

Verwaltung integriert und nachhaltig denken

Globale gesamtgesellschaftliche Herausforderungen drängen zu einer sozial-ökologischen Transformation. Wie Verwaltungen wirkungsorientierter, effizienter und agiler dazu beitragen könnten, wird im Projekt „Verwaltung 2.030“ untersucht.

Autor/-in



Sina Hilgers

ist wissenschaftliche Projektmitarbeiterin bei der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW).



Dr. Klaus Reuter

ist Geschäftsführer der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21 NRW).

Die notwendige Transformation der Verwaltung und die multidimensionalen Herausforderungen sind mit den aktuellen Strukturen und Herangehensweisen der öffentlichen Verwaltung kaum zu bewältigen. Zu diesen Herausforderungen zählt auch die Umsetzung der 17 Sustainable Development Goals, die in der Agenda 2030 der Vereinten Nationen festgehalten sind. Eine zentrale Rolle dabei spielen die kommunalen Verwaltungen. Insbesondere die Bereiche Verwaltung, Politik und Finanzen müssen schneller auf aktuelle Themen reagieren sowie die Nachhaltigkeitsziele und -maßnahmen effizienter umsetzen, beispielsweise indem sie sich von der Sektoralität lösen und bestehende Strukturen neu denken. So sollen im Projekt Planungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse durch integriertes und multidimensionales Handeln vereinfacht, eine nachhaltige Entwicklung vorangetrieben sowie Ansätze für ein neues Steuerungs-

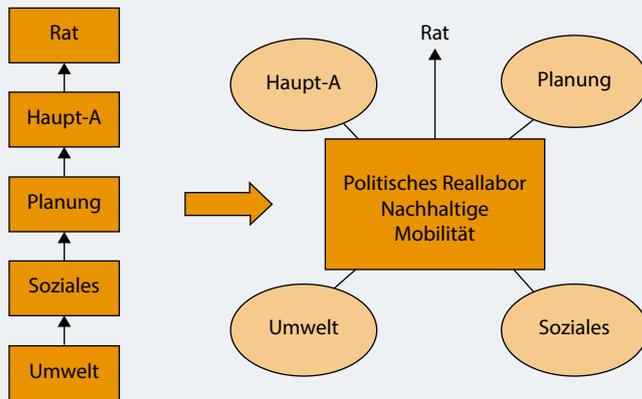
modell definiert werden. Die Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e. V. führt das hier vorgestellte Projekt als Verbundkoordinatorin gleichberechtigt mit der Stadt Detmold, dem Deutschen Institut für Urbanistik sowie der KPMG (Institut für den öffentlichen Sektor) durch. Die Laufzeit beträgt zwei Jahre (bis 06/2023) und wird im Zuge des Programms „Kommunen innovativ“ durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert.

Gesamtziel des Projekts „Verwaltung 2.030“ ist es, ein Modell zur Verwaltungsmodernisierung und integriert-agilen Umsetzung der Agenda 2030 zu entwickeln. Die Stadtverwaltung Detmold fungiert dabei als Reallabor zur Erprobung der Funktionsfähigkeit des Modells. Mithilfe dieser Methode kann das Modell unter realen Bedingungen in einem temporären und räumlich begrenzten Experimentierraum erprobt und anschließend Handlungsempfehlungen ab-

Kompakt

- Vorgestellt wird das Modellprojekt „Verwaltung 2.030“ aus Nordrhein-Westfalen. Ziel ist es, ein Modell zur Verwaltungsmodernisierung und integriert-agilen Umsetzung der Agenda 2030 zu entwickeln.
- Der Modellentwurf konzentriert sich auf die drei strukturellen Transformationsbereiche Verwaltung, Entscheidung und Finanzen.
- Die Stadtverwaltung Detmold fungiert als Reallabor zur Erprobung der Funktionsfähigkeit des Modells.

Abbildung 1: Neuformierung der bestehenden Ausschüsse zu einem neu zusammengesetzten Ausschuss (Politisches Reallabor Nachhaltige Mobilität)



Quelle: eigene Darstellung

geleitet werden. Grundlage dabei bilden die Erfahrungen und Ergebnisse der Stadt Detmold bei der Erstellung der Nachhaltigkeitsstrategie, die sich an der Agenda 2030, der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der Nachhaltigkeitsstrategie Nordrhein-Westfalen orientiert, im Rahmen des Projekts „Global Nachhaltige Kommune“ (2018 – 2020) (Stadt Detmold, 2021). Ferner dienen Ergebnisse aus dem Projekt „Kommunaler Nachhaltigkeitshaushalt“, in dem bisher über mehrere Abteilungen unterschiedlicher Kommunen (Köln, Kreis Unna, Lüdenscheid, Bonn, Jüchen) wirkungsorientierte Ziele mit der Haushaltsplanung verbunden wurden, als Grundlage des Projekts mit der Stadt Detmold (Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e. V., 2021). Die Realisierung von „Verwaltung 2.030“ sowie die Ergebnisse und gewonnenen Erkenntnisse dienen der direkten Umsetzung der Detmolder Nachhaltigkeitsstrategie und leisten somit einen praxisrelevanten Beitrag sowie fundierte Ansatzpunkte für ein neues Steuerungsmodell im Sinne eines integrierten kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements.

Nachdem im ersten Arbeitspaket wichtige Begriffsdefinitionen erarbeitet wurden und eine Recherche sowie Analyse ge-

lungener Transformationsprozesse in Verwaltungen stattfand, wurden im zweiten Arbeitspaket die Verwaltungsstrukturen der Stadt Detmold hinsichtlich der Anforderungen der Agenda 2030 untersucht und ein theoretisch-konzeptionelles Modell entwickelt. Ziel des dritten Pakets ist die Erprobung, Reflexion und Anpassung dieses Modells in dem Reallabor in der Stadt Detmold. Zuletzt wird das angepasste Modell evaluiert und auf die Übertragbarkeit auf weitere deutsche Kommunen getestet sowie ein Wissenstransfer gewährleistet. Vorgestellt werden hier die Zwischenergebnisse des Projekts.

Als Zwischenergebnis der Analysen und Recherchen kann festgehalten werden, dass Strukturen und Instrumente der Zusammenarbeit in Verwaltung sowie Politik und der Einsatz von Finanzmitteln bei der wirkungsorientierten Umsetzung einer sozial-ökologischen Transformation an ihre Grenzen stoßen. Insbesondere die Sektoralität der unterschiedlichen Systeme (Verwaltung, Entscheidung durch Politik und Finanzen durch Haushalt) wird dabei den Herausforderungen nicht mehr ausreichend gerecht und ist oftmals zu träge für innovative Weiterentwicklungsprozesse und -sprünge. Ferner werden integriertes und vernetztes Denken und Han-

deln, die zwingend notwendig sind, um Zielkonflikte und Interdependenzen zu lösen, durch bisherige Arbeits- und Entscheidungsprozesse nicht gefördert.

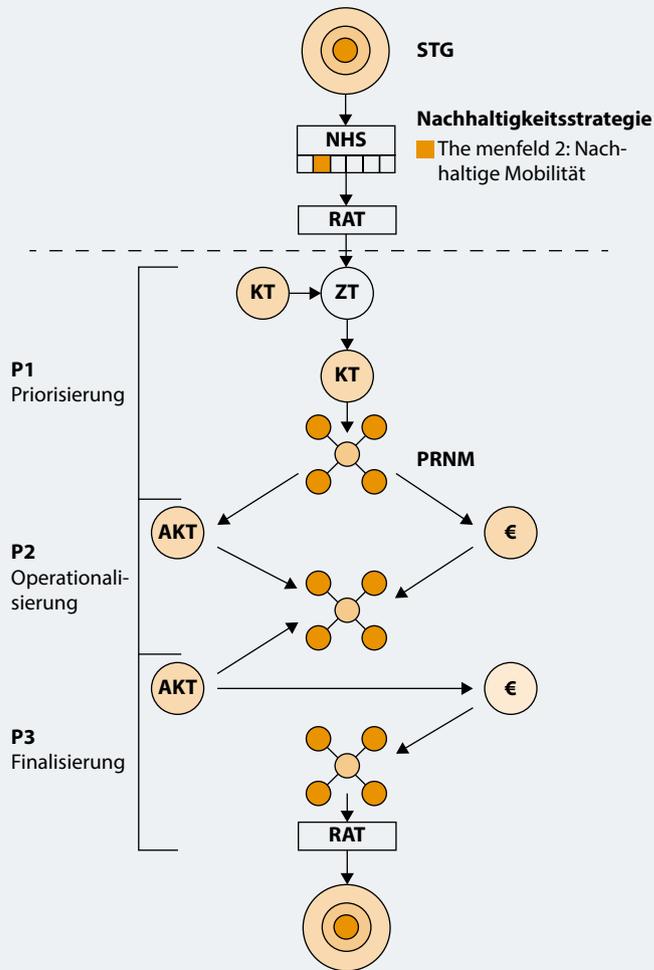
Zudem sind Kommunalverwaltungen durch feste Strukturen und Entscheidungswege krisenresilient und gewährleisten für Bürgerinnen und Bürger die wesentlichen Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge. Politik, die auf der Ebene der Kommunen ehrenamtlich ausgeübt wird, leistet einen überaus wertvollen Beitrag zum Gelingen des Gemeinwohls im demokratischen Auftrag der Stadtgesellschaft.

Auf der Grundlage der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen gibt es dennoch Optimierungsmöglichkeiten, um Entscheidungsprozesse problemorientierter zu gestalten, und auch der Haushalt einer Kommune bietet die Möglichkeit, über das doppische Rechnungswesen den Mitteleinsatz wirkungsorientierter zu steuern. In Detmold bestehen bereits erste Ansätze, die Nachhaltigkeitsstrategie und Maßnahmen im Haushaltsprozess zu verankern. Jedoch ist auch großes Potenzial in der Anpassung der Haushaltsstrukturen zu identifizieren, beispielsweise in der Verankerung von Nachhaltigkeitssteuerungsgrößen.

Theoretisch-konzeptioneller Modellentwurf

Das bestehende Potenzial wird mithilfe des theoretisch-konzeptionellen Modells in Detmold getestet. Kernelemente sind eine Steuerung über Wirkungsorientierungen auf Basis der Nachhaltigkeitsziele, ein Prozess zur Operationalisierung und Umsetzung mithilfe eines Maßnahmenprogramms und entsprechender Ressourcenzuweisung sowie ein kontinuierliches Monitoring. Damit einhergehend muss die Möglichkeit einer effizienteren und in ihren Abläufen kondensierten Problembewältigung sowie evidenzbasierter Entscheidungen integriert werden. Innerhalb der Verwaltung, aber auch in der Zusammenarbeit mit Politik und Zivilgesellschaft müssen agilere Formen der Kooperation

Abbildung 2: Schematische Darstellung des Modellentwurfs



Quelle: eigene Darstellung

und Co-Kreation zum Standard werden. Haushaltsentscheidungen müssen auf der Grundlage von Zielen und Wirkungen erfolgen, die sich am Prinzip der starken Nachhaltigkeit und der Einhaltung der planetaren Grenzen ausrichten.

Der Modellentwurf konzentriert sich auf die drei strukturellen Transformationsbereiche Verwaltung, Entscheidung und Finanzen.

Verwaltung: Kernelement dieses veränderten Verwaltungsbildes ist es, dass sich Verwaltungsteams an inhaltlichen Handlungsfeldern der Nachhaltigkeit ausrichten und hierzu angepasste Entscheidungs- und Finanzstrukturen gefunden werden. Dabei gelten die Zielsetzungen der Nachhaltigkeitsstrategie Detmold, der übergeordneten Agenda 2030

und die Nachhaltigkeitsziele von Bund und Land als Entscheidungsgrundlage. Um diese agile Zusammenarbeit zu ermöglichen, bedarf es ebenfalls neuer Instrumente und Prozessmanagementtools. Dafür wird in Detmold die bereits bestehende Struktur des Kernteams (KT) – bestehend aus zehn Personen unterschiedlicher Fachämter – übernommen, was zu einem temporären, inhaltlich zusammengesetzten Agilen Kernteam (AKT) erweitert werden kann. Dieses spielt bei der Vor- und Nachbereitung von inhaltlichen Fragen der durch Politik, Zivilgesellschaft und Verwaltung besetzten Steuerungsgruppe eine herausragende Rolle. Für das AKT werden bedarfsweise und je nach inhaltlicher Ausrichtung Expertinnen und Experten temporär und flexibel hinzugezogen.

Entscheidung: In der klassischen Entscheidungsfindung des Rates gehen Vorlagen und Anträge einen über die in der Zuständigkeitsordnung des Rates und der Ausschüsse festgelegten formalen Weg. Dabei werden Beschlussvorlagen und Anträge jeweils in einem Ausschuss unter dem hier prioritären Fokus diskutiert und mit einer Beschlussempfehlung an weitere Ausschüsse oder den Rat zur Entscheidung überwiesen. Dieses Verfahren ermöglicht zwar sektorale Diskussionen, aber verhindert oftmals den notwendigen Diskurs über Fachgrenzen hinweg.

Um eine integrierte Entscheidungsfindung auch im politischen Raum zu befördern, ist es wünschenswert, wenn die Sichtweisen unterschiedlicher politischer Teilgebiete (zum Beispiel Stadtentwicklung, Soziales, Umwelt) im Hinblick auf eine Herausforderung direkt eingebracht und gegeneinander abgewogen werden könnten. Hierdurch könnte bestenfalls auch das Entscheidungsverfahren kondensiert werden. Dabei müssen Mehrheitsverhältnisse nach d’Hondt gewährleistet und in der Zusammensetzung des Ausschusses weiterhin abgebildet und gewährleistet bleiben (siehe Abbildung 1).

Finanzen: Der doppische Haushalt ist darauf ausgerichtet, die kommunalen Finanzen wirkungsorientiert über Ziele und Kennzahlen zu steuern. Somit können städtisch vereinbarte strategische und operative Ziele sowie Maßnahmen einer Nachhaltigkeitsstrategie, aber auch andere handlungsleitende Strategien der Stadt über eine Zuordnung zu Produktbereichen, -gruppen und Produkten Eingang in den Haushalt und in die Finanzierung der Umsetzung finden. Dieser erste Schritt folgt dem systematischen Vorgehen zum Aufbau eines Nachhaltigkeitshaushaltes.

Dabei werden zur Umsetzung der Ziele und Maßnahmen von Themenclustern, wie etwa einer „Nachhaltigen Mobilität“, unterschiedliche sektorale Produktbereiche, -gruppen und Produkte angesprochen, die jeweils über die zuständigen Ämter bei der Kämmerei vorangemeldet werden müssen. Ziel einer neuen

Steuerung des Haushalts wäre es somit, dass alle Einzelposten, die der Zielerfüllung dienen, in einem Pauschalbudget zusammengefasst werden und pauschal verwaltet werden können. Im konkreten Fall wird untersucht, welche Haushaltsansätze aus verschiedenen inhaltlichen Zielen und Maßnahmen im Handlungsfeld „Nachhaltige Mobilität“ in einem Budget zusammengefasst werden können.

Neben den drei strukturellen Transformationsbereichen ist das Modell in drei Phasen – Priorisierung, Operationalisierung, Finalisierung – eingeteilt. Diesen ist der allgemeine Prozess zur Erstellung einer Nachhaltigkeitsstrategie (Steuerungsgruppe (STG) -> Nachhaltigkeitsstrategie (NHS) -> Rat) vorgeschaltet. In Detmold werden spezifisch für die erste Priorisierung und inhaltliche Vorarbeit zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie neben dem Kernteam die Struktur der Zukunftstische (ZT) eingebunden. Die Zukunftstische sind ein Detmolder Beteiligungsformat, bei dem die Verwaltung Akteurinnen und Akteure aus Politik und Zivilgesellschaft von Beginn an einbindet. Das Politische Reallabor Nachhaltige Mobilität (PRNM) wird aus verschiedenen Ausschüssen neu zusammengesetzt. Dabei werden die Sitzverteilung der unterschiedlichen Fraktionen sowie die heterogene Fachexpertise aus verschiedenen Ausschüssen gewährleistet. Die Akteurinnen und Akteure agieren zusammen, bis der Rat kurz-, mittel- und langfristige Umsetzungsmaßnahmen parlamentarisch beschließt und die Steuerungsgruppe (Nachhaltigkeitsbeirat) informiert (siehe Abbildung 2). Bei den drei Bereichen Verwaltung, Entscheidung und Finanzen werden während der Reallabor-Phase folgende Forschungsfragen betrachtet:

1. Wie können Verwaltungsabläufe fachbereichsübergreifend und effizient gestaltet werden?
2. Wie können politische Entscheidungen transparent und in Abstimmung mit weiteren gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren getroffen werden?

3. Wie kann der Haushalt an den neuen Strukturen ausgerichtet werden, um eine schnelle Transformation zu begleiten?

Die Beantwortung der Fragen führt zur Bildung eines integrierten Nachhaltigkeitsmanagements auf kommunaler Ebene, das eine kooperative Entscheidungsfindung, eine integriert-agile Verwaltungsstruktur und einen wirkungsorientierten Nachhaltigkeitshaushalt beinhaltet.

Weiteres Vorgehen

Der entwickelte Modellentwurf wurde vor der Erprobung in der Stadt Detmold bei einem Netzwerktreffen mit externen Expertinnen und Experten diskutiert. Die Durchführung des Reallabors erfolgte ab September 2022 anhand des Themenfelds 2 „Nachhaltige Mobilität“ der Detmolder Nachhaltigkeitsstrategie. Dafür wurden Workshops, Zukunftstische und Sitzungstermine in den Bereichen Verwaltung, Entscheidung und Finanzen mit der Kommunalverwaltung, -politik und Zivilgesellschaft durchgeführt. Es wurde unter anderem ein Ausschuss ein Ausschuss „Politisches Reallabor Nachhaltige Mobilität“ gegründet, der keine Rechtsverbindlichkeit im Sinne der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen hat und somit vor die regulären, rechtswirksamen Ausschusssitzungen geschaltet wurde. Diskussionsgrundlage in diesem Prozess waren drei Handlungsstränge (Anpassung des Modal Splits; Netzwerkgründung für eine nachhaltige Wirtschaftsmobilität; Betriebliches Mobilitätsmanagement) aus dem Handlungsprogramm der Detmolder Nachhaltigkeitsstrategie, die sich aus den drei strategischen Zielen des Themenfelds 2 „Nachhaltige Mobilität“ sowie ausgewählten operativen Zielen und Maßnahmen zusammensetzen (Stadt Detmold, 2021).

Ausblick

Die Etablierung des „Detmolder Modells“ als allgemeingültiges Steuerungsmodell böte den Vorteil, dass Kommunen bei der Sicherung einer nachhaltigen Daseinsvorsorge und bei der Transformation

bestehender Strukturen Unterstützung fänden. Die traditionelle Steuerungspraxis bis zum Jahr 1990 war von einer Abschottung, von Marktdruck und Steuerung über Inputs gekennzeichnet. Dabei orientierte man sich an den internen Erfordernissen des Verwaltungsablaufs und an der Rechts- und Ordnungsmäßigkeit. Ab 1991 wurde im neuen Steuerungsmodell der Fokus auf Produkte, den Markt und Wettbewerb gelegt. Eine doppische Haushaltsführung und die Orientierung auf Bürgerinnen und Bürger beziehungsweise Kundinnen und Kunden sind weitere Merkmale. Das Steuerungsmodell für ein integriertes Nachhaltigkeitsmanagement 2030 steht für eine wirkungsorientierte, agile Nachhaltigkeitssteuerung. Dabei spielen unter anderem die planetaren Grenzen und Generationengerechtigkeit eine zentrale Rolle.

Wenn sich das im „Ausschuss „Politisches Reallabor Nachhaltige Mobilität“ aufgestellte Modell mit dem Ausschuss Nachhaltige Mobilität bewährt, kann es weiterführend anhand weiterer themenfeldspezifischer Ausschüsse mit einer Experimentierklausel erprobt werden. Die verantwortlichen Genehmigungsbehörden können temporäre Strukturen wie einen neu zusammengesetzten Ausschuss durch die Experimentierklausel in § 129 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen legitimieren und zeitlich befristet rechtswirksam machen, sodass die regulären Ausschüsse in dieser Zeit nicht tagen müssen. Auf diese Weise kann die Stadt Detmold die Erprobung der integriert-agilen Strukturen und Prozesse sowie die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie weiterführen, sodass explizit ein Beitrag geleistet wird, um die kommunale Verwaltung integrierter und nachhaltiger zu gestalten. ■

Literatur

Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e. V. (Hrsg.) (2021): Der kommunale Nachhaltigkeitshaushalt 2019-2021, Bericht zur 2. Projektphase, Dortmund. Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994, zuletzt geändert am 15. August 2022. Stadt Detmold (Hrsg.) (2021): Nachhaltigkeitsstrategie Stadt Detmold, Detmold.