betriebswirtschaftlichen Verständnis ist ein Produkt ein Bündel materieller und immaterieller Eigenschaften (Produktmerkmale), die zum Bürgernutzen beitragen. Sie sind somit die Voraussetzung dafür, dass Wirkungen entstehen können. Produkte sollten daher die Grundlage der operativen Leistungs-

steuerung sein (vgl. Hopp 2020: 115 f.; Thom und Ritz 2017: 250).

Zwar wird die Produktdefinition als Teil der Politikvorbereitung verstanden, faktisch werden aber Produkte sowie ihre Ziele und Indikatoren von Experten in der Verwaltung gebildet (vgl. Schedler und Proeller 2011: 154). Zudem wird i. d. R. sehr pragmatisch vorgegangen: Produkte werden ausgehend von einer vorgefundenen Situation definiert. Allerdings könnte es einfacher sein und auch der politischen Rationalität der Verwaltung entsprechen, zuerst Produktgruppen zu definieren (vgl. a. a. O.: 156–154). Demnach sollen zwar zur Informationsverdichtung für die Politik Produkte zu Produktgruppen zusammengefasst werden (a. a. O.: 159), aber nur einige Autoren vertiefen diese für die Praxis mit vielen Herausforderungen verbundene Empfehlung durch eine andeutende Beschreibung der Produkthierarchie (Hopp 2020: 117). Statt von einer „strategischen Einheit“ zu sprechen (Schedler und Proeller 2011: 159), könnten Produktgruppen als fachlich gebotener, aber auch für die politische Ebene noch interessanter, gemeinsamer Aufgabenbereich verstanden werden. Die Steuerung von Produktgruppen wäre demnach eine Möglichkeit, ein bestimmtes politisches Programm umzusetzen.

In der betriebswirtschaftlichen Auseinandersetzung mit Produkten und Produktprogrammen sind die Gemeinsamkeiten der in einem Programm enthaltenen Produkte Gegenstand verschiedenster Überlegungen, so beispielsweise im Marketing. Gut in den kommunalen Kontext übertragbar ist dabei, dass auch für kommunale Produktprogramme zunächst die Gestaltung der Produkteigenschaften, also der (gemeinsamen) Leistungsmerkmale eines Produktprogramms entscheidend ist (Hinze 2020: 33). Beispielsweise wäre es für die Förderung des Sports durch Zuschüsse, Sportstätten und Bäder interessant, gemeinsame Richtlinien zur Nutzung durch ortsansässige Vereine zu entwickeln und eben nicht nur produktbezogen zu entscheiden. Die Produktgruppe „Räumliche Planungs- und Entwicklungsleistungen“ beinhaltet in ihren Produkten mehrere Fach- und Entwick-

lungspläne, die zur Erhöhung ihrer Wirksamkeit aufeinander abgestimmt sein sollten.

Von den Adressaten werden die Produkte anhand ihrer Eigenschaften beurteilt und inwiefern diese Eigenschaften bestimmte Nutzenerwartungen erfüllen. Im Marketing wird die Nutzenerwartung zudem in Grund- und Zusatznutzen unterschieden (Scharf, Schubert und Hehn 2015: 247). Zum Zusatznutzen können ästhetische, emotionale oder soziale Wirkungen der Produkte gezählt werden. Verwaltungsprodukte sind im Wesentlichen „immaterielle Realgüter in Form von Dienstleistungen“ (Homann 1995: 223). Während im Bereich der freiwilligen Aufgaben auch der Grundnutzen vor Ort definiert werden kann, ist für viele andere kommunale Produkte der Grundnutzen durch Bundes- oder Landesrecht normiert und vor Ort schwer beeinflussbar. Für die Umsetzung eines Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung können dabei bestimmte Produktgruppen und Produkte, die aber auch über unterschiedliche Produktgruppen verteilt sein können, bereits im Grundnutzen besonders wichtig sein: Dazu könnten beispielsweise die Produktgruppen „Öffentliches Grün“, „Entsorgung mit der örtlichen Abfallwirtschaft und Abwasserbeseitigung“ und „Förderung oder Einrichtungen des ÖPNV“ sowie Produkte wie integrierte Umweltplanung und präventiver Umweltschutz gehören. Für alle kommunalen Produkte könnten aber auch Merkmale definiert werden, die immer einen Zusatznutzen erzeugen: Dieser könnte vom freundlichen Umgang über bestimmte Markeneigenschaften bis hin zu Aspekten der nachhaltigen Entwicklung reichen. Je nach wirkungsorientiert anzustrebendem Mehr- oder Minderabsatzziel des Outputs kann durch diese Produktmodifikationen eine höhere Homogenität oder Heterogenität in der Produktgruppe erzeugt werden: Während in der Produktgruppe „Arbeitslosengeld und Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach SGB II“ eine homogenere Bearbeitung der Anliegen zu Effizienz- und Effektivitätssteigerungen führen könnte, wird die Pluralität heutiger Lebensverhältnisse im Produktbereich „Kinder- und Jugendhilfe“ eine heterogenere Produktstruk-

tur erforderlich machen. Produktmodifikationen helfen also, Produktprogramme an die sich wandelnden Bedürfnisse der Nachfrager anzupassen (Scharf, Schubert und Hehn 2015: 257).

Vertiefende Analysen kommunaler Dienstleistungen können zudem noch aus prozessorientierter und ergebnisorientierter Perspektive vorgenommen werden (Homann 1995: 224). Dass Dienstleistungen prozessual immer in zwei Phasen entstehen, nämlich der Herstellung der Leistungsbereitschaft sowie der Kombination interner und externer Faktoren (wie dem Adressaten des Produktes), könnte beim Hinterfragen der Wirkungszusammenhänge innerhalb einer Produktgruppe helfen. Wenn also bereits die Inputs in einen Produktionsprozess nicht bestimmten Qualitätsanforderungen genügen, wird bereits vor Beginn der Leistungsproduktion die Wirkung der Leistung beeinträchtigt: Aus diesem Grund hat für die Umsetzung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung auch das öffentliche Beschaffungswesen eine besondere Bedeutung. Bisweilen wird modifiziert, wie stark sich der Abnehmer eines Produktes durch den Einsatz eigener Zeit oder Arbeitsleistung in die Dienstleistungsproduktion einbringen muss: Bürger an Phasen der Herstellung der Leistungsbereitschaft (z. B. durch Bürgerbefragungen) zu beteiligen, kann ihr Vertrauen in demokratische Institutionen stärken. In der Phase der Faktorkombination (Leistungsproduktion) durch die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen Termine mit Bürgern in der Verwaltung zu reduzieren, kann den Bürgern Zeit und Geld sparen.

Möglicherweise sind die kommunalen Produktgruppen auch für eine aufgabenspezifische Marktabgrenzung geeignet (vgl. Hinz 2020: 32): Die Förderung von Theatern, Kunst und Ausstellungen könnte zwar insgesamt mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sein. Diese unterscheiden sich aber deutlich von den – auch innerhalb der Produktgruppe – heterogenen Herausforderungen der Elektrizitäts-, Gas- und Trinkwasserversorgung. Insgesamt erscheinen für Marktsegmentierungen hinsichtlich der kon-

kret adressierten Bürger und der zu berücksichtigenden öffentlichen und privaten Interessen die Produktgruppen besser geeignet als einzelne Produkte oder gar die Produktbereiche. Insoweit könnte eine Fokussierung der Produktgruppen in der Steuerung dazu führen, dass die in vielen kommunalen Produktdefinitionen genannte Zielgruppe der Bürger konkretisiert wird.

Eine taktische Planung wirkt als Bindeglied zwischen den strategischen Vorgaben und der operativen Umsetzung einer Gesamtstrategie. Für taktische Planungs- und Produktionsprozesse zwischen dem Politik- und dem Managementkreislauf der Verwaltung wird ein mittelfristiger Planungshorizont von vier bis sechs Jahren vorgeschlagen (vgl. Schedler und Proeller 2011: 162). Entscheidend ist die Verknüpfung dieser Leistungs- und Wirkungsplanung, z. B. auf Basis der Produktgruppen, mit den entsprechenden Finanzdaten. Als rollierende Planung wäre der Inhalt jährlich im Zuge der Haushaltsplanung zu aktualisieren. Innerhalb einer Produktgruppe sollten aggregierte Informationen der enthaltenen Produkte vorliegen zu (in Anlehnung an Hopp 2020: 120):

1. Produktbeschreibungen und Zielgruppen
2. Erwartete Wirkungen als allgemeine Ziele oder Auftragsgrundlage der Produktgruppe
3. Spezifikation von und Daten zu Leistungsumfang, Leistungsqualität und Zielerreichung (Produktziele und -indikatoren)
4. Kosten der Produkterstellung

In der Praxis wird bisweilen das Konzept des Schlüsselproduktes verfolgt, um „eine Überfrachtung des Haushaltsplans durch eine vollständige Produktdarstellung“ zu vermeiden (vgl. Arbeitsgruppe Haushaltsgliederung 2010: 24): Schlüsselprodukte sollen sich aus den strategischen Zielen einer Kommune ableiten und ihre Umsetzung unterstützen (vgl. Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg 2016: 11–13) sowie im Zeitverlauf wechseln (vgl. Arbeitsgruppe Haushaltsgliederung 2010: 25). In einer Umfrage zur Nutzung der Steuerungsinstru-

mente des Neuen Kommunalen Rechnungswesens in Niedersachsen berichten 64 Prozent der größeren Kommunen, „wesentliche Produkte“ gebildet zu haben (vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof 2014: 68). Mit Schlüsselprodukten wird also versucht, die taktische Steuerung zwischen Politik- und Managementkreislauf zu verbessern. Weil sie aber weiterhin nur als einzelnes Produkt Gegenstand der Steuerung werden, können entsprechende Steuerungsentscheidungen nicht ihre Zusammenhänge mit anderen Produkten, z. B. derselben Produktgruppe, betreffen.

Auch wenn die Produktgruppenebene (im IPR: Produktebene) als verbindlich adressierbare Steuerungsinfrastruktur genutzt werden kann, sollte für eine präzisere fachliche Ausrichtung auf langfristige Wirkungen wie die nachhaltige Entwicklung von Kommunen eine „kommunale Programmatik“ entwickelt werden. Ausgehend von der Produktgruppenebene (im IPR: Produktebene) könnte damit eine Steuerungsinfrastruktur für taktische Planungs- und Produktionsprozesse zwischen Politik- und Managementkreislauf entwickelt werden, die die Produktgruppen (im IPR: Produkte) für eine wirksame strategische Steuerung präzisiert und durch eine individuelle Überleitungstabelle mit ihnen kompatibel bleibt.

Bei der kommunalen Programmatik handelt es sich um eine individuelle Gesamtheit der vor Ort relevanten kommunalen Programme; kommunale Programme wiederum können als eine zielorientierte Zusammenfassung der Vielzahl an kommunalen Produkten zu politisch noch steuerbaren Produktbündeln verstanden werden.

Für die Präzisierung sollte berücksichtigt werden, wie mit Produktgruppen aus fachlicher Perspektive gesteuert werden könnte: Neben Umbenennungen, Schwerpunktsetzungen und Neuausrichtungen mit gemeinsamen Produkteigenschaften innerhalb der Produktgruppe sollten dabei auch Aufteilungen und Zusammenführungen von Produktgruppen möglich sein. Darüber hinaus

könnten vorgeschriebene oder selbst gewählte Schlüsselprodukte – nach fachlichen Zusammenhängen – in die individuelle Programmatik integriert werden. Im Einzelnen sind somit u. a. folgende Wege denkbar, um – ausgehend von Produktgruppen – zu Programmen in dem oben beschriebenen Sinne zu gelangen:

- Eine Produktgruppe wird zu einem Programm umbenannt, indem nicht steuerungsrelevante Produkte entfallen oder die Produktgruppe inhaltlich über ihre Produkteigenschaften neu ausgerichtet wird.
- Eine Produktgruppe wird auf mehrere Programme aufgeteilt (nach der Verteilung sollten weniger Programme als Produktgruppen in der individuellen Programmatik enthalten sein).
- Mehrere Produktgruppen werden zu einem Programm zusammengeführt.
- Aus einer oder mehreren Produktgruppen werden Schlüsselprodukte – nach fachlichen Zusammenhängen – einem kommunalen Programm zugeordnet.

Die Zuordnungs- bzw. Gruppierungsentscheidungen sollten – auch unter Berücksichtigung rechtlicher Erwägungen – auf Basis des Grund- oder Zusatznutzens, der bei der Modifikation der relevanten Produkteigenschaften realistischer Weise erreicht werden kann, getroffen werden. Die kommunalen Programme bzw. die „neuen“ kommunalen Produktgruppen sollten mit Blick auf die enthaltenen Produkte außerdem angebotsbezogen für einen bestimmten „Markt“ abgegrenzt sein: Wie unterscheiden sich kommunale Angebote der Erwachsenenbildung, Bibliotheken und Musikschulen von vergleichbaren privaten Angeboten? Was macht die kommunale Förderung von Familien und Kindern besonders und unverzichtbar? Wie können Denkmalschutz und -pflege in der Vielfalt der zu berücksichtigenden privaten und öffentlichen Interessen ihre Wirkungen steigern? Nachfrageseitig sollte mit Blick auf die der Produktgruppe übergeordneten Produktbereiche

TABELLE 3 Exemplarische Entwicklung kommunaler Programme

IPR: Produktebene (ausgewählte Beispiele)	IPR: Erörterungen und Aufzählungen	KGSt: Produktgruppen (ausgewählte Beispiele)
114 Ordnungsverwaltung	Ausweis-, Pass- und Meldewesen, Personenstandswesen	124 Einwohnerservice
311 Schulische Allgemeinbildung	Grundschulen	212 Schulformbezogene Leistungen
311 Schulische Allgemeinbildung	weiterführende allgemeinbildende Schulen	212 Schulformbezogene Leistungen
312 Berufliche Bildung	Berufsschulen	212 Schulformbezogene Leistungen
331 Kunst	Theater	251 Förderung von Theater-, Konzert- und Ausstellungsangeboten
332 Archive und Bibliotheken, Museen, Sammlungen, Ausstellungen	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	251 Förderung von Theater-, Konzert- und Ausstellungsangeboten
332 Archive und Bibliotheken, Museen, Sammlungen, Ausstellungen	Archive und Bibliotheken	252 Förderung von Erwachsenenbildung, Bibliotheks- und Musikschulangeboten
333 Denkmalschutz und Heimatpflege	Denkmalschutz und -pflege	523 Denkmalschutz und -pflege
421 Raumordnung, Landesplanung einschließlich der Entwicklung des ländlichen Raums, Stadtentwicklung	Flurneuordnung, Flächenmanagement	512 Geodatenmanagement und Vermessung
421 Raumordnung, Landesplanung einschließlich der Entwicklung des ländlichen Raums, Stadtentwicklung	Bauleitplanung, Bauordnung	511 Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen
422 Förderung des Wohnungsbaus		522 Soziale Wohnraumförderung
511 Soziale Hilfen	Leistungen nach SGB II	312 Arbeitslosengeld und Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach SGB II
531 Kinder- und Jugendhilfe	Kinder- und Jugendhilfeplanung	361 Jugendhilfeplanung
531 Kinder- und Jugendhilfe	Adoptionen, Pflegefamilien	363 Besondere Förderung von jungen Menschen und ihren Familien
531 Kinder- und Jugendhilfe	Jugendarbeit	362 Allgemeine Förderung von jungen Menschen und ihren Familien
611 Gesundheitsschutz	Gesundheitsdienst, Infektionsschutz	412 Gesundheitspflege
612 Krankenhäuser und psychiatrische Einrichtungen	Krankenhausbetrieb	411 Gesundheitseinrichtungen
621 Verbraucherschutz	Veterinärwesen	124 Einwohnerservice
631 Sport	Breitensport	421 Förderung des Sports
632 Öffentliches Grün, Erholung	Grünanlagen	551 Öffentliches Grün, Landschaftsbau
632 Öffentliches Grün, Erholung	Parks	551 Öffentliches Grün, Landschaftsbau
711 Naturschutz und Landschaftspflege	Naturschutzgebiete	554 Naturschutz und Landschaftspflege
712 Gewässerschutz und -pflege		552 Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen
721 Wasserversorgung und Abwasserentsorgung		531 Versorgung
722 Abfallwirtschaft		532 Entsorgung
843 Forstwirtschaft, Jagd		555 Land- und Forstwirtschaft

Quelle: Eigene Darstellung

KGSt: enthaltene Produkte (ausgewählte Beispiele)	KGSt: Produktbereich	Kommunale Programme (ohne Berücksichtigung spezifischer Steuerungsbedürfnisse)	Bemerkung
u. a. 124.01 Melde-, Pass- und Ausweisangelegenheiten	12 Sicherheit und Ordnung, Einwohnerservice	Einwohnerservice	
212.01 Allgemeinbildende Schulen	21 Leistungen als Schulträger	Allgemeinbildende Schulen	ggf. vor Ort auch differenziert
212.01 Allgemeinbildende Schulen	21 Leistungen als Schulträger		
212.02 Berufsbildende Schulen	21 Leistungen als Schulträger	Berufsschulen	
251.01 Kulturelle Veranstaltungs- und Theaterangebote	25 Kulturförderung	Theater, Konzerte und Museen	
251.02 Ausstellungs-, Sammlungs- und Museumsangebote	25 Kulturförderung		
252.02 Bibliotheksangebote + 252.04 Historische Archive	25 Kulturförderung	Bibliotheken und Archive	
523.01 Denkmalschutz + 523.02 Denkmalpflege	52 Bauen und Wohnen	Denkmalschutz und -pflege	
512.04 Umlegung und Flurbereinigung	51 Räumliche Planung und Entwicklung	Flurbereinigung	ggf. vor Ort nicht relevant
u. a. 511.03 Bauleitplanung, aber NICHT 511.06 Verkehrsplanung und 511.07 Landschaftsplanung	51 Räumliche Planung und Entwicklung	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	
522.01 Wohnungsbauförderung + 522.02 Wohnraumsicherung + 522.03 Eigene Aktivitäten zur Schaffung von Wohnraum	52 Bauen und Wohnen	Soziale Wohnraumförderung	ggf. vor Ort auch differenziert
u. a. 312.01 Leistungen für Unterkunft und Heizung + 312.02 Kommunale Eingliederungsleistungen + 312.03 Nicht vom Regel- und Mehrbedarf erfasste Leistungen im SGB II	31 Soziale Hilfen	Arbeitslosengeld und Eingliederungsleistungen	ggf. vor Ort auch differenziert
361.01 Jugendhilfeplanung	36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	Jugendhilfeplanung	
363.03 Beistandschaft, Vormundschaft, Adoption	36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	Besondere Förderung von jungen Menschen und ihren Familien	
u. a. 362.01 Kinder- und Jugendarbeit	36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	Allgemeine Förderung von jungen Menschen und ihren Familien	
u.a. 412.04 Gesundheitsschutz, Infektionsschutz	41 Gesundheitsdienste	Gesundheitsschutz	
411.01 Betrieb und Förderung von Krankenhäusern	41 Gesundheitsdienste	Gesundheitseinrichtungen	ggf. vor Ort nicht relevant
124.08 Lebensmittel- und Bedarfsgegenständesicherheit, Fleischhygiene	12 Sicherheit und Ordnung, Einwohnerservice	Verbraucherschutz	
u. a. 421.01 Allgemeine Sportförderung	42 Sportförderung	Sportförderung	
u.a. 551.01 Bau und Unterhaltung von Grün- und Parkanlagen + 551.02 Bau und Unterhaltung von Grün an Straßen + 551.03 Bau und Unterhaltung von Spielanlagen	55 Natur- und Landschaftspflege	Öffentliche Grün-, Park- und Spielanlagen	
u. a. 551.01 Bau und Unterhaltung von Grün- und Parkanlagen + 551.03 Bau und Unterhaltung von Spielanlagen	55 Natur- und Landschaftspflege		
554.01 Planung und Ausweisung von Schutzgebieten + 554.02 Naturschutzrechtliche Maßnahmen und Zulassungen	55 Natur- und Landschaftspflege	Naturschutz und Landschaftspflege	ggf. vor Ort auch zusammen mit Gewässerschutz und -pflege
552.01 Gewässerunterhaltung, Gewässerausbau und Hochwasserschutz	55 Natur- und Landschaftspflege	Gewässerschutz und -pflege	ggf. vor Ort auch zusammen mit Naturschutz und Landschaftspflege
531.03 Trinkwasserversorgung + 531.04 Brauchwasserversorgung + 532.02 Abfallbeseitigung und -verwertung + 532.03 Ableiten der Abwässer + 532.04 Abwasserbehandlung	53 Ver- und Entsorgung	Wasserversorgung	ggf. vor Ort auch zusammen mit Abwasserentsorgung
		Abwasserentsorgung	ggf. vor Ort auch zusammen mit Wasserversorgung
u. a. 532.01 Abfallsammlung + 532.02 Abfallbeseitigung und -verwertung	53 Ver- und Entsorgung	Abfallwirtschaft	
u.a. 555.01 Forstwirtschaft	55 Natur- und Landschaftspflege	Land- und Forstwirtschaft	

klar sein, welche Marktsegmente und Zielgruppen adressiert werden und welche allgemeinen Ziele bzw. Auftragsgrundlagen zu verfolgen sind. Dies könnte ggf. in den zu berücksichtigenden öffentlichen und privaten Interessen ausgedrückt werden. So sind weniger spezifische Zielgruppenbeschreibungen in Produktbereichen wie Sicherheit und Ordnung oder Einwohnerservice sicher angemessener als z. B. bei den Leistungen als Schulträger oder der Ver- und Entsorgung.

Die für die Überleitung in kommunale Programme benötigten Informationen zur Produkthierarchie liegen aufgrund der zahlreichen Variationen im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen der Bundesländer nur für wenige Bundesländer vor. Konkretisierungen für die in den Produktgruppen enthaltenen Produkte können nur dem Produktkatalog Baden-Württemberg entnommen werden. Gerade mit Blick auf das Ziel einer wirksamen strategischen Steuerung könnten die benötigten Informationen aber dem KGSt-Produktkatalog entnommen werden, der 41 Produktgruppen und 148 Produkte enthält. Der KGSt-Produktkatalog richtet sich u. a. an Kommunen, für die die Länder keine Vorgaben unterhalb der Produktbereiche machen (vgl. KGSt 2013: 9). Dabei hat die KGSt versucht, die zahlreichen Leistungen der Verwaltung zu aus Sicht des Bürgers bzw. Adressaten sinnvollen Produkten zu bündeln, um insofern auch einen Beitrag zur Überwindung der Kleinteiligkeit vieler Produktpläne zu leisten (vgl. a. a. O.: 10). Auch bei der KGSt stehen aber produktbezogene Steuerungsinteressen im Vordergrund. Im KGSt-Produktplan sind Kurzbeschreibungen und Auftragsgrundlagen der Produkte enthalten, die hier bei der Marktabgrenzung und der weiteren Marktsegmentierung helfen könnten: Üblicherweise sind die in Produktkatalogen und so auch bei von der KGSt genannten Zielgruppen, wie z. B. Bürger, Unternehmen und Politik, nicht sehr spezifisch. Allerdings wurde der KGSt-Produktplan mit dem Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung (LeiKa) abgeglichen (vgl. a. a. O.: 4). Der LeiKa ist Grundlage vieler Standardisierungsanstrengungen im Bereich des E-Government, vertritt aber ein anderes Produkt- und Leistungsverständnis.

Die Tabelle 3 zeigt, wie ausgehend von beispielhaft ausgewählten kommunalen Produktgruppen (im IPR: Produktebene) und mithilfe ergänzender Informationen aus den Zuordnungsvorschriften des IPR („Erläuterungen und Aufzählungen“) sowie dem KGSt-Produktplan kommunale Programme entwickelt werden könnten. Die Beispiele wurden heuristisch ausgewählt: Aus allen an externe Zielgruppen gerichtete Produktbereichen der Kommunen wurden Produktgruppen mit Produkten unterschiedlicher Pflichtigkeit und Segmentierbarkeit hinsichtlich aufgabenspezifischer Märkte, Zielgruppen oder Produktionsphasen ausgewählt. Für die ausgewählten Produktgruppen wurden nicht alle Produkte übernommen, auch wenn bei der Programmbildung über die Zuordnung aller Produkte entschieden werden muss. Sind in der ausgewählten Produktgruppe noch mehrere, inhaltlich zu dem vorgeschlagenen Programm passende Produkte enthalten, steht „u. a.“ vor den zugeordneten Produkten. Demnach erscheinen zwar viele Produktgruppen noch politisch steuerbare Produktbündel zu sein (eindeutige Überleitung in mehreren der beispielhaft ausgewählten Fälle). Aber schon ohne Berücksichtigung spezieller Steuerungsbedürfnisse vor Ort und der politisch gewollten Schwerpunktsetzungen sind einerseits Zusammenfassungen verschiedener Produktgruppen sowie andererseits weitere Differenzierungen sinnvoll.

Das Konzept der öffentlichen Aufgabe gilt für eine fachliche Steuerung im Sinne der Managementrationalität als ungeeignet, weil es politische Ziele und öffentliche Produkte vermischt (Naschold, Budäus und Jann 2000: 56 f.). Die Managementreformen der Kommunen seit den 1990er Jahren haben also auch dazu geführt, dass Aufgabensystematiken als Grundlage der kommunalen Steuerung weitestgehend von der Produktsystematik abgelöst worden sind (KGSt 2013: 12). Insofern ist jede Produktorientierung eindeutig durch eine Managementrationalität inspiriert. Durch die Fokussierung der Produktgruppen in Form von kommunalen Programmen, die mit eigenen Zielen und Indikatoren ausgestattet sind (mindestens als Zusammenschau der produktbezogenen Informationen), soll

die Wirkungsorientierung der strategischen Steuerung gestärkt werden. Wenn also Nachhaltigkeitsziele und -indikatoren wie die SDGs und die SDG-Indikatoren im kommunalen Produkthaushalt aufgegriffen und als Managementhandeln von Politik und Verwaltung adressiert werden sollen, ist es im Sinne einer wirksamen strategischen Steuerung zu empfehlen, kommunale Programme – basierend auf den kommunalen Produktgruppen (IPR: Produkte) – zu fokussieren.

3.3. Wirksame strategische Steuerung der nachhaltigen Entwicklung

Zu klären bleibt, wie politische Rationalitäten in einer wirksamen strategischen Steuerung abgebildet werden. Am Beispiel des kommunalen Leitbilds einer nachhaltigen Entwicklung und seiner Operationalisierung mit den SDG-Zielen und -Indikatoren soll gezeigt werden, dass diese Querschnittsaufgabe im Einklang mit Empfehlungen zum strategischen Management als kommunaler Themenbereich umgesetzt werden kann: Kommunale Themen können aufgrund von politischen Mehrheitsverhältnissen variieren, beeinflussen aber durch Produkte und Projekte – genauer: die

kommunalen Programme – das alltägliche Verwaltungshandeln mit ihrer Schwerpunktsetzung.

Aus der Perspektive der kommunalen Gesamtsteuerung werden zwar auch aus fachlichen Gründen auf der taktischen Ebene über längere Zeiträume strategische Variationen zu beobachten sein. Dieser Handlungsspielraum lässt sich jedoch besser auf der Ebene der kommunalen Produktgruppen betrachten und z. B. durch bestimmte Produkteigenschaften gestalten. Soweit diese Produkteigenschaften rechtlich zulässig und insbesondere politisch gewünscht sind, sind sie der politischen Rationalität zuzuordnen. Die durch die Neue Steuerung inspirierten Managementreformen wollten hingegen erreichen, dass Rat oder Kreistag grobe strategische Ziele vorgeben und die Verwaltung sich ausschließlich mit Ausführungsfragen befasst (vgl. Schedler und Proeller 2011: 68 f.). Im Rückblick hat sich gezeigt, dass diese Aufgabenteilung in „Was“ und „Wie“ unrealistisch war. So zeigt auch die KGSt in einer 2013 veröffentlichten Weiterentwicklung ihres Neuen Steuerungsmodells, dass strategisches Management die politische Rationalität und die Managementrationalität verbinden kann (Abbildung 5).

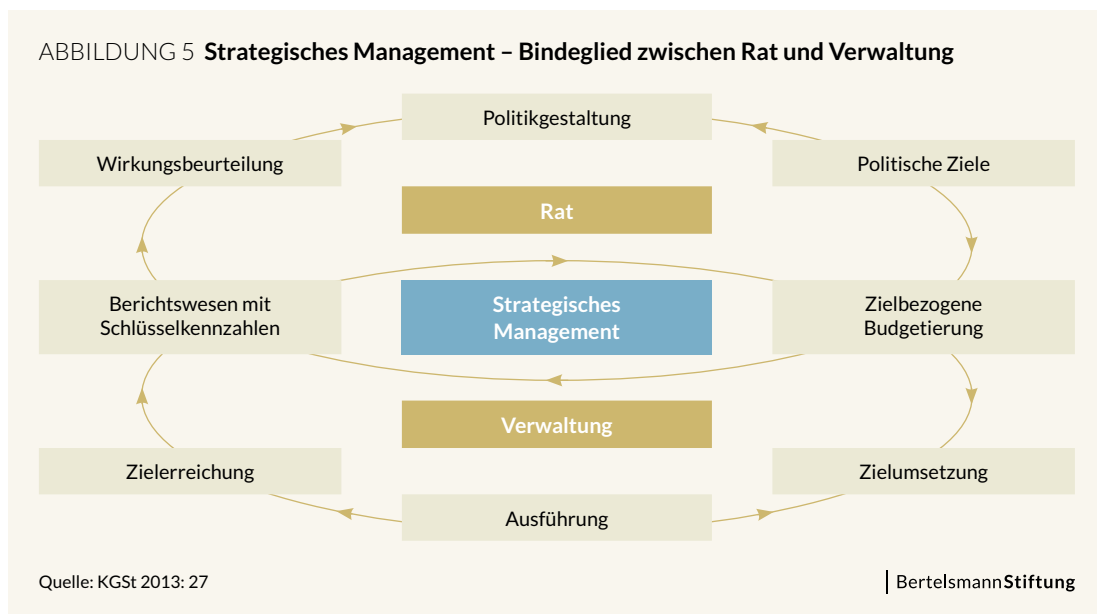
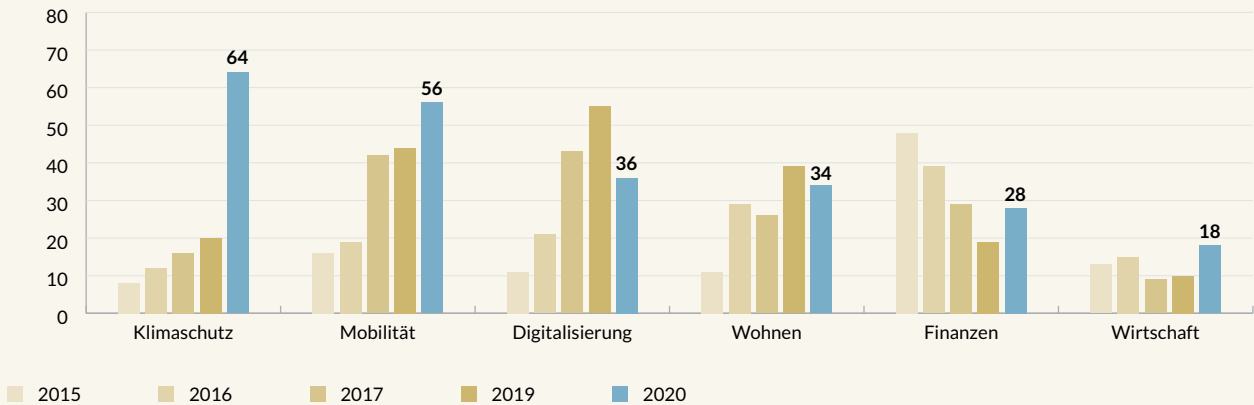


ABBILDUNG 6 OB-Barometer | Frage „Welche Themen werden künftig für die Städte an Bedeutung gewinnen (TOP 6)?“ | Antworten der (Ober-)Bürgermeister:innen, Frage ohne Antwortvorgaben, Mehrfachnennungen möglich, Angaben in Prozent



Quelle: Difu 2020, S. 2

BertelsmannStiftung

Strategisches Management soll demnach u. a. zukünftige Umfeldveränderungen und kommunalpolitische Ziele aufgreifen. Im Zusammenwirken von Steuerungsstruktur und -akteuren, Steuerungsprozessen, Steuerungsinstrumenten und Organisationskultur soll das alltägliche Verwaltungshandeln insbesondere durch Führung beeinflusst werden (vgl. KGSt 2013: 15–22). Strategisches Management wird also zur Verbindung und Übersetzung von politischer Rationalität und Managementrationalität benötigt (vgl. Schedler und Proeller 2011: 68 f.). Das Kommunale Steuerungsmodell ist insoweit eine verwaltungswissenschaftlich nachvollziehbare Weiterentwicklung der Neuen Steuerung (vgl. Hinz 2021: 19).

Die taktische Ausrichtung der kommunalen Programme im Sinne der politischen Rationalität kann mit kommunalen Themen erreicht werden: Kommunale Themen in Verbindung mit kommunalen Programmen weichen die ursprünglich angestrebte Aufgabenteilung zwischen Politik und Verwaltung auf, ohne sie aufzuheben. Kommunale Themen können durch kommunale Programme aber besser operationalisiert werden als durch einzelne Produkte und Projekte, weil diese politisch noch steuerbaren Bündel im Sinne

der Managementrationalität entwickelt werden. Damit kann wesentlichen Kritikpunkten der Politik an der Neuen Steuerung begegnet werden (vgl. Hopp 2020: 125–126): Eine zu strikte Aufgabenteilung zwischen Politik und Verwaltung würde zu einem Machtverlust sowie einer Verselbstständigung des Verwaltungshandelns führen und entspricht nicht dem bisweilen zu beobachtenden Bedürfnis der Politik nach öffentlichkeitswirksamer Befassung mit Ausführungsfragen. Die parallele Bearbeitung von Themen kann zudem einer zu fokussierten Aufmerksamkeit durch Ziele vorbeugen – es bleibt Raum für Überraschungen, das Nutzen von Gelegenheiten und Innovation (vgl. a. a. O.: 122). Auch die Entwicklung von spezifischen Wirkungsmodellen zur Operationalisierung der kommunalen Themen im Rahmen der kommunalen Programme ist als Teil der Strategiearbeit und als „Redeinstrument“ zu verstehen: Wirkungsmodelle dienen einer vereinfachten, aber systematischen Erfassung der komplexen Realität und – nach ihrer gemeinsamen Entwicklung – auch einer gemeinsamen Rationalität. Soweit Wirkungszusammenhänge u. a. aufgrund des damit verbundenen Aufwands nicht empirisch belegbar sind, dürfen dabei plausible Kausalitäten angenommen werden (Thom und

TABELLE 4 Vergleich von strategischem Management und Nachhaltigkeitsmanagement

Allgemeine Merkmale des strategischen Managements	Spezifische Merkmale des Nachhaltigkeitsmanagements
Gestaltung der langfristigen Entwicklung der Organisation der Verwaltung	Gestaltung der dauerhaften Entwicklung der Organisation der Verwaltung, wobei i. d. R. ein rollierender Zeitraum von etwa 10 bis 15 Jahren betrachtet wird
sozial	Einbindung aller relevanten (verwaltungs)internen und externen Stakeholder
normbasiert	Beachtung der normativen Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung: Generationengerechtigkeit, Ganzheitlichkeit, globale Verantwortung und gemeinsames Vorgehen
lernorientiert	Lernen, wie die normativen Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung in der Praxis möglichst optimal umgesetzt werden können
erfolgsorientiert	Erfolg als Nachhaltigkeit bzw. nachhaltige Entwicklung (im Sinne der Agenda 2030 mit ihren 17 SDGs)

Quelle: Riedel 2020: 28

| BertelsmannStiftung

Ritz 2017: 253 f.): Insofern helfen auch unsystematisch erhobene Erkenntnisse und Erfahrungen, Annahmen zu treffen und ggf. im nächsten Planungszyklus zu revidieren.

Kommunale bzw. strategische Themen können u. a. aufgrund ihrer normativen Hintergründe nicht vorab definiert werden. Aufgrund ihrer sehr breiten Ausrichtung und fehlender Operationalisierungen sind Themen wie die Verbesserung der Lebensqualität vor Ort oder die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement in einem Wirkungsmodell nur schwer mit der kommunalen Programmatik zu verbinden. In einer Befragung des Instituts für den öffentlichen Sektor e. V. werden als langfristig wichtige Themen demografischer Wandel, Haushaltskonsolidierung, Klima und Energie, Wirtschaftsförderung und Arbeitsplätze, Bildung, Naturschutz, Stadtplanung und Stadtentwicklung, Instandhaltung von Infrastruktur sowie Mobilität und Verkehr mit einer Zustimmung von 42,4 bis 59,3 Prozent der befragten Kommunen ermittelt (vgl. Beck, Heinrichs und Horn 2012: 13). In einer Zeitreihe seit 2015 fragt das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im sogenannten „OB-Barometer“ nach aktuellen und künftigen Aufgabenschwerpunkten (Difu 2020: 1). Gerade auch die Frage nach den zukünftig wichti-

gen Themen zeigt in der Zeitreihe deutliche Verschiebungen. Damit wird angedeutet, wie sich in den letzten Jahren das alltägliche Verwaltungshandeln im Lichte der kommunalen Programmatik verändert hat (Abbildung 6).

Mit Klimaschutz und Mobilität erhalten heute kommunale Produktgruppen, die 2015 noch nicht auf der Agenda standen, besondere Aufmerksamkeit.

In einem Vergleich von strategischem Management und Nachhaltigkeitsmanagement sieht Riedel (2020: 28) Nachhaltigkeitsmanagement als Spezialfall des strategischen Managements (Abbildung 7).

Darüber hinaus sollte eine wirksame Steuerung der nachhaltigen Entwicklung Nachhaltigkeitsziele und -indikatoren beinhalten, die in bestehende taktische Planungsprozesse einbezogen werden können. Dafür braucht es eine Zuordnungsregel.

Schritt 1: Definition von kommunalen Themen und Zuordnung zu den SDGs

Wird Nachhaltigkeit als politisches Programm verstanden, so ist in einem ersten Schritt zu klären, ob die nachhaltige Entwicklung in den bestehenden Themen der Gesamtstrategie aufgegriffen wird. So wie kein kommunales Thema nur eindeutig bestimmte Produktbündel bzw. Programme prägen wird, wird die in den SDGs, ihren Unter- bzw. Teilzielen und Indikatoren operationalisierte Nachhaltigkeit i. d. R. auch mehr als ein kommunales Thema prägen. Wie die Auswahl der kommunalen Themen ist die Zuordnung der SDGs politisch abzuwägen (und hat in diesem Schritt zunächst keine Implikationen für die Bildung kommunaler Programme). Da von einer Verwaltungsorganisation nur wenige Themen gleichzeitig verfolgt werden können (vgl. Schedler und Siegel 2004: 127), wird ihre Zuordnung zu den 17 SDGs nicht eindeutig sein. Gleichzeitig sollte auf zu häufige Mehrfachzuordnungen verzichtet werden, da sie die Komplexität des Steuerungssystems zu stark erhöhen. Werden also nur wenige kommunale Themen in der Gesamtstrategie verfolgt, werden zwar möglicherweise nicht alle SDGs in der politischen Umsetzung der Gesamtstrategie aufgegriffen. Gleichwohl können aber alle vor Ort aufgreifbaren Bezüge im Rahmen einer individuellen Nachhaltigkeitsstrategie der Kommune entlang aller SDGs dargelegt und fachlich erörtert werden.

Schritt 2: Bildung von kommunalen Programmen und Verknüpfung mit kommunalen Themen

In einem zweiten Schritt werden die verfolgten Themen mit bestimmten Programmen bzw. Produktbündeln verknüpft. So kann die politische Rationalität im alltäglichen Verwaltungshandeln berücksichtigt werden. Die Zuordnung ist weder eindeutig noch muss sie jede Produktgruppe erfassen, da bei geringer politischer Priorität auch einzelne Produktgruppen ausgelassen werden können.

Schritt 3: Zuordnung und ggf. Auswahl von SDG-Indikatoren zu kommunalen Programmen

Für die 17 SDGs sind mit einer eindeutigen Verknüpfung 163 Unter- bzw. Teilziele als grundsätzlich relevant für deutsche Kommunen identifiziert sowie zumindest für einen Großteil der relevanten Ziele geeignete Indikatoren vorgeschlagen worden. Auf dieser Basis und auf Grundlage der ersten beiden Verknüpfungen (siehe Schritte 1 und 2) werden den kommunalen Programmen im dritten Schritt SDG-Indikatoren zugeordnet. Weil die SDG-Indikatoren als Baukasten zu verstehen sind, müssen letztlich auch nicht alle in die kommunalen Programme überführt werden. Weil entlang möglicher Verknüpfungen eine Vielzahl von unterstellten Wirkungsmodellen (und ihren Kosten) zu diskutieren ist, folgt diese Zuordnung eher einer Managementrationalität. Zur Reduktion von Steuerungskomplexität empfiehlt sich die Fokussierung auf starke Kausalitäten. Aus der Perspektive der SDGs ist dabei eine hohe, schwer abschätzbare Zahl von Verknüpfungen zwischen den kommunalen Programmen und den SDG-Unter- bzw. -Teilzielen vorstellbar, sodass eine ausschließlich fachlich motivierte Verknüpfung kaum eindeutig möglich erscheint. Möglicherweise könnten später innerhalb tatsächlich verfolgter Verknüpfungen Muster progressiv-nachhaltigen, neutral-nachhaltigen und zurückhaltend-nachhaltigen Verwaltungshandelns empirisch erhoben und dann als universellere „Verknüpfungsmuster“ für unterschiedliche Ausmaße von Nachhaltigkeit vorgeschlagen werden: Als normatives Leitbild erfordert Nachhaltigkeit zunächst umfangreiche Optimierungen. Optimierungsprobleme befassen sich mit der Verteilung knapper Ressourcen und folgen insoweit immer einer effizienzgetriebenen Managementrationalität, unabhängig von ihrer inhaltlichen Ausrichtung. Erst wenn besonders wirksame Maßnahmen ermittelt sind, könnten Verknüpfungsmuster auch fachlich zielgenauer – also auf Basis evidenzbasierter Effektivitätsbeurteilungen – ausgewählt werden. Derweil hilft die Verknüpfung von SDG-Unter- bzw. -Teilzielen und ihren Indikatoren mit den kommunalen Programmen,

um innerhalb der Produktgruppen pragmatisch mit plausiblen Kausalitäten zu entscheiden, wie durch produktbezogene Eigenschaften Nachhaltigkeitsziele besser erreicht werden können.

Mit dieser Zuordnungsregel entsteht eine Steuerungsinfrastruktur, die im Haushaltsprozess und im Haushalt selbst an mehreren Stellen eingesetzt werden könnte: Sie könnte die unterjährige Berichtserstattung und Steuerung strukturieren sowie Ausgangspunkt der Haushaltsplanung oder sogar der strategischen Gesamtplanung einer Kommune werden. Je stärker sich die individuelle Programmatik von den haushaltsrechtlichen Produktgruppen entfernt, desto eher würde sie zu einer eigenständigen Perspektive auf den Haushalt und möglicherweise zu einem taktischen Steuerungsinstrument werden. Das könnte z. B. auch bedeuten, dass sie im Vorbericht sowie im Rechenschaftsbericht aufgegriffen wird.

In Tabelle 5 wird die Zuordnungsregel an einem konkreten Beispiel demonstriert. In diesem werden – nach entsprechender politischer Entscheidung – vier kommunale Themen (nachhaltiger Energieverbrauch, nachhaltige Mobilität, nachhaltige(r) Produktion und Konsum sowie nachhaltige(r) Klimaschutz und Klimaanpassung), die durch das Leitbild einer klimaneutralen Kommune inspiriert sind, in den Mittelpunkt gestellt. Auf taktischer Ebene werden die fokussierten strategischen Themen mit inhaltlich passenden kommunalen Programmen verknüpft.

4. Ergebnis

Durch die kommunalen Programme wird ein weiterer Baustein für den „Baukasten“ einer wirksamen Steuerung der nachhaltigen Entwicklung im Hinblick auf die SDGs bereitgestellt. Werden kommunale Themen durch kommunale Programme ergänzt, wird die ursprünglich durch die Neue Steuerung angestrebte Aufgabenteilung zwischen Politik und Verwaltung flexibilisiert, ohne dass auf sie verzichtet wird. Damit wird der

Debatte um kommunale Haushaltssteuerung, die an den Stand der verwaltungswissenschaftlichen Forschung anschlussfähig ist, ein neuer Impuls gegeben. Kommunale (strategische) Themen können mithilfe kommunaler (taktischer) Programme besser operationalisiert werden als ohne.

Kommunale Programme berücksichtigen sowohl die Managementrationalität als auch die politische Rationalität des Verwaltungshandelns. Insoweit darf angenommen werden, dass von den Überlegungen zur strategischen Wirkungsorientierung auch die Verwaltungssteuerung insgesamt profitiert: Trotz haushaltsrechtlich unterschiedlicher Ausgangslagen in den einzelnen Bundesländern kann – entlang der Produkthierarchie – dennoch eine taktische Ebene zwischen dem Politik- und dem Managementkreislauf identifiziert und ausgestaltet werden, die für die Integrationswirkung einer Gesamtstrategie zentral ist.

Mit Steuerungsimpulsen für kommunale Programme kann es gelingen, kommunale Themen wie die lokalen Schwerpunkte einer nachhaltigen Entwicklung bzw. zur Umsetzung der SDGs auch im Rahmen des kommunalen Produkthaushalts und somit in der alltäglichen Verwaltungspraxis zu verankern.

Kommunale Nachhaltigkeitshaushalte in der Praxis

Die Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 e. V. hat – in Kooperation mit dem Institut für den öffentlichen Sektor e. V. und gefördert durch das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz des Landes NRW – das Projekt „Kommunaler Nachhaltigkeitshaushalt“ durchgeführt.

An der erste Phase des Projektes haben die Stadt Köln und der Kreis Unna, an der zweiten Phase die Städte Bonn, Jüchen und Lüdenscheid teilgenommen.

Nähere Informationen zu dem Projekt können hier abgerufen werden: <https://www.lag21.de/>

TABELLE 5 Exemplarische Anwendung der Zuordnungsregel („Von SDGs zu kommunalen Produkten“)

Sustainable Development Goals (SDGs) und SDG-Indikatoren

Nr. des SDGs	Bezeichnung des SDGs	Nr. des Unter- bzw. Teilziels	Bezeichnung des Unter- bzw. Teilziels (ausgewählte Beispiele)	Nr. des SDG-Indikator	Bezeichnung des SDG-Indikators (ausgewählte Beispiele)	Definition bzw. Berechnung des SDG-Indikators
7	Bezahlbare und saubere Energie	7.2	Bis 2030 den Anteil erneuerbarer Energie am globalen Energiemix deutlich erhöhen	35	Anteil erneuerbarer Energien am Bruttoenergieverbrauch	(Strombereitstellung durch erneuerbare Energien) / (Bruttostromverbrauch) * 100
7	Bezahlbare und saubere Energie	7.3	Bis 2030 die weltweite Steigerungsrate der Energieeffizienz verdoppeln			
7	Bezahlbare und saubere Energie	7.3	Bis 2030 die weltweite Steigerungsrate der Energieeffizienz verdoppeln			
11	Nachhaltige Städte und Gemeinden	11.2.1	Bis 2030 den Zugang zu sicheren, bezahlbaren, zugänglichen und nachhaltigen Verkehrssystemen für alle ermöglichen, insbesondere durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, mit besonderem Augenmerk auf die Bedürfnisse von Menschen in prekären Situationen, Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen	64	ÖPNV – Nahversorgung mit Haltestellen	(Anzahl der Einwohner:innen im 1.000 m Radius zur nächsten ÖV-Haltestelle) / (Anzahl der Einwohner:innen) * 100
11	Nachhaltige Städte und Gemeinden	11.2.1	Bis 2030 den Zugang zu sicheren, bezahlbaren, zugänglichen und nachhaltigen Verkehrssystemen für alle ermöglichen, insbesondere durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, mit besonderem Augenmerk auf die Bedürfnisse von Menschen in prekären Situationen, Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen	65	ÖPNV – Erreichbarkeit von Mittel-/Oberzentren	Bevölkerungsgewichtete durchschnittliche Reisezeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln von jeder Haltestelle zum nächsten Mittel-/Oberzentrum in min

	Kommunale Themen	Kommunale Programme	Kommunale Produktgruppen / Produkte / Leistungen		
	Bezeichnung des kommunalen Themas (ausgewählte Beispiele)	Bezeichnung des kommunalen Programms (ausgewählte Beispiele)	Bezeichnung der kommunalen Produktgruppe (nach KGSt; ausgewählte Beispiele)	Bezeichnung der kommunalen Produkte (nach KGSt; ausgewählte Beispiele)	Beschreibung der kommunalen Leistungen (nach KGSt; auch Produktbeschreibung)
Nachhaltiger Energieverbrauch	Energieversorgung	531 Versorgung	531.01 Elektrizitätsversorgung	Bereitstellung und Lieferung von Strom, d. h. Gewinnung, Aufbereitung und Speicherung; Bereitstellung und Unterhaltung des Stromnetzes, der Hausanschlüsse und Abrechnung der Stromzähler.	
			531.05 Fernwärmeversorgung	Gewinnung, Bezug, Aufbereitung und Speicherung von Fernwärme; Bereitstellung und Unterhaltung der Wärmeverteilungsnetze, der Hausanschlüsse und der Wärmemengenzähler.	
	Städtebauliche Sanierung und Entwicklung	511 Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	511.05 Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts)	Durchführung der Verfahren nach Baugesetzbuch (BauGB) inklusive der vorbereitenden Untersuchungen, der Bestandaufnahme und -analyse, Formulierung der Ziele, Erstellung der Konzepte, Erstellung der Kosten- und Finanzierungsübersicht, Durchführung der Maßnahmen, ggf. mit Erwerb der Grundstücke sowie dem Abschluss und der Abrechnung der Verfahren.	
			522.01 Wohnungsbauförderung	Förderung des Neu-, Aus- und Umbaus von Mietwohnungen mit staatlichen und kommunalen Fördermitteln (zinsverbilligte Darlehen, Zuschüsse, Bürgschaften); Förderung von Modernisierungs- und Energiesparmaßnahmen sowie des Einbaus von Schallschutzfenstern an bestehenden Gebäuden/Wohnungen.	
Wohnungsbau	522 Soziale Wohnraumförderung	522.03 Eigene Aktivitäten zur Schaffung von Wohnraum	Planung, Durchführung und Abrechnung von kommunalen Wohnungsbauvorhaben.		
		Nachhaltige Mobilität	ÖPNV-Versorgung	542 Sonstige Leistungen im Bereich Verkehr	542.02 Förderung des ÖPNV
542.03 Einrichtungen des ÖPNV	Betrieb von allgemein üblichen ÖPNV-Beförderungsmitteln wie Buslinien, Straßenbahnen, U-Bahnen.				

Sustainable Development Goals (SDGs) und SDG-Indikatoren						
Nr. des SDGs	Bezeichnung des SDGs	Nr. des Unter- bzw. Teilziels	Bezeichnung des Unter- bzw. Teilziels (ausgewählte Beispiele)	Nr. des SDG-Indikator	Bezeichnung des SDG-Indikators (ausgewählte Beispiele)	Definition bzw. Berechnung des SDG-Indikators
11	Nachhaltige Städte und Gemeinden	11.2.1	Bis 2030 den Zugang zu sicheren, bezahlbaren, zugänglichen und nachhaltigen Verkehrssystemen für alle ermöglichen, insbesondere durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, mit besonderem Augenmerk auf die Bedürfnisse von Menschen in prekären Situationen, Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen	60	Modal Split	(Aufkommen Fußverkehr, Radverkehr und öffentlicher Personennahverkehr) / (Verkehrsaufkommen insgesamt) * 100
11	Nachhaltige Städte und Gemeinden	11.2.1	Bis 2030 den Zugang zu sicheren, bezahlbaren, zugänglichen und nachhaltigen Verkehrssystemen für alle ermöglichen, insbesondere durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, mit besonderem Augenmerk auf die Bedürfnisse von Menschen in prekären Situationen, Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen	61	PKW-Dichte	(Anzahl der Personenkraftwagen) / (Anzahl der Einwohner*innen) * 1.000
11	Nachhaltige Städte und Gemeinden	11.2.1	Bis 2030 den Zugang zu sicheren, bezahlbaren, zugänglichen und nachhaltigen Verkehrssystemen für alle ermöglichen, insbesondere durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, mit besonderem Augenmerk auf die Bedürfnisse von Menschen in prekären Situationen, Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen	62	Bestand an PKW mit Elektroantrieb	(Anzahl der privat zugelassenen Personenkraftwagen mit Elektroantrieb (einschließlich Plug-in-Hybrid)) / (Anzahl der privat zugelassenen Personenkraftwagen) * 10.000
11	Nachhaltige Städte und Gemeinden	11.2.1	Bis 2030 den Zugang zu sicheren, bezahlbaren, zugänglichen und nachhaltigen Verkehrssystemen für alle ermöglichen, insbesondere durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs, mit besonderem Augenmerk auf die Bedürfnisse von Menschen in prekären Situationen, Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen	63	Radwegenetz	(Länge des gewidmeten Radwegenetzes) / (Anzahl der Einwohner:innen) * 1.000
12	Verantwortungsvolle Konsum- und Produktionsmuster	12.5	Bis 2030 das Abfallaufkommen durch Vermeidung, Verminderung, Wiederverwertung und Wiederverwendung deutlich verringern	80	Abfallmenge	(Entsorgte Abfallmenge) / (Anzahl der Einwohner:innen)
12	Verantwortungsvolle Konsum- und Produktionsmuster	12.5	Bis 2030 das Abfallaufkommen durch Vermeidung, Verminderung, Wiederverwertung und Wiederverwendung deutlich verringern	81	Recyclingquote	(Stofflich verwertete Siedlungsabfälle) / (Siedlungsabfallaufkommen) * 100

Kommunale Themen		Kommunale Programme		Kommunale Produktgruppen / Produkte / Leistungen	
Bezeichnung des kommunalen Themas (ausgewählte Beispiele)	Bezeichnung des kommunalen Programms (ausgewählte Beispiele)	Bezeichnung der kommunalen Produktgruppe (nach KGSt; ausgewählte Beispiele)	Bezeichnung der kommunalen Produkte (nach KGSt; ausgewählte Beispiele)	Beschreibung der kommunalen Leistungen (nach KGSt; auch Produktbeschreibung)	
Nachhaltige Mobilität	Verkehrsplanung	511 Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	511.06 Verkehrsplanung	Erhebung, Analyse, Darstellung und Bewertung aller verkehrsrelevanten Einrichtungen und Daten; Netzplanung für alle Arten des ruhenden und fließenden Verkehrs; Entwicklung von Szenarien mit Wirkungsanalysen; Erarbeitung von Handlungs- und Umsetzungskonzepten; detaillierte Teilkonzepte für bestimmte Verkehrsträger oder Teilbereiche (z. B. ÖPNV, Radverkehr, Innenstadt usw.).	
Nachhaltige(r) Produktion und Konsum	Kreislaufwirtschaft	532 Entsorgung	532.01 Abfallsammlung	Turnusmäßige oder durch Einzelabfuhr erfolgende Sammlung (Holsystem, Müllabfuhr) von Haus- und Gewerbemüll; Abfallberatung, Öffentlichkeitsarbeit.	
			532.02 Abfallbeseitigung und -verwertung	Transport, Annahme (Bringsystem) und Beseitigung (bspw. durch thermische, mechanische, biologische Behandlung oder Deponierung) von Haus- und Gewerbemüll; Wertstoffhöfe.	

Sustainable Development Goals (SDGs) und SDG-Indikatoren						
Nr. des SDGs	Bezeichnung des SDGs	Nr. des Unter- bzw. Teilziels	Bezeichnung des Unter- bzw. Teilziels (ausgewählte Beispiele)	Nr. des SDG-Indikator	Bezeichnung des SDG-Indikators (ausgewählte Beispiele)	Definition bzw. Berechnung des SDG-Indikators
12	Verantwortungsvolle Konsum- und Produktionsmuster	12.6	Die Unternehmen, insbesondere große und transnationale Unternehmen, dazu ermutigen, nachhaltige Verfahren einzuführen und in ihre Berichterstattung Nachhaltigkeitsinformationen aufzunehmen	82	EMAS-zertifizierte Standorte	(Anzahl der EMAS-zertifizierten Betriebsstandorte) / (Anzahl der Betriebsstandorte insgesamt) * 1.000
12	Verantwortungsvolle Konsum- und Produktionsmuster	12.6	Die Unternehmen, insbesondere große und transnationale Unternehmen, dazu ermutigen, nachhaltige Verfahren einzuführen und in ihre Berichterstattung Nachhaltigkeitsinformationen aufzunehmen	83	Standorte mit Umwelt- oder Nachhaltigkeitszertifikaten	(Anzahl der Standorte mit EMAS-Zertifikat, ISO 14001-Zertifikat, ISO 50001-Zertifikat, DNK-Erklärung, Ökoprotfit-Zertifikat, GRI-Bilanz oder Gemeinwohlbilanz) / (Anzahl der Betriebe) * 1.000
13	Maßnahmen zum Klimaschutz	13.1	Die Widerstandskraft und die Anpassungsfähigkeit gegenüber klimabedingten Gefahren und Naturkatastrophen in allen Ländern stärken	86	Index „Kommunale Klimaanpassung“	Summenindex aus dichotomen Variablen, basierend auf einem standardisierten Fragebogen zu kommunaler Klimaanpassung
13	Maßnahmen zum Klimaschutz	13.1	Die Widerstandskraft und die Anpassungsfähigkeit gegenüber klimabedingten Gefahren und Naturkatastrophen in allen Ländern stärken	87	Ökologischer Waldumbau	(Ökologisch umgebaute Waldfläche) / (Waldfläche) * 100
13	Maßnahmen zum Klimaschutz	13.1	Die Widerstandskraft und die Anpassungsfähigkeit gegenüber klimabedingten Gefahren und Naturkatastrophen in allen Ländern stärken	88	Bäume im öffentlichen Raum	(Anzahl von Bäumen im öffentlichen Raum) / (Gesamtfläche öffentlicher Raum)
13	Maßnahmen zum Klimaschutz	13.1	Die Widerstandskraft und die Anpassungsfähigkeit gegenüber klimabedingten Gefahren und Naturkatastrophen in allen Ländern stärken	89	Retentionsflächen	(Durchschnittliches Retentionsvolumen) / (Fläche)

Kommunale Themen		Kommunale Programme		Kommunale Produktgruppen / Produkte / Leistungen	
Bezeichnung des kommunalen Themas (ausgewählte Beispiele)	Bezeichnung des kommunalen Programms (ausgewählte Beispiele)	Bezeichnung der kommunalen Produktgruppe (nach KGSt; ausgewählte Beispiele)	Bezeichnung der kommunalen Produkte (nach KGSt; ausgewählte Beispiele)	Beschreibung der kommunalen Leistungen (nach KGSt; auch Produktbeschreibung)	
Nachhaltige(r) Produktion und Konsum	Wirtschaftsförderung	571 Wirtschaft und Tourismus	571.01 Wirtschaftsförderung	Entwicklung der Standortfaktoren, Vermarktung des Wirtschaftsstandortes, Beratung von Unternehmen bei der Suche nach Gewerbestandorten, in Fördermittel- und Finanzierungsfragen, in Krisensituationen, bei der Betriebsnachfolge; Verkauf und Vermittlung von Gewerbeflächen; Beratung und Unterstützung von Unternehmen in Genehmigungsverfahren; Initiierung und Begleitung von Netzwerken, oft mit Branchenbezug (Clustermanagement); Beratung von Existenzgründern.	
Nachhaltige(r) Klimaschutz und Klimaanpassung	Katastrophenschutz	122 Brandschutz, Rettungsschutz & Katastrophenschutz	122.02 Brandschutz/ Technische Hilfeleistungen	Rettung von Menschen und Tieren aus Brandgefahren und Notlagen; Bekämpfung von Bränden und deren Gefahren; Erhalt von Sachwerten; Schutz der Umwelt; Abwehr von Gefahren durch Unglücksfälle, Explosionen oder Naturereignisse; Bekämpfung allgemeiner Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.	
			122.04 Zivil- und Katastrophenschutz	Katastrophenvorsorgeplanung und Katastrophenabwehr für außerordentliche Schadens- und Naturereignisse; Schutz der Zivilbevölkerung im Spannungs- und Verteidigungsfall sowie in allgemeinen Krisen und Notlagen.	
	Forstwirtschaft	555 Land- und Forstwirtschaft	555.01 Forstwirtschaft	Pflege und Bewirtschaftung des Waldes unter Berücksichtigung gesetzlicher Vorgaben und der Ziele des Waldeigentümers (u. a. Holzproduktion und Erhaltung und Förderung der ökologischen bzw. sozialen Funktion des Waldes).	
	Landschaftsplanung	511 Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	511.07 Landschaftsplanung	Erstellung der planerischen Grundlagen für den Schutz, die Pflege und die Entwicklung der städtischen Ökosysteme; Entwicklung von Konzepten zur Naherholung; Darstellung der Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen der Landschaftspflege; Beteiligung an der Erstellung von Landschaftsrahmenplänen; Erarbeitung von Landschaftsplänen und landschaftspflegerischen Begleitplänen; Erarbeitung von Grünordnungsplänen.	

Sustainable Development Goals (SDGs) und SDG-Indikatoren						
Nr. des SDGs	Bezeichnung des SDGs	Nr. des Unter- bzw. Teilziels	Bezeichnung des Unter- bzw. Teilziels (ausgewählte Beispiele)	Nr. des SDG-Indikator	Bezeichnung des SDG-Indikators (ausgewählte Beispiele)	Definition bzw. Berechnung des SDG-Indikators
13	Maßnahmen zum Klimaschutz	13.2	Klimaschutzmaßnahmen in die nationalen Politiken, Strategien und Planungen einbeziehen	90	Treibhausgasemissionen – Private Haushalte	(Treibhausgasemissionen der privaten Haushalte in t CO ₂ -eq) / (Anzahl der Einwohner:innen)
13	Maßnahmen zum Klimaschutz	13.2	Klimaschutzmaßnahmen in die nationalen Politiken, Strategien und Planungen einbeziehen	91	Treibhausgasemissionen – Industrie und verarbeitendes Gewerbe	(Treibhausgasemissionen von Industrie und verarbeitendem Gewerbe in t CO ₂ -eq) / (Anzahl der Beschäftigten)
13	Maßnahmen zum Klimaschutz	13.2	Klimaschutzmaßnahmen in die nationalen Politiken, Strategien und Planungen einbeziehen	92	Treibhausgasemissionen – Gewerbe, Handel, Dienstleistungen (GHD) und Sonstiges	(Treibhausgasemissionen von Gewerbe, Handel, Dienstleistungen (GHD) und Sonstiges in t CO ₂ -eq) / (Anzahl der Beschäftigten)
13	Maßnahmen zum Klimaschutz	13.2	Klimaschutzmaßnahmen in die nationalen Politiken, Strategien und Planungen einbeziehen	93	Treibhausgasemissionen – Kommunale Einrichtungen	(Treibhausgasemissionen von kommunalen Einrichtungen in t CO ₂ -eq) / (Anzahl der Beschäftigten)
13	Maßnahmen zum Klimaschutz	13.2	Klimaschutzmaßnahmen in die nationalen Politiken, Strategien und Planungen einbeziehen	94	Treibhausgasemissionen – Motorisierter Individualverkehr (MIV)	(Treibhausgasemissionen des motorisierten Individualverkehrs im Binnen-, Quell- und Zielverkehr in g CO ₂ -eq) / (Anzahl geleisteter Personenkilometer im Binnen-, Quell- und Zielverkehr)
13	Maßnahmen zum Klimaschutz	13.2	Klimaschutzmaßnahmen in die nationalen Politiken, Strategien und Planungen einbeziehen	95	Treibhausgasemissionen – ÖPNV	(Treibhausgasemissionen des ÖPNV im Binnen-, Quell- und Zielverkehr in g CO ₂ -eq) / (Anzahl geleisteter Personenkilometer im Binnen-, Quell- und Zielverkehr)
13	Maßnahmen zum Klimaschutz	13.2	Klimaschutzmaßnahmen in die nationalen Politiken, Strategien und Planungen einbeziehen	96	Treibhausgasemissionen – Straßengüterverkehr	(Treibhausgasemissionen des Binnen-, Quell- und Zielstraßengüterverkehrs in g CO ₂ -eq) / (Tonnenkilometer im Binnen-, Quell- und Zielstraßengüterverkehr)
13	Maßnahmen zum Klimaschutz	13.2	Klimaschutzmaßnahmen in die nationalen Politiken, Strategien und Planungen einbeziehen	97	Index „Kommunaler Klimaschutz“	Summenindex aus dichotomen Variablen, basierend auf einem standardisierten Fragebogen zum kommunalen Klimaschutz
13	Maßnahmen zum Klimaschutz	13.3	Die Aufklärung und Sensibilisierung sowie die personellen und institutionellen Kapazitäten im Bereich der Abschwächung des Klimawandels, der Klimaanpassung, der Reduzierung der Klimaauswirkungen sowie der Frühwarnung verbessern	98	Personal im kommunalen Klimaschutz	(Stellenanteile in Vollzeit-äquivalenten) / (Anzahl der Einwohner:innen) * 1.000

Quelle: Eigene Darstellung

Kommunale Themen	Kommunale Programme	Kommunale Produktgruppen / Produkte / Leistungen		
Bezeichnung des kommunalen Themas (ausgewählte Beispiele)	Bezeichnung des kommunalen Programms (ausgewählte Beispiele)	Bezeichnung der kommunalen Produktgruppe (nach KGSt; ausgewählte Beispiele)	Bezeichnung der kommunalen Produkte (nach KGSt; ausgewählte Beispiele)	Beschreibung der kommunalen Leistungen (nach KGSt; auch Produktbeschreibung)
Nachhaltige(r) Klimaschutz und Klimaanpassung	Umweltschutz	561 Umweltschutzmaßnahmen	561.01 Integrierte Umweltplanung und präventiver Umweltschutz	Information und Beratung zum Zustand, zur Belastung und zum Entwicklungspotenzial der Umwelt (Umweltinformation); Berücksichtigung aktueller und zukünftiger Anforderungen an die ökologische Kompatibilität ökonomischer Aktivitäten in der Entscheidungsfindung (Erarbeitung kommunaler Umweltleitpläne); Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen.

Literatur

- Arbeitsgruppe Haushaltsgliederung (2010). „Leitfaden zur Haushaltsgliederung im Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen“. 2. Auflage. https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/Leitfaden_zur_Haushaltsgliederung_Stand_2010.pdf (Download 9.2.2021).
- Beck, Stefanie, Harald Heinrichs und Daniela Horn (2012). „Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung. Umsetzungsstand bei großen Städten und Landkreisen“. Berlin.
- Bertelsmann Stiftung und Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2016). *Monitor Nachhaltige Kommune*. Bericht 2016 – Teil 1. Gütersloh und Berlin. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Monitor_Nachhaltige_Kommune/Monitorbericht_Teil-1_Druck_final.pdf (Download 13.4.2021).
- Bryson, John M. (2018). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. 5. Auflage. New Jersey.
- Bundesministerium der Finanzen (2019). „Integrierter Produktrahmen (IPR)“. Berlin. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Standards_fuer_Haushalte/integrierter-produktrahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (Download 22.2.2021).
- Bundesrechnungshof (2017). „Bericht nach § 99 BHO über die angestrebte Einführung harmonisierter Rechnungsführungsgrundsätze für den öffentlichen Sektor (EPSAS) in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“. Bonn. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/langfassungen-ab-2013/2017/2017-sonderbericht-angestrebte-einfuehrung-harmonisierter-rechnungsfuehrungsgrundsaeetze-fuer-den-oeffentlichen-sektor-epsas-in-den-mitgliedstaaten-der-europaeischen-union> (Download 22.2.2021).
- Burth, Andreas (2017). „Verbreitung der kommunalen Doppik in Deutschland“. 22.6.2017. <https://www.haushaltssteuerung.de/weblog-verbretung-der-kommunalen-doppik-in-deutschland.html> (Download am 12.3.2021).
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2020). „OB-Barometer 2020“. Berlin. <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/577788> (Download 19.2.2021).
- Drees, Sabine (2020). „Die Agenda 2030 der Vereinten Nationen“. *SDG-Indikatoren für Kommunen – Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen*. 2., vollständig überarbeitete Auflage. Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Urbanistik, Engagement Global (Servicestelle Kommunen in der Einen Welt), Rat der Gemeinden und Regionen Europas/Deutsche Sektion. Gütersloh. 10–11. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Monitor_Nachhaltige_Kommune/SDG_Broschure_201124.pdf (Downlaod 13.4.2021).
- Europäische Union (2011). „Richtlinie 2011/85/EU des Rates vom 8. November 2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (L 306/41)“. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:DE:PDF> (Download 9.2.21).
- Fiedler, Jobst, und Katrin Vernau (2001). „Strategisches Management als fehlendes Teilchen im Puzzle des Neuen Steuerungsmodells“. *Strategisches Management für Kommunalverwaltungen*. Hrsg. Peter Eichhorn und Matthias Wiechers. Baden-Baden. 28–39.
- Geißler, René, Isabelle Jänchen und Claudia Lubk (2020). Die Umsetzung der Doppik in den Gemeinden des Freistaates Sachsen. Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Kommunale_Finzen/AK_DoppikSachsen_3_2020_200921.pdf (Download 22.2.2021).

- Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes und zur Änderung anderer Gesetze (Haushaltsgrundsätze-modernisierungsgesetz – HGrMoG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I 2009, S. 2580). https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start_xav#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl109s2580.pdf%27%5D__1616117568257 (Download 18.3.2021).
- Heinrichs, Harald, und Ferdinand Schuster (2019). „Nachhaltige Verwaltung“. *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Hrsg. Sylvia Veit, Christoph Reichard und Göttrik Wewer. Wiesbaden. 203–204.
- Hinz, Elmar (2021). „Kommunale Verwaltungsmodernisierung durch Management: Verwaltungswissenschaftliche Erträge der Debatte um das Neue Steuerungsmodell“. *Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland*. Hrsg. Marin Junkernheinrich, Wolfgang H. Lorig und Kai Masser. Baden–Baden 2021 (im Erscheinen).
- Hinz, Elmar (2020). „Marketing–Mix in kommunalen Verwaltungen“. *Innovative Verwaltung* 7/8.
- Hinz, Elmar (2017). „Verwaltungswissenschaften als Managementlehre“. *Regieren in Kommunen. Herausforderungen besser bewältigen*. Hrsg. Elmar Hinz. Wiesbaden. 3–22.
- Homann, Klaus (1995). *Marketing für Kommunalverwaltungen*. Berlin.
- Hopp, Helmut (2020). *Management in der öffentlichen Verwaltung: Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen*. 5. Auflage. Stuttgart.
- Jörissen, Juliane (2005). „Konzepte von Nachhaltigkeit im Vergleich: Grundlinien, Konfliktpunkte, Weichenstellungen“. *Raum für Nachhaltigkeit: Zur Kontextualisierung des Leitbilds*. Global zukunftsfähige Entwicklung – Nachhaltigkeitsforschung in der Helmholtz-Gemeinschaft 11. Hrsg. Dieter Rink, Gerhard Hartmuth und Katja Huber. Berlin. 11–35.
- Jossin, Jasmin, Oliver Peters, Philipp Holz und Busso Grabow (2020). „Methodik zur Entwicklung von SDG-Indikatoren für Kommunen“. *SDG-Indikatoren für Kommunen – Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen*. 2., vollständig überarbeitete Auflage. Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Urbanistik, Engagement Global (Servicestelle Kommunen in der Einen Welt), Rat der Gemeinden und Regionen Europas/Deutsche Sektion. Gütersloh 2020. 22–33. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Monitor_Nachhaltige_Kommune/SDG_Broschure_201124.pdf (Download 13.4.2021).
- KGSt Bericht (2013). *Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)*. Köln.
- KGSt (2010). *Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage*. Bericht 4/2008. Köln.
- Kuhn, Stefan, Annika Burger, Peter Ulrich und ICLEI (2018). *Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen: Leitfäden*. Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Monitor_Nachhaltige_Kommune/MNK_Leitfaeden.pdf (Download 13.4.2021).
- Maurer, Rainer (2016). „Unternehmerische Verantwortung für nachhaltige Entwicklung – eine sinnvolle Forderung?“ *Zeitschrift für Nachhaltigkeit und Ethik* (4) 1. 1–27.
- Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden–Württemberg (2016). „Leitfaden zur kommunalen Steuerung“. Stuttgart. https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/Leitfaden_Kommunale_Steuerung_2016.pdf (Download 9.2.2021).
- Mintzberg, Henry (1987). The strategy concept I: Five Ps for Strategy. *California Management Review* (30). 11–24.
- Naschold, Frieder, Dietrich Budäus und Werner Jann (2000). *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden*. 2. Auflage. Berlin.

- Niedersächsischer Landesrechnungshof (Hrsg.) (2014). „Kommunalbericht 2014“. Hannover. <https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/kommunalberichte/kommunalbericht-archiv-153648.html> (Download 9.2.2021).
- NKHR BW (2020). „Kommunaler Produktplan Baden-Württemberg“. Stuttgart. <https://nkhr-bw.komm.one/informationen/produktplan+mit+kontenrahmen> (Download 22.2.2021).
- PHINEO gAG (Hrsg.) (2013). *Kursbuch Wirkung. Das Praxishandbuch für alle, die gutes noch besser tun wollen*. Berlin. <https://www.phineo.org/kursbuch-wirkung> (Download 13.4.2021).
- Plawitzki, Jule; Kirst, Ev; Heinrichs, Harald; Tröster, Katrin; Pflaum, Simone A.; Hübner, Stefanie (2015). *Kommunale Verwaltung nachhaltig gestalten – ein Ansatz zur Entwicklung einer kommunalen Nachhaltigkeitssteuerung*. Unter Mitarbeit von Karl-Heinz Rehbein, Ferdinand Schuster, Franziska Holler, Daniel J. Lang, Isabella Wedl, Simon Trockel et al. Leuphana Universität Lüneburg.
- Rechnungshof Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2017). *Kommunalbericht 2017*. Speyer.
- Reuter, Klaus; Turmann, Annette (2018): *Global Nachhaltige Kommune. Gesamtdokumentation*. Unter Mitarbeit von Laura Berninger, Sebastian Eichhorn, Moritz Hans, Laura Kirchoff, Rebekka Schäfer, Carlo Schick et al. Dortmund. <https://www.lag21.de/projekte/details/global-nachhaltige-kommune/> (Download 13.4.2021).
- Riedel, Henrik (2020). *Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen: Einflussfaktoren und Effekte der Nutzung von Indikatoren*. Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Monitor_Nachhaltige_Kommune/Wirkungsorientiertes_Nachhaltigkeitsmanagement_final.pdf (Download 13.4.2021).
- Sächsischer Rechnungshof (2020). „Sonderbericht – Einsatz und Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente in der kommunalen Doppik“. Leipzig. https://www.rechnungshof.sachsen.de/SRH_Sonderbericht_SteuerungsinstrumenteKommDoppik_2020.pdf (Download 9.2.2021).
- Scharf, Andreas, Bernd Schubert und Patrick Hehn (2015). *Marketing: Einführung in Theorie und Praxis*. 6. Auflage. Stuttgart.
- Schedler, Kuno, und Isabella Proeller (2011). *New Public Management*. 5. Auflage. Stuttgart.
- Schedler, Kuno, und John Philipp Siegel (2004). *Strategisches Management in Kommunen. Ein integrativer Ansatz mit Bezug auf Governance und Personalmanagement*. Düsseldorf.
- Schuster, Ferdinand (2019). „Doppik für den Klimaschutz“. *Public Governance*. Hrsg. Institut für den öffentlichen Sektor. Berlin. 14–16.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2021). „Produktrahmenplan Sachsen-Anhalt mit Änderungen ab 2021“. Magdeburg. https://statistik.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Landesaemter/StaLa/startseite/Erhebungen/Erhebungsunterlagen_FormularService/Finanzen__Personal__Justiz/Kommunaler_Haushalt/Haushaltssystematiken/2021_01_01_Produktrahmenplan.pdf (Download 22.2.2021).
- Thom, Norbert, und Adrian Ritz (2017). *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. 5. Auflage. Wiesbaden.
- Weber, Jürgen, und Utz Schäffer (2016). *Einführung Controlling*. 15. Auflage. Stuttgart.

Autorensteckbriefe

Prof. Dr. Elmar Hinz lehrt seit 2013 Verwaltungswissenschaften an der Hochschule Nordhausen und ist Sprecher des Instituts für Public Management und Governance. Elmar Hinz hat an der Universität Hamburg Betriebswirtschaftslehre mit den Schwerpunkten Öffentliche Wirtschaft, Marketing und Recht studiert. Anschließend hat er am Institut für Verwaltungswissenschaft der Helmut-Schmidt-Universität zur Anpassung der Mitarbeiterführung an die Neue Steuerung promoviert. Er war Mitherausgeber der Loseblatt-Sammlung „Neues Verwaltungsmanagement“ und Referent für Wirkungscontrolling bei der Evangelischen Kirche Deutschland. Zu seinen aktuellen Lehr- und Forschungsgebieten zählen strategische Verwaltungsführung, Zielsteuerungssysteme und Verwaltungsmarketing.

Henrik Riedel ist Senior Project Manager bei der Bertelsmann Stiftung und betreut das Projekt „Agenda 2030 – Nachhaltige Entwicklung vor Ort“.

Ausblick

Nr. 6 | 2021

Kommunale Finanzen im Krisenjahr 2020. Auswirkungen der Corona-Pandemie.

Die Corona-Pandemie und die sich daran anschließende Wirtschaftskrise wirkten aus verschiedenen Richtungen negativ auf die Kommunalhaushalte und stellte sie vor bis dato ungekannte finanzielle Herausforderungen. Vor dem Hintergrund dieser Risiken für die Funktionsfähigkeit der Kommunen beschlossen Bund und Länder umfangreiche Hilfsmaßnahmen. Die kommende Ausgabe von Analysen und Konzepten geht anhand der aktuellen Finanzstatistik der Frage nach, in welchen Bereichen und in welchem Ausmaß die Haushalte tatsächlich getroffen wurden, welche Verwerfungen entstanden und welche Prognose

für die kommenden Jahre wahrscheinlich ist. Im Fokus stehen die Gewerbesteuern, Kassenkredite, Sozialausgaben und Investitionen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt darin, die Wirkungen der Bundesländer-Hilfsmaßnahmen aufzuzeigen.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung 2021

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Henrik Riedel

Autoren

Prof. Dr. Elmar Hinz
Henrik Riedel

Korrektur

Rudolf Jan Gajdacz, München

Grafikdesign

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© rangizzz – stock.adobe.com

Empfohlene Zitierweise: Elmar Hinz und Henrik Riedel. „SDGs und kommunaler Produkthaushalt – Wie die Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) der Vereinten Nationen mit dem Produkthaushalt von Städten, Kreisen und Gemeinden verknüpft werden können“. Analysen und Konzepte. Lebenswerte Kommune – Ausgabe 5 – 2021. Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

BSt ID-1193
ISSN 2199-7969
DOI 10.11586/2021049

Adresse | Kontakt

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

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

Dr. Tobias Bürger
Project Manager
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81832
tobias.buerger@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de