

„Umsetzung der Agenda 2030 in kommunalen Verwaltungsstrukturen“

Policy Paper | Dezember 2023

Dieses Policy Paper entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „Entwicklung und Erprobung innovativer Verwaltungsstrukturen zur integrierten Umsetzung der Agenda 2030 und Stärkung der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene“ und wurde im Rahmen des Programmes „Kommunen innovativ“ des Bundesforschungsministeriums gefördert.

1. Einleitung

Die gegenwärtigen ökologischen, ökonomischen und sozialen Herausforderungen stellen Verwaltung und Politik in ihren Entscheidungs- und Verwaltungsprozessen vor enorme Aufgaben. Dies trifft in besonderem Maß auf die kommunale Ebene zu. Nicht nur sind Gemeinden, Städte und Landkreise wesentliche institutionelle Akteur*innen zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung, darüber hinaus sind sie auch die unmittelbarste staatliche Ebene für die Bürger*innen. Vor diesem Hintergrund kommt ihnen einerseits die Aufgabe zu, die sozial-ökologische Transformation in die Tat umzusetzen. Andererseits müssen sie diese auch für alle nichtstaatlichen Akteur*innen moderieren und so eine möglichst breite Akzeptanz sichern. Angesichts der Komplexität, heterogenen inhaltlichen Handlungsfeldern und dem bestehenden Zeitdruck zur Umsetzung ist dies eine fordernde Aufgabe.

Die Agenda 2030 mit ihren 17 globalen Nachhaltigkeitszielen erfasst einen Teil dieser Komplexität und sieht die Lokalisierung ihrer Prinzipien und Ziele in Form von integrierten Nachhaltigkeitsstrategien vor (Vereinte Nationen 2015: 30). Aufgrund der verfassungsrechtlich starken Position der kommunalen Ebene in Deutschland ist ein kommunales Nachhaltigkeitsmanagement eine entscheidende Voraussetzung für die Realisierung der Nachhaltigkeitsziele von Bundes- und Landesebene und schlussendlich auch für die Erreichung globaler Ziele. Die historisch gewachsenen etablierten Verwaltungs- und Haushaltsstrukturen stehen jedoch mit ihrem vorwiegend sektoralen sowie starrem und hierarchischem Aufbau im Widerspruch zu der hierfür notwendigen integrativen Vorgehensweise und erschweren eine schnelle und effiziente sozial-ökologische Transformation (Reuter & Hilgers 2023: 29).

Kommunen benötigen für eine Transformationsbeschleunigung innovative und agile Strukturen, um sich an den integrativen Charakter der beschriebenen Herausforderungen anzupassen (Reuter & Hilgers 2023: 28f.). An dieser Stelle setzt das vom Ministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Verbundvorhaben „Verwaltung 2.030“ an. Das Forschungsprojekt ist der Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ zugehörig, welche darauf ausgerichtet, dass Kommunen im Schulterschluss mit Forschungseinrichtungen, Unternehmen oder zivil-

gesellschaftlichen Organisationen nachhaltige Lösungen entwickeln und in der Praxis umsetzen. Das Forschungsprogramm ist Teil des Rahmenprogramms „Forschung für Nachhaltigkeit“ (FONA) sowie des Konzepts für strukturschwache Regionen „Chancen.Regionen“ und verfolgt das Ziel, die Daseinsvorsorge in Kommunen und Regionen durch eine nachhaltige Entwicklung zu stärken und damit zu gleichwertigen Lebensverhältnissen im ganzen Land beizutragen.

In diesem Rahmen wurde im Projekt Verwaltung 2.030 ein Modell entwickelt und Teile erprobt, mit dem die Maßnahmen einer kommunalen Nachhaltigkeitsstrategie schneller und möglichst effektiver umgesetzt werden kann. Dadurch soll die Umsetzung der 17 Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDGs), der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sowie der länder- und kommunenspezifischen Nachhaltigkeitszielsetzungen befördert werden.

2. Projekt und Vorgehen

Unter Koordination der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW) und in Zusammenarbeit mit den Projektpartner*innen Deutsches Institut für Urbanistik und der Stadt Detmold wurden mit Unterstützung der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft innovative Verwaltungsstrukturen zur integrierten Umsetzung der Agenda 2030 und Stärkung der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene entwickelt und erprobt.

Den Ausgangspunkt des Vorhabens bildete zunächst die Frage, welche Charakteristiken die Umsetzung von Maßnahmen auf kommunaler Ebene hemmen. Zur Untersuchung wurden drei Transformationsbereiche definiert: Verwaltung, Entscheidung und Finanzen. Dabei wurden insbesondere die mangelnde Zusammenarbeit zwischen den sektoralen Fachbereichen der Verwaltung, oftmals langwierige und nicht konsistent an Zielen ausgerichtete politische Entscheidungsprozesse sowie eine fehlende Wirkungsorientierung der Haushaltsplanung und -bewirtschaftung als Ansatzpunkte für Veränderungen identifiziert.

Darauf aufbauend wurde in enger Abstimmung mit der Stadt Detmold ein theoretisch-konzeptionelles Modell zur Optimierung der Strukturen und Prozesse bei der Umsetzung von Nachhaltigkeitszielsetzungen und durch entsprechende Maßnahmen entwickelt. Prioritäres Ziel war es, ein Modell zu schaffen, welches integriert-agile Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse auf der lokalen Ebene fördert. Mithilfe des Modells „Verwaltung 2.030“ sollen Verwaltungsstrukturen und -prozesse stringenter an Nachhaltigkeitszielsetzungen ausgerichtet und die Umsetzung von zugehörigen Maßnahmen erleichtert werden.

Das Modell beschreibt ein beispielhaftes Vorgehen zur Umsetzung einer Nachhaltigkeitsstrategie in den drei zentralen Transformationsbereichen Verwaltung, Entscheidung und Finanzen. Kernelemente des Modells sind eine Steuerung der Wirkungen des Verwaltungshandelns ausgehend von den Nachhaltigkeitszielen, ein Prozess zur Operationalisierung und Umsetzung mit Hilfe eines Maßnahmenprogramms und entsprechender Ressourcenzuweisung im Haushalt sowie ein kontinuierliches Monitoring. Gemeinsam mit der Stadt Detmold, welche derzeit die Umsetzung ihrer kommunalen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2021 forciert, wurden die wesentlichen Elemente des Ansatzes im Zuge eines Reallabors in der Praxis pilotiert und mit weiteren Expert*innen reflektiert.

Aus den konzeptionellen Überlegungen und den Ergebnissen der Erprobungsphase lassen sich die folgenden Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung ableiten.

3. Wesentliche Empfehlungen

1. Die kommunale Nachhaltigkeitsstrategie zur Grundlage machen

Die Nachhaltigkeitsstrategie dient als Startpunkt für einen zielgerichteten Transformationsprozess. Als handlungsleitendes Dokument schafft sie den notwendigen Orientierungsrahmen für die strategische nachhaltige Ausrichtung einer Kommune. Die Nachhaltigkeitsstrategie muss dafür hinreichend konkrete strategische und operative Zielsetzungen enthalten, auf die lokalen Rahmenbedingungen zugeschnitten sein sowie Bezüge zu den Strategien der übergeordneten Ebenen (bspw. Landes- oder Bundesstrategien) aufweisen. Durch einen partizipativ angelegten Multistakeholderprozess zur Entwicklung der Strategie sollte bei den Akteur*innen ein Mindset erzeugt oder verstärkt werden, das die Grundlage für zukünftiges gemeinsames Handeln bilden wird und Nachhaltigkeit ins Alltagsgeschäft integriert. Für Kommunen, die bislang über keine eigene Nachhaltigkeitsstrategie verfügen, wird empfohlen, diese über einen Prozess zu erarbeiten, der von der gesamten Verwaltung getragen und von allen relevanten Stakeholder*innen begleitet wird.

2. Handlungsprogramm als Voraussetzung zur Umsetzung von Maßnahmen legitimieren

Ein hohes Maß an Akzeptanz und Verbindlichkeit sollte durch einen politischen Beschluss der Strategie durch den Rat als oberstes politische Entscheidungsgremium herbeigeführt und dokumentiert werden. Die Nachhaltigkeitsziele werden dadurch auf kommunaler Ebene verankert, das Handlungsprogramm und die daran anknüpfenden Verwaltungsaktivitäten legitimiert und so die Voraussetzungen für die Umsetzung von Maßnahmen geschaffen. Auf diese Weise wird eine Legitimation für eine nachhaltige Entwicklung und die strategische Ausrichtung der Kommune geschaffen. Zur Verstetigung der sozial-ökologischen Transformationsprozesse ist es sinnvoll, die Ausrichtung nach Nachhaltigkeitsprinzipien in der kommunalen Hauptsatzung zu verankern. Beispielsweise wird in einem juristischen Fachgutachten zur Aufnahme von Nachhaltigkeit in die Verfassung von Nordrhein-Westfalen argumentiert, dass es sich bei Nachhaltigkeit um ein langfristiges und existenzielles Gesellschaftsanliegen handelt (Kahl 2021, S. 24-25). Nach dieser Logik bietet es sich an, Nachhaltigkeit auch im Regelwerk der Kommunen zu verankern, um die hohe gesellschaftliche Relevanz zu verdeutlichen und zugehörige Aktivitäten zu legitimieren.

3. Kommunalen Nachhaltigkeitshaushalt aufstellen

Hat eine Kommune sich für die Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen entschieden, ist es von zentraler Bedeutung, diese in den Haushalt zu integrieren. Der Haushalt kann als „Hauptkontrakt“ einer Gebietskörperschaft gesehen werden. Hier werden kommunale Programme mit den finanziellen und personellen Ressourcen hinterlegt, ohne die sie nur wenig verbindlich erscheinen. Der doppelte Haushalt mit seiner Produktorientierung bietet die Grundlage, strategische und operative Ziele im Haushalt zu verankern und ihre Wirkung durch Kennzahlen messbar darzustellen. Die Ziele und Kennzahlen müssen mit der Nachhaltigkeitsstrategie kongruent sein; beide speisen das Nachhaltigkeitsberichtswesen. Zusätzlich zum kommunalen Nachhaltigkeitshaushalt gibt es die Möglichkeit über mehrere Fachbereiche Globalbudgets zur Erreichung umfangreicher Zielsetzungen festzulegen.

4. Co-kreative Planungsprozesse ex-ante nutzen

Im Sinne eines kooperativen Planungsverständnisses sollten verschiedene Sichtweisen in die Umsetzung von Maßnahmen aus der Nachhaltigkeitsstrategie integriert werden. Durch einen intensiven Austausch zwischen Politik und Verwaltung verbunden mit der frühzeitigen Einbindung von zivilgesellschaftlichen Stakeholder*innen (z.B. in Rahmen von Beiräten

wie Steuerungsgruppen oder auch in Workshopformaten) können mögliche Umsetzungsprobleme, aber auch Potenziale schneller identifiziert werden. Gleichzeitig lässt sich auf diesem Weg die Transparenz und damit letztlich auch die Akzeptanz für den transformativen Umsetzungsprozess erhöhen. Die systematische Einbindung relevanter Stakeholder*innen über Beteiligungsformate ist insbesondere bei strategischen Richtungsentscheidungen und zur Schwerpunktsetzung empfehlenswert. Über diese Formate kann beispielsweise die politische Beschlussfassung im Stadtrat vorbereitet werden. Eine aktive und transparente Kommunikation in einfacher und komplexitätsreduzierender Sprache ist Grundlage für erfolgreiche co-kreative Prozesse und eine fachbereichsübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen einer integrativen Herangehensweise.

5. Überforderung von Verwaltung und Politik vermeiden

Damit Herausforderungen querschnittsorientiert gelöst werden können, liegt der Gedanke nahe, die bestehende Verwaltungsstruktur nach den Erfordernissen neu auszurichten. Das Forschungsprojekt hat gezeigt, dass ein allzu tiefgreifender organisatorischer Umbruch Ängste und Widerstände bei den Mitarbeitenden der Verwaltung auslösen kann. Insofern ist es einerseits erforderlich, strukturelle oder auch prozessuale Anpassungen mit Augenmaß vorzunehmen – wie zum Beispiel in Form eines agil aufgestellten und arbeitenden Kernteams (siehe Empfehlung 6). Darüber hinaus zeigte sich in Interviews mit politischen Akteur*innen bei der Evaluation der Praxisphase, dass die Komplexität der oft multidimensionalen Problemlagen die zumeist ehrenamtlich tätigen kommunalpolitischen Akteur*innen bei ihren Entscheidungsprozessen vor große Herausforderungen stellt. In komplexen Situationen können kommunenspezifische Nachhaltigkeitszielsetzungen (siehe Empfehlung 1) oder Nachhaltigkeitschecks für Beschlussvorlagen, mithilfe derer die Verwaltung die Auswirkungen von politischen Entscheidungen auf Nachhaltigkeitszielsetzungen aufzeigen kann, Orientierung bieten und so zu praxisorientierten und nachvollziehbaren Entscheidungen beitragen.

6. Interdisziplinäre Verwaltungsteams in Kombination mit agilen Arbeitsweisen einführen

Interdisziplinär zusammengesetzte Verwaltungsteam aus verschiedenen Fachbereichen sollten anlassbezogen flexibel und temporär zusammenarbeiten, wenn es um die Erarbeitung von Lösungsansätzen und die Umsetzung spezifischer Maßnahmen aus der Nachhaltigkeitsstrategie geht. Eine zentrale Rolle sollte dabei ein verwaltungsinternes Kernteam unter Mitwirkung der Kämmerei übernehmen, welches dauerhaft als Schnittstelle zwischen den verschiedenen thematischen Dezernaten/ Fachbereichen sowie zum Verwaltungsvorstand einzusetzen ist. Denkbar ist eine flexible Zusammensetzung der involvierten Fachämter/-bereiche je nach Handlungsfeldern der Nachhaltigkeitsstrategie. Dies ist kommunenspezifisch zu prüfen. Durch die anlassbezogene bereichs- und disziplinübergreifende Zusammenarbeit wird die als Hemmnis erkannte Sektoralität vorübergehend und innerhalb des Formats aufgebrochen. Bei wiederkehrenden Fragestellungen kann es sinnvoll sein, diese Form der Zusammenarbeit zu institutionalisieren. Agile Arbeitsmethoden haben dabei das Potenzial, die Effizienz der Arbeitsabläufe zu erhöhen, das Schaffen von integrierten Lösungsansätzen zu fördern sowie die fachbereichsübergreifende Kommunikation zu vereinfachen.

7. Interdisziplinär besetzte politische Transformationsausschüsse einführen

Analog zur Verwaltung sollte auch in der kommunalpolitischen Ausschussstruktur ein interdisziplinär besetztes Format etabliert werden, um effiziente Entscheidungen für die Umsetzung von Nachhaltigkeitsmaßnahmen fällen zu können. Üblicherweise werden fachliche

Fragestellungen zumeist aufeinander abfolgend in verschiedenen Fachausschüssen diskutiert. Dies erlaubt im Regelfall keine inhaltliche Auseinandersetzung über die Fachgrenzen hinweg. Insbesondere bei multidimensionalen Fragestellungen ist diese aber essenziell, um der Komplexität der Herausforderungen gerecht zu werden und langfristig gültige und akzeptierte Lösungen zu entwickeln. Deshalb wird der Einsatz eines interdisziplinären Transformationsausschusses empfohlen, welcher den Austausch von verschiedenen fachpolitischen Perspektiven ermöglicht und somit zu einer integrierten Entscheidungsfindung beiträgt. Grundsätzlich sind Kommunen bei der Ausschussbildung weitgehend frei. So kann z.B. gemäß § 57 I, II GO NRW die Einsetzung eines solchen Transformationsausschusses über die jeweilige kommunale Hauptsatzung kommunenspezifisch geregelt werden. Dieser kann andere Fachausschüsse substituieren. Es ist im Einzelfall zu prüfen, ob die jeweiligen Gemeindeordnungen der Bundesländer ein ähnliches Vorgehen ermöglichen. Es wird empfohlen, den Transformationsausschuss je nach inhaltlichem Entscheidungsschwerpunkt flexibel zu besetzen, dabei muss die jeweilige politische Zusammensetzung des Rates berücksichtigt werden. Ersetzt der interdisziplinäre Ausschuss die bestehende klassische Ausschussreihenfolge, wird eine schnellere Entscheidungsfindung ermöglicht. Wichtig ist zudem, den Transformationsausschuss anschlussfähig an zivilgesellschaftliches Engagement zu machen – etwa indem in einem moderierten Stakeholderprozess (siehe Empfehlung 4) oder durch Einbindung externer Expertise zur Wissensvermittlung inhaltliche Vorbereitung geleistet wird. Verwaltungsseitig sollte der Ausschuss vom agil arbeitenden Kernteam begleitet werden.

8. Kommunalpolitik stärker auf strategische Richtungsentscheidungen fokussieren

Im Rahmen des Projektes wurde beobachtet, dass die politischen Diskussionen in den Ausschüssen oftmals von kleinteiligen Entscheidungen geprägt sind und sich nicht an vorhandenen strategischen Rahmenkonzepten orientiert. Diese verzögert notwendige Transformationsschritte und kann einer stringenten Verfolgung der kommunalen Nachhaltigkeitszielsetzungen im Wege stehen. Aus diesem Grund sollten sich politische Beschlüsse zukünftig vermehrt auf strategische Richtungsentscheidungen oder Priorisierungen fokussieren und diese in Grundsatzbeschlüssen zu verankern. Die Verwaltung ist anschließend für die operative Umsetzung zuständig.

Die Halbzeitbilanz zur Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele zeigt deutlich, dass die Anstrengungen zur Umsetzung auf allen Ebenen verstärkt werden müssen – insbesondere aber auch auf kommunaler Ebene (Global Policy Forum 2023: 36 ff). Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) schätzt, dass rund zwei Drittel der Zielvorgaben ohne das Engagement der Städte und Regionen nicht umgesetzt werden können (OECD 2023). Das Policy Paper zeigt Kommunen sinnvolle Pfade auf um Strukturen und Prozesse in den Bereichen Verwaltung, Entscheidung und Finanzen zu optimieren, um die benötigte Maßnahmenumsetzung zu forcieren.

Auf Landesebene sollte die Weiterentwicklung von innovativen Verwaltungsstrukturen und -prozessen zur integrierten Umsetzung der Agenda 2030 und Stärkung der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene durch die Schaffung von Experimentierräumen weiter gefördert werden. Durch die Einführung von sogenannten Experimentierklauseln in die landesspezifischen Gemeindeordnungen (siehe § 129 GO NRW) sollten die Flexibilität für die kommunale Ebene und damit der Mut zum Experimentieren gefördert werden, um die Entstehung von praxistauglichen Innovationen zu unterstützen (s. [Leitfaden „Verwaltung 2.030“](#)).

4. Literaturverzeichnis

Global Policy Forum (2023):

Halbzeitbilanz der Agenda 2030 - Die globalen Nachhaltigkeitsziele auf dem Prüfstand.
Bonn: Global Policy Forum. Link: www.2030agenda.de/de/halbzeitbilanz

Kahl, Wolfgang (2021):

Fallstudie Nachhaltigkeitsstrategie NRW – Juristisches Fachgutachten zur Aufnahme der Nachhaltigkeit in die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen. Teilbericht zum Forschungsmodul A4 im Forschungsprojekt: „Umsetzungserfahrungen mit Landesnachhaltigkeitsstrategien – Fallstudie Landesnachhaltigkeitsstrategie NRW“. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg.).

OECD (2023):

Achieving the SDGs in cities and regions. Link: www.oecd.org/about/impact/achieving-sdgs-in-cities-and-regions.htm

Reuter, Klaus & Sina Hilgers (2023):

Verwaltung integriert und nachhaltig denken. In: Innovative Verwaltung: Das Fachmedium für erfolgreiches Verwaltungsmanagement, Volume 44 (Issue 11), S. 28-31.

Vereinte Nationen (2015):

Resolution der Generalversammlung - Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Link: www.un.org/depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf

Impressum

Verbundkoordination/Herausgeberin:

Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW)
Deutsche Straße 10
44339 Dortmund

Projektpartner*innen:

Stadt Detmold, Bielefelder Str. 1, 32756 Detmold
Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu),
Zimmermannstraße 13-15, 10969 Berlin
KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Klingelhöferstraße 18, 10785 Berlin

Autor*innen:

Roman Wolf (LAG 21 NRW), Dr. Klaus Reuter, (LAG 21 NRW) Sina Hilgers (LAG 21 NRW), Dr. Stefan Schneider (Difu), Dr. Christian Raffer (Difu), Cathrin-Claudia Herrmann (Stadt Detmold), Dr. Ferdinand Schuster (KPMG), Susanne Klein (KPMG)

Projekt:

Verwaltung 2.030: Entwicklung und Erprobung innovativer Verwaltungsstrukturen zur integrierten Umsetzung der Agenda 2030 und Stärkung der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene

Förderkennzeichen:

FKZ 033L230C, Fördermaßnahme „Kommunen Innovativ“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Rahmen der Forschungsstrategie Forschung für Nachhaltige Entwicklung (FONA).

Laufzeit:

01.07.2021 – 31.08.2023

Stand:

Dezember 2023

Die Herausgeberin ist für den Inhalt allein verantwortlich.

V.i.S.d.P.: Dr. Klaus Reuter, LAG 21 NRW

