



17. Wissenschaftstag der Metropolregion Nürnberg am 19. Juli 2024 in Hof

Umsetzung der Nachhaltigkeitssteuerung im Bundesgebiet

Marc Gnädinger



DER PRÄSIDENT DES
HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG
KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

Nachhaltigkeit mit Verfassungsrang

*In Hessen – als bislang einzigem Bundesland – hat Nachhaltigkeit seit 2018
Verfassungsrang*



Artikel 26c

*Der Staat, die **Gemeinden und Gemeindeverbände** berücksichtigen bei ihrem Handeln das Prinzip der **Nachhaltigkeit**, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren.*

Quelle Hessische Landesverfassung



Nachhaltigkeit und Kommunalfinanzen

Zwei Aspekte nachhaltiger Kommunalfinanzen

1. Aspekt

Kash, MKM mit Fokus
auf regelmäßigem
Ausgleich Ordentliches
Ergebnis

*„Eine ausgeglichene
Haushaltswirtschaft, ist [...] zwar eine
notwendige, aber keineswegs
hinreichende Bedingung für
nachhaltiges Handeln.“*

Prof. Dr. Schwarting

Finanzielle
Leistungsfähigkeit

Zusammenhang beider Aspekte wird
durch **§ 92 Abs. 1 S. 1 HGO**
unterstrichen: „Die Gemeinde hat ihre
Haushaltswirtschaft so zu planen und zu
führen, dass die stetige Erfüllung ihrer
Aufgaben gesichert ist.“

Einfluss auf alle
Nachhaltigkeitsdimensionen

2. Aspekt

Finanzen sollen dazu beitragen
die ökonomischen,
ökologischen und sozialen
Grundlagen des Gemeinwesen
zu erhalten und zu entwickeln

Unser Zugang: Produkthaushalt

*„Die Pflicht zum
Haushaltsausgleich geht allen
anderen Pflichten vor, weil auf die
Dauer keine Pflicht mehr erfüllt
werden kann, wenn der
Haushaltsausgleich nicht gelingt.“*

Prof. Dr. Oebbecke

Quelle: Vgl. Gnädinger, Marc / Volk, Felix (2022), S. 279



DER PRÄSIDENT DES
HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG
KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

1. Aspekt der finanziellen Leistungsfähigkeit (FL)

Unbestimmter Rechtsbegriff mit zentraler Bedeutung im HH-Recht (*Beispiele aus Hessen*)



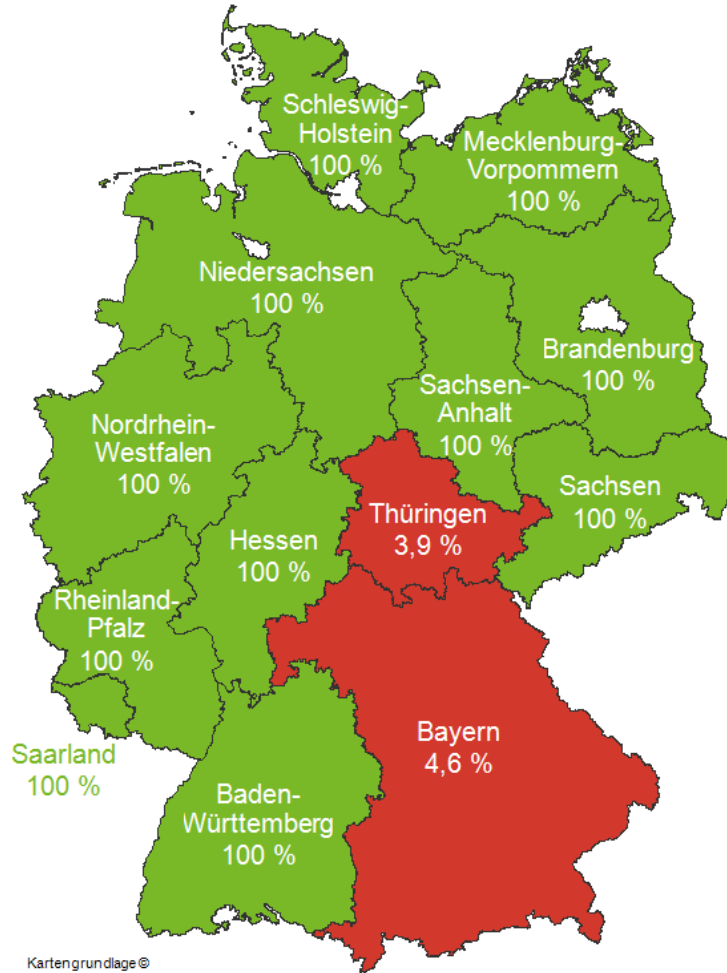
Operationalisierung der FL

kash für Finanzaufsicht (*kommunales Auswertungssystem Hessen des HMdI*)

Indikator	Bewertung der Entwicklung nach Indikatoren pro Einwohner	Gewichtung der Indikatoren in %	Status
① Ordentliches Ergebnis	Überschuss (mehr als + 5 €) = 1		grün (+) ≥ 70% gelb (0) < 70% und > 40% rot (-) ≤ 40% Hinterlegte Ampelsystematik
	jahresbezogener Haushaltsausgleich (im Korridor von - 5 € bis + 5 € oder durch Rücklage) = 0,75		
	defizitär im Korridor (weniger als - 5 € bis - 40 €) = 0,5		
	defizitär im Korridor (weniger als - 40 € bis - 75 €) = 0,25		
	defizitär (weniger als -75 €) = 0		
② Bestand ordentliche Rücklage	Bestand = 1	5%	
	kein Bestand (≤ 0 €) = 0		
③ Fehlbeträge aus Vorjahren (Bilanzwert der letzten aufgestellten Bilanz)	kein Bestandswert = 1	5%	
	Ausweis eines Fehlbetragbestands = 0		
④ Bestand der Liquiditätsreserve (in Ländern ohne Vorgabe auch freiwillig denkbar)	Bestand vollständig gebildet = 1	5%	
	Bestand teilweise gebildet (≥ 50 %) = 0,5		
	Bestand unzureichend oder nicht gebildet (< 50%) = 0		
⑤ Ausweis von Eigenkapital (nach letzter aufgestellter Bilanz)	positiver Eigenkapitalbestand = 1	5%	
	negativer Eigenkapitalbestand (≤ 0 €) = 0		
⑥ Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten (Kommune plus Sondervermögen)	kein Bestand (= 0 €) = 1	5%	
	Bestand (> 0 €) = 0		
⑦ Verbindlichkeiten gegenüber dem Sondervermögen Hessenkasse	kein Bestand (= 0 €) = 1	5%	
	Bestand (> 0 €) = 0		
⑧ Zahlungsmittelfluss lfd. Verwaltungstätigkeit abzüglich der Tilgung sowie der Zahlungen an das Sondervermögen Hessenkasse	Saldo > 5 € = 1	30%	
	im Korridor von 0 € bis + 5 € = 0,5		
	Saldo < 0 € = 0		
		100%	

Sonderproblematik BY und TH

Doppisch buchende Kommunen zum 1. Januar 2024: 13 minus 2



Thüringen:

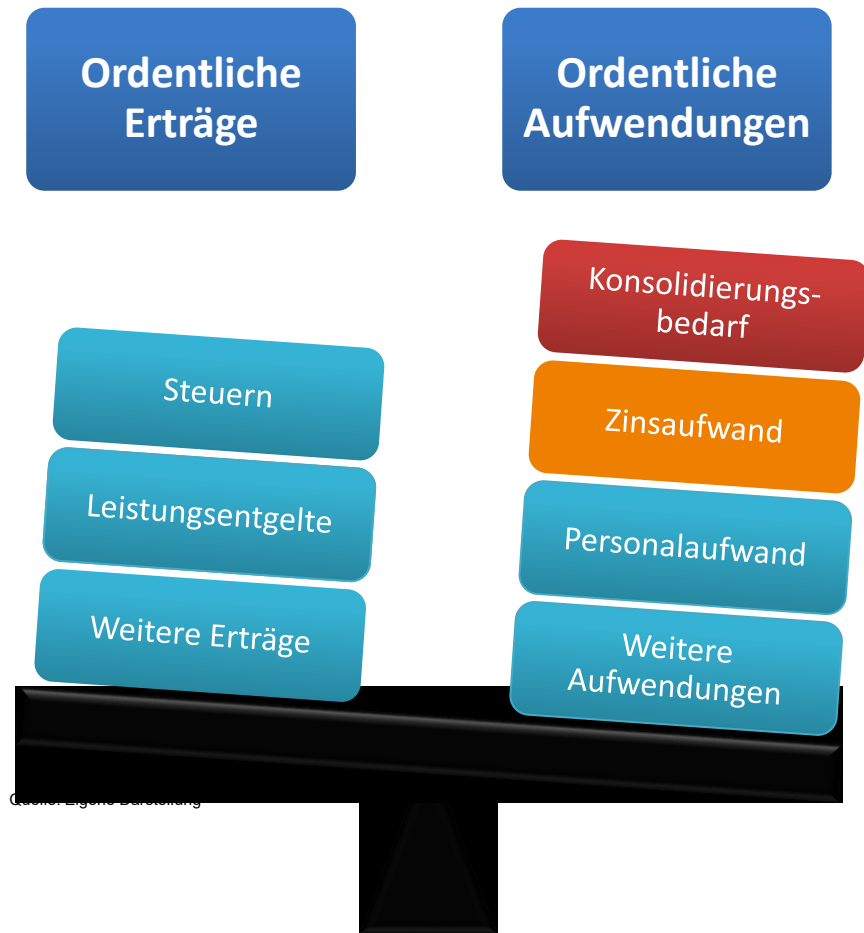
- 26 von 664 Kommunen rechnen doppisch
- Im Jahr 2020 noch 27 von 694 Kommunen

Bayern:

- 98 der 2.134 Kommunen in Bayern rechnen doppisch
- Keine Veränderung seit 2020

Faustformel

Hintergrund der überragenden Relevanz des OE zur Bestimmung der FL



Faustformel für finanzielle Generationengerechtigkeit

Generationengerechtigkeit bedeutet nicht Geldschuldenfreiheit

Jede Generation soll für die von ihr verbrauchten Ressourcen selbst aufkommen

Ausgleich Ordentliches Ergebnis IN REINFORM sichert finanzielle Generationengerechtigkeit ab

(eine der drei Leitideen der IMK bei Doppik-Einführung)

2. Aspekt: Finanzen beeinflussen alle SDGs

SDGs der Vereinten Nationen als Ausgangspunkt



Quelle: Screenshot
vom 03.04.2023,
unter [https://sdg-
indikatoren.de/](https://sdg-indikatoren.de/)

- Im Jahr 2015 haben die Vereinten Nationen die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung verabschiedet. In deren Mittelpunkt stehen **17 Nachhaltigkeitsziele** (SDGs)
- Mit dem **SDG 11** „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ ist den Kommunen **ein eigenes Nachhaltigkeitsziel** gewidmet. Grundsätzlich haben jedoch in Deutschland **alle SDGs Bezüge zu Kommunen**.

Quelle: In Anlehnung an Gnädinger, Marc / Volk, Felix (2022), S. 278



DER PRÄSIDENT DES
HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG
KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

SDG-Portal für deutsche Kommunen

... als ein besonders bekannter von mehreren möglichen Anknüpfungspunkten



[Daten erkunden](#)
SDG-Indikatoren

[Aktiv werden](#)
SDG-Maßnahmen

[Ergebnisse darstellen](#)
SDG-Berichte

[DE](#) | [EN](#) | [Kontakt](#) | [Instagram](#)

SDG-Indikatoren für Kommunen entdecken

Wo stehen die Kommunen auf dem Weg zu den Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDGs) der Vereinten Nationen?

✓ Vergleich mit Landesdurchschnitt

Salzgitter, Stadt

✕

Ausgewählte SDGs: 17

▼

Langfristiger Vergleich

▼

SDG-Indikatoren anzeigen

Für welche Kommunen stehen Daten zur Verfügung? ⓘ

+

 Die Daten zweier Kommunen vergleichen

Quelle: Screenshot <https://sdg-portal.de/de/>

Akzeptanz

Entwickelt von 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, ICLEI European Secretariat und Rat der Gemeinden und Regionen Europas / Deutsche Sektion, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement.

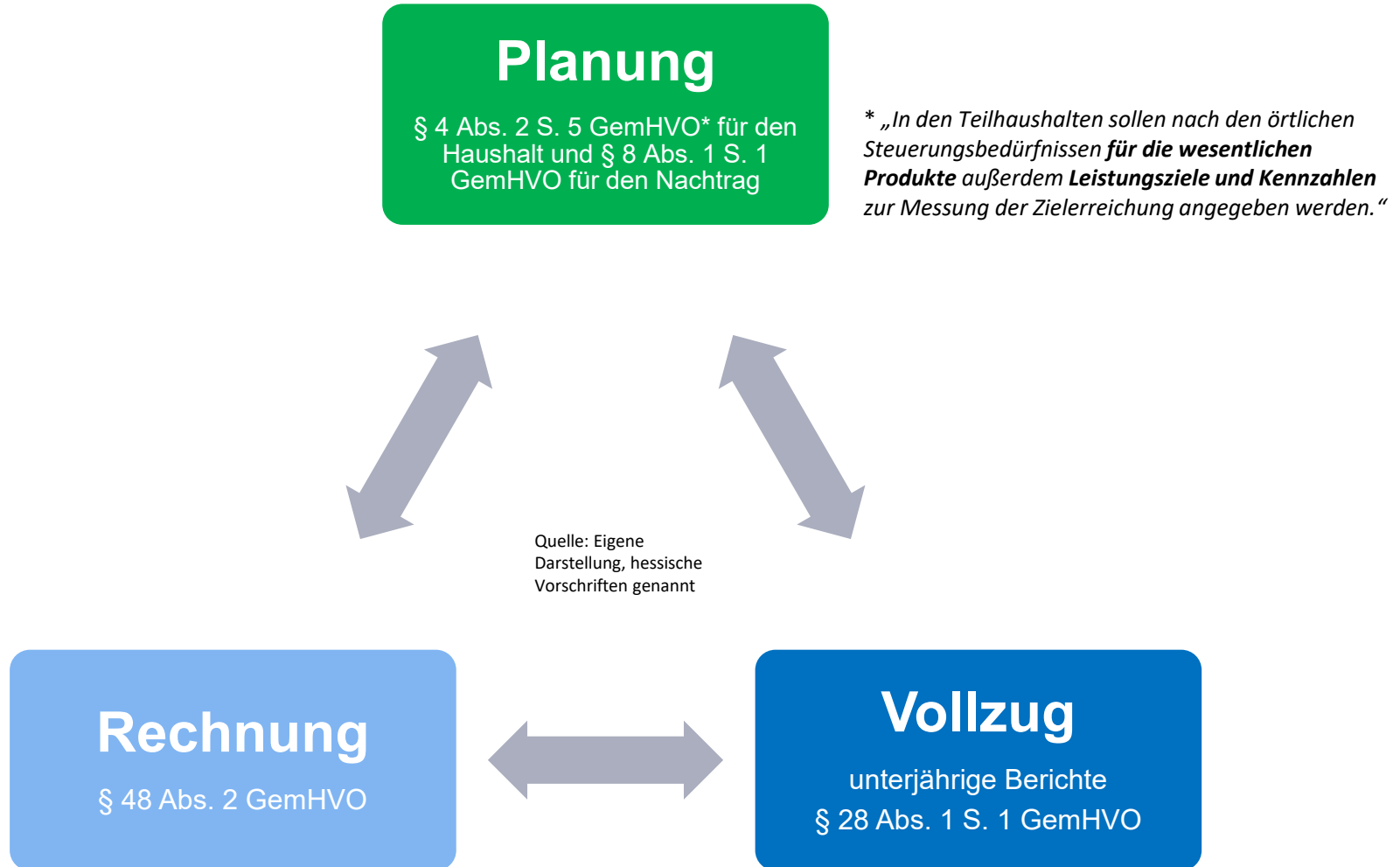


DER PRÄSIDENT DES
HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG
KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

Produkte, Ziele und Kennzahlen im Haushaltsrecht

Zwischen Theorie ...



Produkte, Ziele und Kennzahlen im Haushaltsrecht

... und Praxis

Ergebnis einer Betrachtung von 53 hessischen Kommunen im Jahr 2017 zum Produktbereich Kultur

- In 21 der 53 Kommunen wurden **keinerlei Ziele** zu mindestens einem Produkt formuliert (40 Prozent)
- In 37 Kommunen wurden **keinerlei Kennzahlen** bei den Kulturprodukten gebildet (70 Prozent)
- Und **Geeignetheit** der Ziele und Kennzahlen noch gar nicht thematisiert



Nicht nur, aber gerade kleine Kommunen haben beim Produkthaushalt häufig noch Probleme → Liegt eine Chance in der Verknüpfung von Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung?

Quelle: Vgl. Gnädinger, Marc (2019), S. 960

Verknüpfung von Nachhaltigkeitssteuerung mit dem Produkthaushalt

Miteinander statt Nebeneinander

„Eine *Integration* der [Nachhaltigkeit] *in die Haushaltssteuerung* ist wichtig, da eine *ungekoppelte Nachhaltigkeitssteuerung* ansonsten vom Haushalt als *bedeutsamsten Steuerungsinstrument* der Kommune und deren politischer Vertretung deutlich *überlagert* wird.“

„Die *Möglichkeiten der doppelten Rechnungslegung* sollten genutzt werden, um zum einen die Haushaltslage transparenter darzustellen und zum anderen eine nachhaltige und generationengerechte Planung zu ermöglichen. Bei allen nachhaltigkeitsrelevanten Produkten sollten entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie Ziele und Kennzahlen Berücksichtigung finden.“

Quelle: Zitate aus Beck / Heinrichs / Horn (2012), S.22; Grafik entnommen aus Gnädinger (2022), Folie 34



Aufwendige Parallelstrukturen für Nachhaltigkeits- und Haushaltssteuerung nicht zwingend notwendig !

Praktikable Lösung für alle

... um Transformation voranzubringen

Nachhaltigkeit darf NICHT ZUM THEMA EINZELNER großer, besonders innovativer bzw. finanzstarker Kommunen werden

- Landgemeinden und Kleinstädte sind von großer **Relevanz für den Transformationserfolg**
- Einzelnen Gemeinden **fehlt bereits jetzt das Personal**, um Förderungen zu Nachhaltigkeitsinvestitionen zu beantragen und diese umzusetzen
- Die allermeisten Kommunen haben in ihren Haushalten zwar Produkte gebildet, aber (geeignete) **Produktziele und -kennzahlen fehlen**
- Vor dieser Kulisse erscheint eine flächendeckende (vom Haushalt abgekoppelte) **Parallelstruktur** zur Nachhaltigkeitssteuerung **unrealistisch**



Zwei Fliegen mit einer Klappe

Lösung des Dilemmata liegt in der **Integration von Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren in die Produkte** des gesetzlich ohnehin verbindlichen Kommunalhaushaltes

→ Miteinander statt nebeneinander!



Waldbild von H2OMy, CC BY-SA 3.0,
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=13743005>

Rückgriff auf Bestehendes

Rad nicht mehrfach erfinden

Wichtig: Keine Pflicht zur Aufnahme der Kennzahlen/ Indikatoren im Produkthaushalt

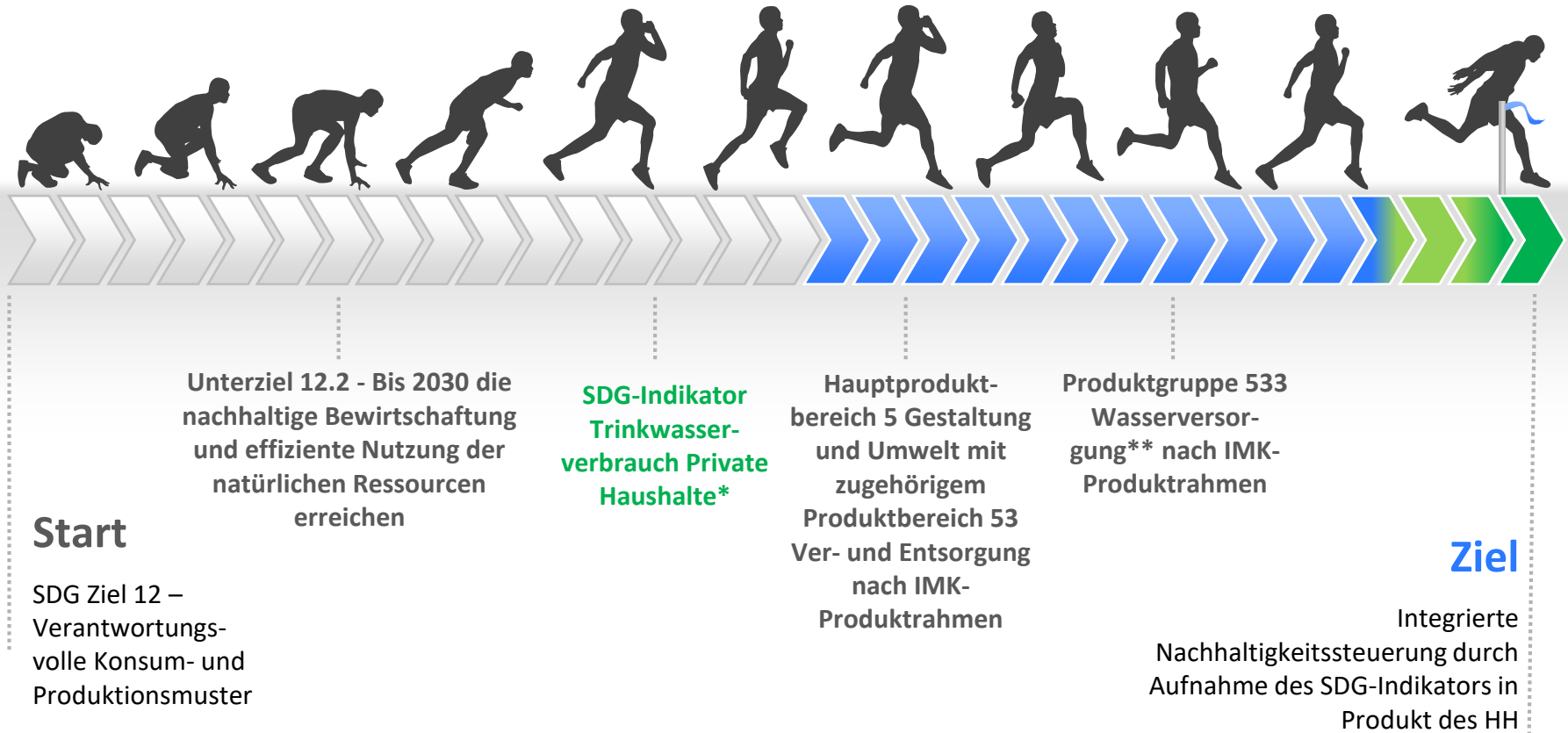
- **Bauchladen der Möglichkeiten** (Prinzip der Freiwilligkeit)
- **Heterogene Aufgaben** selbst innerhalb eines Flächenlandes (Bsp. Schule)
- Kommune muss nach **eigenen Steuerungsbedürfnissen** entscheiden; zusätzlich können natürlich andere (auch eigene) Indikatoren aufgenommen werden

The screenshot shows the 'SDG-PORTAL' website. At the top, there are navigation links: 'Daten erkunden', 'Aktiv werden', and 'Ergebnisse darstellen'. Below these are 'SDG-Indikatoren', 'SDG-Maßnahmen', and 'SDG-Berichte'. The main heading is 'SDG-Indikatoren für Kommunen entdecken'. Below this is a sub-heading: 'Wo stehen die Kommunen auf dem Weg zu den Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals, SDGs) der Vereinten Nationen?'. There is a checkbox for 'Vergleich mit Landesdurchschnitt'. Below this is a search bar with 'Salzgitter, Stadt' entered. To the right of the search bar is a dropdown menu for 'Ausgewählte SDGs: 17'. Further right is a dropdown menu for 'Langfristiger Vergleich'. A black button labeled 'SDG-Indikatoren anzeigen' is on the right. Below the search bar is a link: 'Für welche Kommunen stehen Daten zur Verfügung?'. At the bottom of the screenshot is a button labeled 'Die Daten zweier Kommunen vergleichen'.

Quelle: Screenshot <https://sdg-portal.de/de/>

Transformationssteuerung

Bsp. zur Überführung eines SDG-Ziels und –indikators in den Produkthaushalt



Quelle: Gnädiger, Marc (2022), Folie 42

* (Jährlicher Trinkwasserverbrauch (Haushalte und Kleingewerbe)) / ((Anzahl der Einwohner) * (Anzahl der Tage pro Jahr))

** In der Praxis werden die Produktgruppen des IMK-Produktrahmens zuweilen auch als Produkt im Haushalt verwendet. Das muss aber nicht sein. Regelmäßig werden unterhalb der Produktgruppe noch einmal separate Produkte definiert.



Indikatoren-Systeme zur Nachhaltigkeit

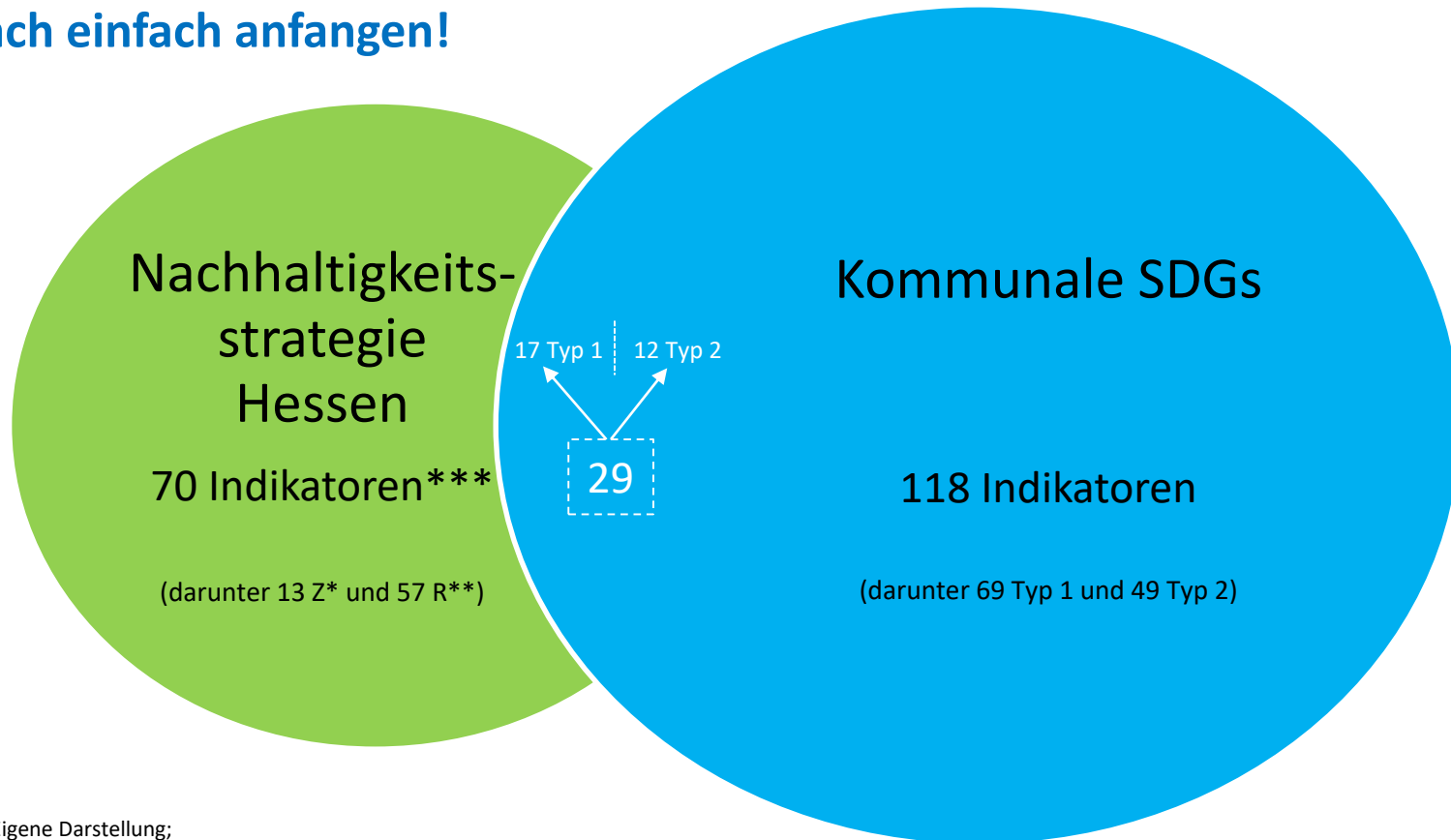
Vor- und Nachteile einschlägiger Referenzsysteme bei Nutzung für NachhaltigkeitsHH

Kommunale SDG-Indikatoren Typ1 (sdg-portal.de)	Kommunale SDG-Indikatoren Typ2	SDG-Indikatoren Nachhaltigkeitsstrategie der Länder u.ä.	Eigene Nachhaltigkeitsindikatoren
Hohe wissenschaftliche und kommunalpraktische Fundierung Länderübergreifende Vergleichsmöglichkeit (Lernen vom Anderen) über Internetportal mit vielen Vergleichskommunen (alle über 5 T Ew.) Niedriger Erhebungsaufwand Unklare Passgenauigkeit zu örtlicher Nachhaltigkeitssteuerungsstrategie (sofern vorhanden)	Hohe wissenschaftliche und kommunalpraktische Fundierung Länderübergreifende Vergleichsmöglichkeit (Lernen vom Anderen), sofern andere Indikatoren nutzen und diese öffentlich zugänglich machen Erhebungsaufwand höher als bei Typ1-Indikatoren Unklare Passgenauigkeit zu örtlicher Nachhaltigkeitssteuerungsstrategie (sofern vorhanden)	Anschlussfähigkeit an die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Landesinterne Vergleiche, sofern andere Indikatoren nutzen und diese öffentlich zugänglich machen Nicht alle Indikatoren mit klarem Kommunalbezug Erhebungsaufwand höher als bei Typ1-Indikatoren Unklare Passgenauigkeit zu örtlicher Nachhaltigkeitssteuerungsstrategie (sofern vorhanden)	Optimale Abstimmung mit örtlicher Nachhaltigkeitsstrategie und darauf aufbauendem Management (sofern vorhanden) Erhöhter Abstimmungsaufwand (Verwaltung/Politik), ggf. mit Akzeptanz-, Durchsetzungsschwierigkeiten („Prophet im eigenen Land“) Erhebungsaufwand tendenziell höher als bei Typ1-Indikatoren Schwierige Vergleichbarkeit mit anderen (im länderübergreifenden Maßstab)

Erweiterbare Minimallösung zum Einstieg

Überschneidung wichtiger Referenzsysteme Bsp. Hessen

Einfach einfach anfangen!



Quelle: Eigene Darstellung;

* Z = Zielindikator (Indikator, zu dem ein Ziel besteht) | ** R = Reportingindikator

*** Hinweis Hessisches Statistisches Landesamt vom 17.3.23: Letztlich sind es nur 69 Indikatoren (darunter 56 Reportingindikatoren), da für den Indikator 7.5 „Private und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung in der Branche der erneuerbaren Energien“ keine Daten vorliegen.

Nachhaltigkeitshaushalte in Kommunalberatung des LW (HRH) integriert

- LW berät mit HMdI und HMdF Kommunen
- Jede hessische Kommune kann sich ***zur Thematik beraten lassen***
- <https://beratungszentrum.hessen.de/>

7. Kommunales Beratungszentrum – Partner der Kommunen

Allen hessischen Kommunen steht das Beratungsangebot des Kommunalen Beratungszentrums zur Verfügung. Gerade in Zeiten von konjunkturellen Belastungen sowie von generellen Auswirkungen durch die Ukraine-Krise ist es sinnvoll, die Konsolidierung des Haushalts von einer unabhängigen Institution überprüfen zu lassen. Auch Landkreise können das kostenfreie Beratungsangebot in Anspruch nehmen, um Konsolidierungsmöglichkeiten in Erfahrung zu bringen.

Der Landesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit übernimmt die operative Beratungstätigkeit mit einer vertieften Analyse des Haushaltes, einzelner Produktbereiche sowie einer vergleichenden Haushaltsanalyse. Zur Sicherstellung der steten Aufgabenerfüllung kann auch der Aufbau von wirkungsorientierten Nachhaltigkeitshaushalten ein Beratungsinhalt sein. Durch Beteiligung der

Kommunalabteilung des HMdIS und des HMdF können alle relevanten Fragen zur Haushaltssituation erörtert werden.

Quelle: **Auszug aus Finanzplanungserlass 2024**, Download unter https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2023-10/finanzplanungserlass_2024_final.pdf

Beratung läuft, Hilfestellung ist da

Aktuelles : Produktbuch^{Plus} (seit August/September 2023 fertig)

- Nebst Aufnahme neuer Leistungen die Ergänzung um ***Nachhaltigkeits-Indikatoren je Produktgruppe als Bauchladen der Möglichkeiten*** – selbstverständlich rein freiwillig für Kommunen
- Produktgruppen HE entsprechen finanzstat. Produkten
→ für alle Kommunen in Deutschland interessant
- Konkrete Beispiele zur Darstellung im HH für Kommunen enthalten (Produktblätter)
- ***Downloadoption unter***
https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2023-08/produktbuch_plus_2023-08-16.pdf

Arbeitsgruppe
Produktbuch



Produktbuch^{Plus}

Erläuterungen zum Produktbereichsplan nach
Muster 11 zu § 4 Abs. 2 GemHVO



Fragen, Anregungen...



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

DER PRÄSIDENT DES HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

Eschollbrücker Straße 27

64295 Darmstadt

Telefon: (06151) – 381 – 0

poststelle@uepkk.hessen.de



rechnungshof.hessen.de



DER PRÄSIDENT DES
HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG
KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

