



Integrative Steuerung im Public Sector

Ein nachhaltigkeitsorientiertes
Steuerungsmodell für Städte

Zusammenfassung

In den Städten wird Nachhaltigkeit konkret. Etlliche Sustainable Development Goals (SDGs) der UN-Agenda 2030 fallen in den Aufgaben- und Kompetenzbereich der Städte – von der Umsetzung der Kreislaufwirtschaft, der Förderung des sozialen Zusammenhalts bis zur Sicherstellung von Räumen für Biodiversität (siehe unten). Um eine nachhaltige Entwicklung gewährleisten zu können, gilt es, Nachhaltigkeit als integralen Bestandteil der Steuerung der Aufgaben und Finanzen zu verstehen.

Was ist eine integrative Steuerung?

Eine **integrative Steuerung** verankert Nachhaltigkeit im bestehenden Planungs- und Controllingkreislauf der Stadt. Sie basiert auf den Nachhaltigkeitsgrundsätzen der Langfristigkeit, der Lokalisierung (globale Ziele lokal passend verankern), der Suffizienz, der Konsistenz, der Kohärenz, der Reflexion und der Partnerschaftlichkeit.

Die **Nachhaltigkeitsgrundsätze** werden in den bestehenden Steuerungsinstrumenten operationalisiert, wie z. B. der Stadtstrategie, der Legislaturplanung, der Aufgaben- und Finanzplanung, der Ausgabenbewilligung, den Berichterstattungen etc. Damit integriert sie einerseits Nachhaltigkeit in bestehende Prozesse und Instrumente – und macht andererseits Nachhaltigkeit in der Steuerung sicht-, greif- und messbar.

Das Steuerungsmodell

Das Steuerungsmodell zeigt auf, wie die Nachhaltigkeitsgrundsätze in der Steuerung verankert werden. Es operationalisiert die Grundsätze im **Steuerungskreislauf** von Planung, Umsetzung, Berichterstattung und Analyse & Anpassung. Das Modell zeigt auf, welche **Steuerungsinstrumente** aus Nachhaltigkeitsperspektive zur Steuerung der Aufgaben und Finanzen wichtig sind, wie sie ausgestaltet und wie sie aufeinander abgestimmt sind. Das Steuerungsmodell verbindet damit systematisch Nachhaltigkeit mit dem Steuerungskreislauf.


 Die Agenda 2030 umfasst 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs). Weitere Informationen können auf der [Website des EDA](#) abgerufen werden.

Abbildung 1 (rechts): Modell integrative Steuerung

Die Integration der Nachhaltigkeitsgrundsätze wird durch die **Nachhaltigkeitsgovernance** organisatorisch abgesichert. Hierbei spielen verwaltungskulturelle, personale und technische Aspekte eine wichtige Rolle.

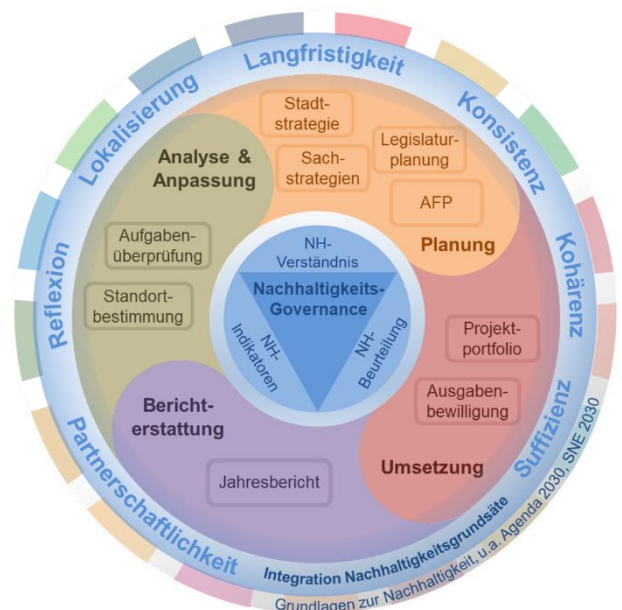
Eine integrative Steuerung vermeidet Parallelstrukturen und -prozesse. Das aufeinander aufbauende Planen, Umsetzen, Überprüfen und Verbessern fördern das Lernen und eine stete Weiterentwicklung und sorgt damit für Konsistenz in der Steuerung.

Mit den Nachhaltigkeitsgrundsätzen und den Instrumenten der Nachhaltigkeitsgovernance bleibt die Nachhaltigkeit dennoch sichtbar. Dies verhindert, dass Ziele, Umsetzung und Berichterstattung beliebig werden.

Kollaboratives Projekt

Die Broschüre legt dar, wie eine idealtypische, integrative Steuerung aussieht. Er erläutert die einzelnen Instrumente, deren Abstimmung untereinander und die konkrete Integration der Nachhaltigkeitsgrundsätze.

Das Modell der integrativen Steuerung wurde in einer Workshopserie mit Vertreter/-innen aus den Städten Basel, Bern, Genf, Luzern und Thun entwickelt. Es knüpft damit an die städtischen Gegebenheiten und Praktiken an und nimmt sich den konkreten Herausforderungen einer städtischen nachhaltigen Entwicklung an. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) unterstützte das Projekt finanziell.



Nachhaltigkeit in der Steuerung

Mit der strategischen Steuerung gewährleistet eine Stadt, dass sie ihre Aufgaben zielgerichtet plant und effizient umsetzt. Um die städtische Entwicklung in Richtung Nachhaltigkeit zu lenken und die Aufgaben und Tätigkeiten nachhaltig erfüllen zu können, muss Nachhaltigkeit in der Steuerung verankert werden. Welche inhaltlichen Schwerpunkte dabei gesetzt oder welche Aufgaben erfüllt werden müssen («was»), gibt das Steuerungsmodell nicht vor. Das Steuerungsmodell setzt lediglich den Rahmen und definiert die verwendeten Instrumente und Abläufe für eine effiziente und effektive Steuerung («wie»).

Prinzip der Integration: Nachhaltigkeit ist eine transversale Leitidee. Sie stellt keine zusätzliche Aufgabe dar, die an eine Fachstelle delegiert werden kann, sondern wird in alle Sektoralbereiche einbezogen und dort umgesetzt.

Um diesem Grundprinzip gerecht zu werden, verankert eine integrative Steuerung Nachhaltigkeit im bestehenden Planungs- und Controllingkreislauf und erweitert bzw. ergänzt die notwendigen Steuerungsinstrumente. Nachhaltigkeit soll, wo immer möglich, in bestehende Steuerungsinstrumente einbezogen werden. Zugleich soll die Sichtbarkeit von Nachhaltigkeit in der Steuerung gewährleistet sein, um Rechenschaft über eine langfristige nachhaltige Entwicklung der Stadt ablegen zu können. Dies macht Nachhaltigkeit konkret und greifbar und verhindert, dass sie als beliebig interpretiert wird.

Eine integrative Steuerung ermöglicht es, die Entwicklung der Stadt langfristig vorausschauender, kohärenter und wirkungsvoller zu gestalten. Die rollende Planung und Nutzung kurzfristiger Chancen werden damit in einen längerfristigen Kontext gesetzt. Zusätzlich können Parallelstrukturen und -prozesse vermieden werden.

Nachhaltigkeitsgrundsätze

Eine integrative Steuerung entwickelt bestehende Ansätze des Public Managements weiter. Sie orientiert sich an den bewährten Grundsätzen der Effektivität und Effizienz und entwickelt diese zugleich unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten weiter.

Eine integrative Steuerung orientiert sich an folgenden wissenschaftlich fundierten Nachhaltigkeitsgrundsätzen (Ausführungen siehe nächste Seite):

- Langfristigkeit
- Lokalisierung
- Suffizienz
- Konsistenz
- Kohärenz
- Reflexion
- Partnerschaftlichkeit

Diese Grundsätze einer integrativen Steuerung sind sowohl im ganzen Steuerungsmodell wie auch in den einzelnen Steuerungsinstrumenten zu berücksichtigen. Wie sie konkret am effektivsten umgesetzt werden, hängt von den lokalen Gegebenheiten ab. So kann der Grundsatz der Langfristigkeit beispielsweise über das Steuerungsinstrument einer Stadtstrategie gesichert werden. Besteht keine Stadtstrategie, kann eine langfristige Planung auch über andere geeignete Instrumente und Massnahmen gesichert werden (z. B. einer langfristig orientierten Ergänzung der Legislaturplanung oder einer übergeordneten Rahmenstrategie).

Die Nachhaltigkeitsgrundsätze wurden auf Basis einschlägiger wissenschaftlicher Publikationen zu Nachhaltigkeit im Verwaltungskontext sowie auf Basis der aktuellen Praxis in der Schweiz abgeleitet (z. B. SNE 2030, kantonale und kommunale Strategiedokumente). Neben diesen Grundsätzen einer nachhaltigkeitsorientierten Steuerung, berücksichtigt die Steuerung auch weitere, allgemein anerkannte Grundsätze, insbesondere die Rechtsstaatlichkeit (Legalitätsprinzip), Effektivität, Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Wesentlichkeit, Vergleichbarkeit und Sparsamkeit.

Langfristigkeit

Im Sinne der Zukunftsfähigkeit und Generationengerechtigkeit geht es bei der Nachhaltigkeit darum, einen langfristigen Planungshorizont einzunehmen, der über mehrere Legislaturperioden hinausreicht. Regierung und Verwaltung wägen dabei kurzfristige Auswirkungen der Politik mit langfristigen Auswirkungen ab.

Lokalisierung

Regierung und Verwaltung berücksichtigen bei der Planung und Umsetzung von Politik globale Trends und Vorgaben (wie z. B. internationale Nachhaltigkeitsziele) sowie Wechselwirkungen zwischen globalen und lokalen Gegebenheiten. Übergeordnete Ziele werden als Rahmenorientierung lokal interpretiert und unter Berücksichtigung des lokalen Kontexts priorisiert. Damit wird gewährleistet, dass die lokalen Ziele in Bezug auf globale und nationale Prioritäten relevant sind.

Suffizienz

Regierung und Verwaltung halten bei der Planung und Umsetzung von Politik ökonomische, soziale (u. a. Menschenrechte) und ökologische (planetare) Grenzen ein und orientieren sich an den Grundsätzen der Sparsamkeit.

Konsistenz

Ziele und Massnahmen auf unterschiedlichen Ebenen (international, national, lokal oder stadtintern auf strategischer und operativer Ebene) sind aufeinander abgestimmt. So entsteht eine konsistente Zielkaskade von globalen über lokale Ziele bis zu den Umsetzungsmassnahmen.

Kohärenz

Im Sinne eines systemischen und ganzheitlichen Ansatzes streben Regierung und Verwaltung eine kohärente Politik an. Dazu legen sie negative Nebenwirkungen von Sektoralpolitiken offen, vermeiden Zielkonflikte und streben Synergien an.

Reflexion

Regierung und Verwaltung messen die Wirkungen des politischen Handelns und reflektieren diese kontinuierlich in Bezug auf die zu erreichenden Ziele. Dies ermöglicht Anpassungs- und Verbesserungsmaßnahmen.

Partnerschaftlichkeit

Nachhaltigkeit ist ein Gemeinschaftswerk. Um zahlreiche Herausforderungen meistern zu können, bedarf es des Zusammenwirkens vieler Akteure. Regierung und Verwaltung handeln gemeinsam mit Wirtschaft, Politik und Gesellschaft Lösungen aus und setzen diese kooperativ um.

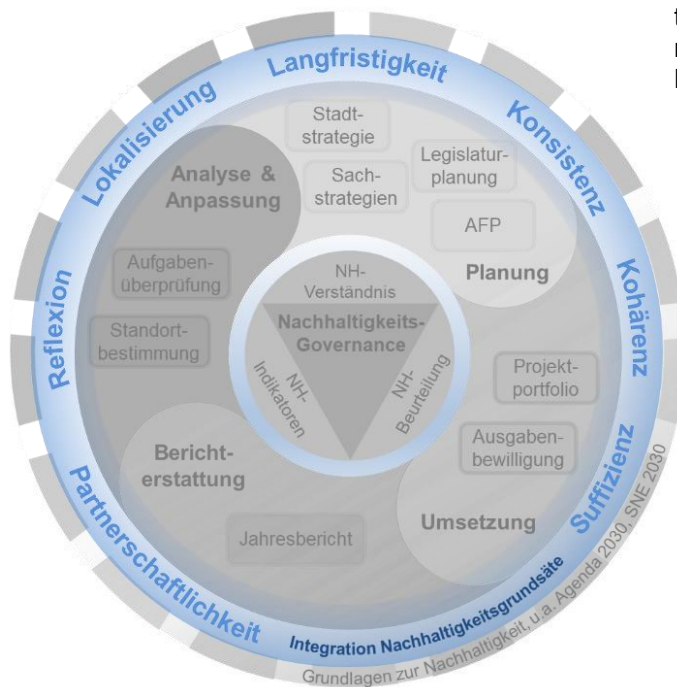


Abbildung 2: Nachhaltigkeitsgrundsätze als Teil des Modells

Das Steuerungsmodell

Unter dem Begriff «Steuerungsmodell» wird zusammengefasst, welche Instrumente zur Steuerung der Aufgaben und Finanzen verwendet werden, wie sie ausgestaltet und wie sie aufeinander abgestimmt sind. Dies ist eine Aufgabe des Controllings, weshalb auch von einem Controllingkreislauf gesprochen werden kann. Das nachfolgende Steuerungsmodell bezieht sich auf die Steuerung der Kernverwaltung – die Steuerung der dezentralen Verwaltung, den Beteiligungen und Beitragsempfängern ist hier nicht dargestellt.

Steuerungskreislauf

Das integrative Steuerungsmodell basiert auf einem klassischen Controllingkreislauf mit den vier Hauptschritten «Planung», «Umsetzung», «Berichterstattung» sowie «Analyse und Anpassung». Der Kreislauf ermöglicht Lernprozesse und damit eine kontinuierliche Weiterentwicklung.

Planung

Auf Grundlage eines gemeinsam getragenen Nachhaltigkeitsverständnisses wird das Verwaltungshandeln auf «nachhaltige Ziele» hin ausgerichtet. Diese sind langfristig und übertragen den übergeordneten Rahmen der Nachhaltigkeit (z.B. Agenda 2030 und SDGs) auf lokal relevante Ziele. Die Ziele sind miteinander abgestimmt.

Umsetzung

Die nachhaltigen Ziele werden in miteinander abgestimmten, kohärenten Massnahmen und Projekten realisiert. Ihre Umsetzung stellt sicher, dass die konkreten Projekte und Massnahmen den übergeordneten Zielen und Rahmenbedingungen entsprechen und die ökonomischen, sozialen und planetaren Grenzen berücksichtigen.

Berichterstattung

Es wird Rechenschaft über die erzielten Leistungen und Wirkungen sowie über die verbrauchten Ressourcen abgelegt. Die Berichterstattung erfolgt als Darstellung von IST-Werten im Vergleich mit der Planung oder in Form einer Einordnung in eine langfristige Entwicklung und im Kontext von allgemein anerkannten Schwellenwerten. Die Abgrenzung zum Hauptschritt «Analyse & Anpassung» ist daher fließend.

Analyse und Anpassung

Auf Grundlage der Berichterstattung wird der Handlungsbedarf bezüglich einer nachhaltigen Entwicklung analysiert und evaluiert, um allfällige organisatorische, rechtliche und strategische Anpassungen mit Blick auf eine kontinuierliche Verbesserung vorzunehmen. Dabei bietet sich auch die Gelegenheit, eine bewusste Auswahl der angestrebten Wirkungen und Leistungen zu treffen. Damit wird die Grundlage für die neue Planung gelegt und der Steuerungskreislauf geschlossen.

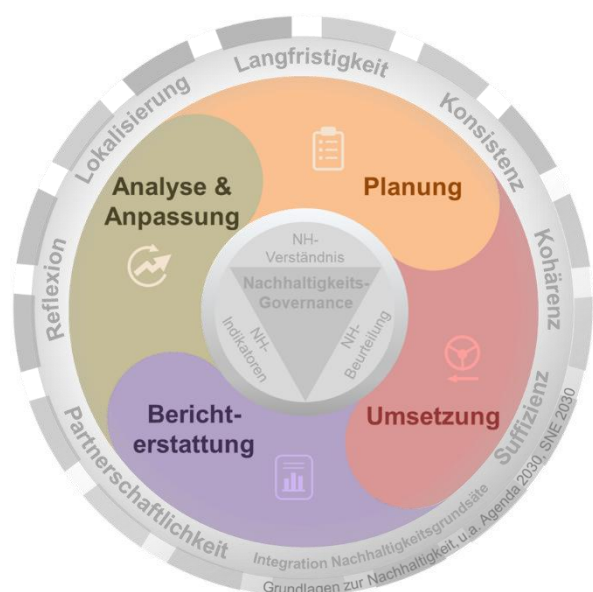


Abbildung 3: Steuerungskreislauf als Teil des Modells

Steuerungsinstrumente

Im vorliegenden Dokument werden nur jene Steuerungsinstrumente erläutert, die für die Nachhaltigkeit von besonderer Bedeutung sind. Diese Instrumente werden auf den folgenden Seiten detaillierter beschrieben:

- Die Stadtstrategie (auch Leitbild) legt die langfristigen nachhaltigen Ziele fest.
- Die Sachstrategien in den Aufgabengebieten (z. B. Mobilität, Klima) definieren die konkreten nachhaltigen Wirkungs- und Leistungsziele der Aufgabenbereiche.
- Die Legislaturplanung legt die mittelfristigen Ziele der Stadt im Sinne einer Schwerpunktbildung fest (Legislaturziele).
- Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) verbindet die Aufgaben und Projekte der Verwaltungseinheiten mit den finanziellen und personellen Ressourcen. Er beinhaltet auch das jährliche Budget.
- Das Projektportfolio zeigt die Summe aller Investitions- und sonstigen Projekte und ermöglicht Synergien.
- Die Ausgabenbewilligungen umfassen die einzelnen Ausgabenbeschlüsse der Legislative oder der Exekutive.
- Der Jahresbericht legt Rechenschaft über die Umsetzung der vorgenommenen Planung zu den Aufgaben und Finanzen ab.

- Die Standortbestimmung (auch in Form eines Nachhaltigkeitsberichts oder eines Berichts zur Stadtstrategie) zeigt auf, wie sich die Stadt insgesamt entwickelt bzw. ob und wie die langfristigen Ziele erreicht werden.
- Die Aufgabenüberprüfung dient der Reflexion zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung.

Um die Integration der Nachhaltigkeitsgrundsätze in die Steuerung sicherzustellen, empfiehlt es sich, eine unterstützende Nachhaltigkeitsgovernance aufzubauen. Diese koordiniert die Nachhaltigkeitsaktivitäten der unterschiedlichen Aufgabenbereiche (siehe Seite 12). Ihre Instrumente sind namentlich:

- Das Nachhaltigkeitsverständnis klärt die Nachhaltigkeitsgrundsätze und etabliert diese in der gesamten Verwaltung.
- Die Nachhaltigkeitsbeurteilung unterstützt die Beurteilung der einzelnen Ausgabenbewilligungen und das Projektportfolio.
- Nachhaltigkeitsindikatoren werden die in bestehende Instrumente wie Stadtstrategie, Legislaturplanung, Sachstrategien, AFP und die Berichterstattungen einbezogen.

Im integrativen Steuerungsmodell werden die Nachhaltigkeitsgrundsätze in den klassischen Steuerungskreislauf eingebettet, müssen darin aber weiterhin sichtbar bleiben. Dieses allgemeine Modell ist kontextbezogen zu interpretieren und muss bei der konkreten Umsetzung den lokalen Verhältnissen angepasst werden.

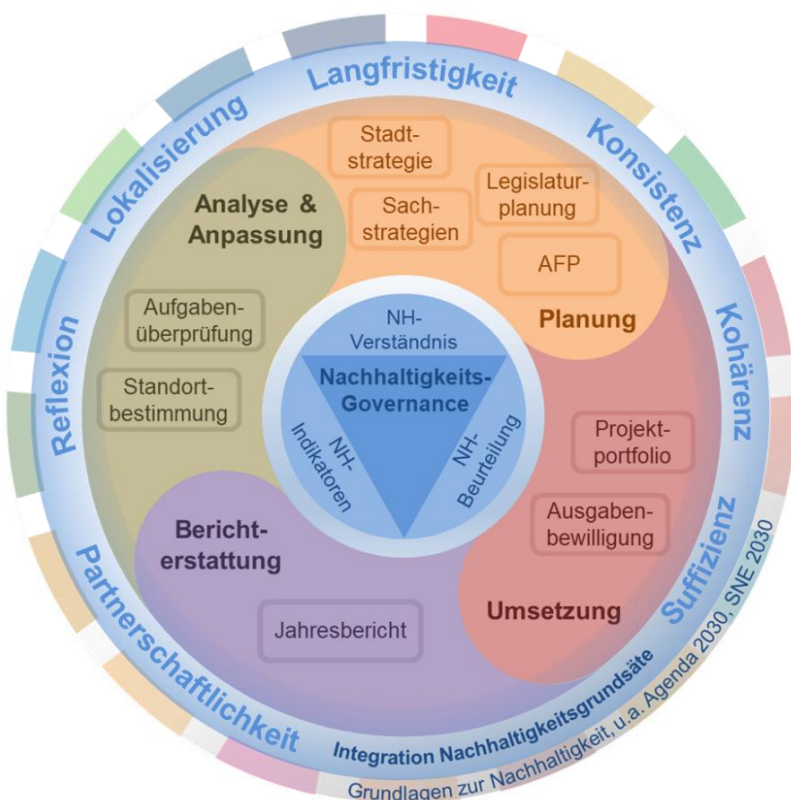


Abbildung 4:
Modell der integrativen Steuerung

Integration der Nachhaltigkeitsgrundsätze in die Steuerungsinstrumente

In den nachfolgenden Erläuterungen zu den Steuerungsinstrumenten wird skizziert, wie die Nachhaltigkeitsgrundsätze integriert und damit umgesetzt werden. Es handelt sich hierbei um idealtypische Beschreibungen dieser Instrumente. Dies eröffnet Gestaltungsspielraum, wie die Instrumente und Inhalte kontextspezifisch ausgestaltet werden. Massgeblich sind hierfür auch die kantonalen und eigenen städtischen Vorgaben.

Nachhaltigkeitsverständnis

Kurzbeschreibung: Das Nachhaltigkeitsverständnis beschreibt, was Nachhaltigkeit im Allgemeinen und konkret für die Stadt bedeutet: die Grundsätze der Nachhaltigkeit für die Stadt, die Einbettung von Nachhaltigkeit in die Steuerung und ihren Mehrwert. Das Dokument enthält *keine* inhaltlichen Nachhaltigkeitsziele – diese sind in die Stadtstrategie / das Leitbild der Stadt integriert. Als eigenes Instrument dient es der Koordinationsstelle für Nachhaltigkeit als wichtige Grundlage.

Integration Nachhaltigkeitsgrundsätze: Das Nachhaltigkeitsverständnis sichert die langfristige Entwicklungsperspektive der Stadt und setzt diese in einen globalen Nachhaltigkeitsrahmen (Lokalisierung). Dies dient als Grundlage, um globale Nachhaltigkeitsziele, städtische Ziele und Umsetzungsmassnahmen abzustimmen (Konsistenz).

Abstimmung mit anderen Steuerungsinstrumenten: Das Nachhaltigkeitsverständnis dient als Grundlage, um nachhaltige Ziele auf Ebene Stadtstrategie, in der Legislaturplanung und in den Sachstrategien zu erarbeiten. Die SDGs und die Grundsätze der Nachhaltigkeit dienen dabei als Rahmen, um die nachhaltigen Ziele in den Leitdokumenten zu definieren. Das Nachhaltigkeitsverständnis ersetzt also nicht die jeweils notwendige konkrete Aushandlung nachhaltiger Ziele.

Aufgrund der übergeordneten Bedeutung des Nachhaltigkeitsverständnisses sollte eine rechtliche Verankerung in der obersten rechtlichen Grundlage (z. B. Stadtordnung) angestrebt werden.

Stadtstrategie / Leitbild

Kurzbeschreibung: Die Stadtstrategie (auch Leitbild) dient als inhaltliches Leitdokument für die gesamte Steuerung. Sie definiert auf oberster strategischer Ebene die Ziele, die die Stadt langfristig erreichen will (Wirkungsziele). Die Stadtstrategie hat einen Planungshorizont von 8 bis 16 Jahren und deckt damit den Grundsatz der Langfristigkeit ab. Alternativ kann auch eine übergeordnete Nachhaltigkeitsstrategie die Funktion einer Stadtstrategie übernehmen.

Integration Nachhaltigkeitsgrundsätze: Die Stadtstrategie basiert auf dem Nachhaltigkeitsverständnis, so dass ihre Ziele nachhaltig sind (Konsistenz). Die Ziele sollen visionär (mutig) und lokal relevant sein (Lokalisierung). Sie können in für die Stadt relevante Handlungs-/Themenfelder gegliedert werden. Um die Entwicklung der Stadt im Hinblick auf die Ziele überprüfen zu können, werden die Ziele, wo möglich, mit Indikatoren versehen. Die wichtigsten Wechselwirkungen zwischen den Zielen (potenzielle Zielkonflikte und Synergien sowie nicht intendierte Nebenwirkungen) sind zu beschreiben und zu nutzen (Kohärenz).

Abstimmung mit anderen Steuerungsinstrumenten: Die pro Handlungsfeld definierten Ziele sind in den aufgabenspezifischen Sachstrategien oder im Sinne der Schwerpunktsetzung auch in der Legislaturplanung konkretisiert (wobei umgekehrt die Sachstrategien neben dem Nachhaltigkeitsverständnis als Grundlage für die Erarbeitung der Stadtstrategie verwendet werden). Die Erarbeitung der Stadtstrategie sollte zeitlich mit den Prozessen der Legislaturplanung abgestimmt sein. Die Umsetzung der Stadtstrategie wird jeweils am Ende der Legislatur ganzheitlich überprüft (siehe Standortbestimmung). Die Gliederung der Stadtstrategie ist daher auch in der Berichterstattung zu nutzen.

Sachstrategien

Kurzbeschreibung: Sachstrategien in den Aufgabenbereichen (z. B. Mobilitätsstrategie, Klimastrategie, Gesundheitsstrategie, Finanzstrategie) definieren die konkreten Wirkungs- und Leistungsziele in relevanten Aufgabenbereichen. Sie zeigen auf, mit welchen strategischen Massnahmen die darin enthaltenen Entwicklungsziele erreicht werden sollen und welche Ressourcen dafür nötig sein könnten (Schätzung). Sachstrategien haben je nach Thema unterschiedliche Planungshorizonte und unterliegen eigenen Planungszyklen.

Integration Nachhaltigkeitsgrundsätze: Die «Entwicklungsziele» aus Sachstrategien stellen bereichs- und veränderungsbezogene Nachhaltigkeitsziele für Verwaltungseinheiten dar – oder die Sicherung der bisherigen Aufgabenerfüllung. In der Erarbeitung der «Entwicklungsziele» ist darauf zu achten, dass diese mit den strategischen Zielen der übergeordneten Leitdokumente (Konsistenz) sowie mit den Entwicklungszielen der übrigen Sachstrategien (Kohärenz) abgestimmt sind. Wechselwirkungen zwischen den Entwicklungszielen der unterschiedlichen Sachstrategien sind transparent zu machen und Synergien anzustreben bzw. Konflikte zu minimieren. Um dies zu befördern, sollten die Entwicklungsziele ämterübergreifend erarbeitet und abgestimmt werden – ein Mitberichtsverfahren am Ende der Erarbeitung wird diesem Koordinationsanspruch nicht gerecht (Partnerschaftlichkeit). Die Übersicht über Ziele und Massnahmen aller städtischen Sachstrategien kann mit einem geeigneten Informatiktool unterstützt werden. Die Ziele müssen «smart» formuliert werden, um eine Überprüfung zu erleichtern (Reflexion).

Abstimmung mit anderen Steuerungsinstrumenten: Sachstrategien orientieren sich an den Zielen der Stadtstrategie, allenfalls auch der Legislaturplanung. Zugleich informieren sie die Erarbeitung der Stadtstrategie sowie der Legislaturplanung. Darüber hinaus basieren sie auf dem Nachhaltigkeitsverständnis und den darin formulierten Grundsätzen der Nachhaltigkeit. Die Umsetzung der Sachstrategien wird i.d.R. über Projekte (Massnahmen) verfolgt (vgl. Projektportfolio), welche als Ausgaben bewilligt und im Aufgaben- und Finanzplan mit Ressourcen ausgestattet werden.

Legislaturplanung

Kurzbeschreibung: Die Legislaturplanung (auch Legislaturprogramm oder Legislaturziele) dient der mittelfristigen strategischen Planung im Sinne einer politischen Schwerpunktsetzung der Regierung. Sie übersetzt die langfristigen strategischen Ziele in ausgewählte Mittelfristziele, die in der Kompetenz der Stadt liegen. Gegenstand sind damit vierjährige Etappenziele. Die Legislaturziele sind terminiert, messbar und mit Indikatoren versehen. Die Legislaturplanung legt damit dar, welche Wirkungen die Stadt innert vier Jahren erreichen will und was Regierung und Verwaltung dafür leisten. Ergänzend kann die Legislaturplanung auch Langfristziele zeigen und damit den Grundsatz der Langfristigkeit abdecken (wenn keine Stadtstrategie besteht).

Integration Nachhaltigkeitsgrundsätze: Die Legislaturplanung trägt zur Konsistenz zwischen globalen Orientierungen und der lokalen Umsetzung bei, indem er vierjährige nachhaltige Ziele in den von der Stadtstrategie definierten Handlungsfeldern formuliert (Lokalisierung).

Abstimmung mit anderen Steuerungsinstrumenten: Die Stadtstrategie bildet die inhaltliche Vorgabe für die Legislaturplanung (gleiche/abgestimmte Handlungsfelder). Liegt keine Stadtstrategie vor, werden die Handlungsfelder im Rahmen der Legislaturplanung definiert resp. von der Planung der letzten Legislatur übernommen. Die Zielerarbeitung orientiert sich an den konkreten Herausforderungen der Legislatur, an den vorhandenen Sachstrategien sowie an den im Nachhaltigkeitsverständnis festgelegten Grundsätzen der Nachhaltigkeit. Die Legislaturziele werden im Aufgaben- und Finanzplan (inkl. Budget) aufgeführt und mit Ressourcen versehen (siehe nächste Seite). Die Berichterstattung zur Legislaturplanung erfolgt entweder in einem Legislaturbericht, integriert im Jahresbericht oder dem Nachhaltigkeitsbericht oder in der Ausgangslage der neuen Legislaturplanung.

Aufgaben- und Finanzplan

Kurzbeschreibung: Der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) ist ein Kerninstrument der operativen kurz- und mittelfristigen Steuerung. Er verbindet die Aufgaben und Strategien der Verwaltungseinheiten mit den finanziellen und personellen Ressourcen – und dient somit der Ressourcenausstattung. Der AFP verfügt i.d.R. über einen vierjährigen Planungshorizont sowohl auf Stufe Stadt wie auch der einzelnen Verwaltungseinheiten. Er beinhaltet sowohl betriebliche (laufende) Aufwände und Erträge wie auch Investitionsausgaben und -einnahmen (Investitionsplanung ist integriert). Der AFP wird jährlich rollend erstellt. Das erste Planjahr entspricht dem Budget. Die Mittelfristplanung ermöglicht es, das Budget als Teil einer Entwicklung wahrzunehmen.

Integration Nachhaltigkeitsgrundsätze: Die für eine Verwaltungseinheit relevanten Entwicklungsziele werden im AFP aufgeführt, der Beitrag der Verwaltungseinheit zur Umsetzung benannt und ressourcenmässig beplant (vgl. Tabelle 1). Dies dient der Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Ziel- und Massnahmenebenen (Konsistenz). Damit wird deutlich, wie und in welchen Produkten Nachhaltigkeit gefördert wird (und wo eher nicht). Die Planjahre 2-4 des AFP ermöglichen eine politische Debatte zur gewünschten finanziellen und aufgabenbezogenen Entwicklung und damit einer bewussten Auswahl der Leistungen und Wirkungen unter Nachhaltigkeitsperspektive (Suffizienz). Bei der Erarbeitung des AFP kommt den einzelnen Verwaltungseinheiten eine zentrale Rolle zu, weil nur sie über die nötigen thematischen Fachkenntnisse verfügen (Partnerschaftlichkeit).

Abstimmung mit anderen Steuerungsinstrumenten: Der AFP deckt die Schnittstelle zwischen Strategien und operativer Umsetzungsplanung ab. Er referenziert direkt auf die Zielvorgaben aus der Stadtstrategie, aus den Sachstrategien («Entwicklungsziele») und aus der Legislaturplanung (siehe Tabelle 1). Ergänzend unterstützen eine Beschreibung von Aufgaben, Umfeldentwicklungen sowie Indikatoren und Kennzahlen das Verständnis und die Einordnung der Entwicklungen. Dabei können sowohl Leistungs-/Output- wie auch Wirkungs-/Outcome-Indikatoren verwendet werden, die auch in der Berichterstattung referenziert werden.

Tabelle 1: Elemente für die Planung auf Stufe Verwaltungseinheiten (oder Aufgabenbereichen/Produkten in einer NPM-Steuerung) in einem nachhaltigkeitsorientierten AFP

Element	Elementbeschreibung
Auftrag	Beschreibung des Grundauftrags gemäss rechtlichen Vorgaben
Entwicklungen/Umfeld	Beschreibung von Entwicklungstendenzen und Veränderungen im Umfeld und deren Auswirkungen
Ziele	Einfügen der relevanten Ziele / «Entwicklungsziele» gemäss übergeordneter Leitdokumente (Stadtstrategie, Legislaturplanung, Sachstrategien)
Beitrag der Verwaltungseinheit	Beschreibung des Beitrags der Verwaltungseinheit zur Erreichung der übergeordneten Ziele (Leistungen und Wirkungen)
Indikatoren	Angabe und Kurzbeschreibung der Leistungs- und Wirkungsindikatoren gemäss Beitrag der Verwaltungseinheit sowie weitere Kennzahlen (Indikatoren und Zielwerte aus Stadtstrategie / Leitbild, Legislaturplanung, Sachstrategien, Cercle Indicateurs)
Budget und Finanzplanung	Erfolgsrechnung für die letzten beiden Rechnungsjahre, das Vorjahresbudget (allenfalls ein Prognosewert), das neue Budget und die darauf folgenden drei Planjahre. Veränderungen werden kommentiert mit Bezug auf die obigen Informationen.
Weitere Erläuterungen	Weitere mögliche Erläuterungen betreffen Personalressourcen, Projekte, Einzelmassnahmen, Transferleistungen oder ein Vergleich mit der Vorjahresplanung

Projektportfolio

Kurzbeschreibung: Das Projektportfolio bietet einen aktuellen Überblick über künftige, laufende und abgeschlossene Projekte und ermöglicht eine einheitliche Steuerung der Umsetzungsmassnahmen. Das Portfolio beinhaltet sowohl die Investitionsprojekte (Investitionsplanung) als auch die grösseren übrigen Projekte. Die Projekte sind den strategischen Zielen der Stadt zugeordnet.

Integration Nachhaltigkeitsgrundsätze: Das Portfolio ermöglicht es, dass Projekte untereinander und mit den Entwicklungszielen und Nachhaltigkeitsgrundsätzen abgestimmt werden (Konsistenz und Kohärenz). Darüber hinaus begünstigt es die Priorisierung der Vorhaben und einen effizienten Ressourceneinsatz (Suffizienz) und ein partnerschaftliches Vorgehen (Partnerschaftlichkeit).

Abstimmung mit anderen Steuerungsinstrumenten: Grosse Projekte sind im Aufgaben- und Finanzplan erläutert. Die Umsetzung der nachhaltigen Ziele der strategischen Leitdokumente (Stadtstrategie, Legislaturplanung, Sachstrategien) kann mittels einer Nachhaltigkeitsbeurteilung gesichert werden, die dazu zu einem frühen Zeitpunkt der Projektplanung zur Anwendung kommen muss. Die Nachhaltigkeitsbeurteilung operationalisiert die Grundsätze der Nachhaltigkeit aus dem Nachhaltigkeitsverständnis sowie die nachhaltigen Ziele auf Massnahmenebene.

Das Projektportfolio – wie auch die Nachhaltigkeitsbeurteilung – sind Instrumente der Verwaltungsführung. Damit sie ihre Wirkung entfalten können, müssen die Projektleitenden auf Nachhaltigkeit sensibilisiert und geschult sein und die Führungskräfte die Orientierung an Nachhaltigkeit mittragen. Die Koordinationsstelle 'Nachhaltigkeit' unterstützt dabei (vgl. Seite 12).

Ausgabenbewilligung

Kurzbeschreibung: Die Ausgabenbewilligung ist ein Überbegriff für die jeweils lokal verwendeten Bezeichnungen für den Beschluss von Ausgaben (z. B. Verpflichtungskredit oder Sonderkredit), die in der Kompetenz der Legislative oder der Regierung liegen. Mit der Bewilligung wird ein bestimmtes Vorhaben zur Umsetzung (oder zur Projektierung) freigegeben.

Integration Nachhaltigkeitsgrundsätze: Um eine umfassende Entscheidungsgrundlage zu erstellen, werden (wesentliche) Vorhaben einer

Nachhaltigkeitsbeurteilung unterzogen. Dies trägt dazu bei, dass Projekte und Investitionen auf die nachhaltigen Ziele einzahlen und die gewünschten Wirkungen entfalten (Konsistenz) und dies den Entscheidungsgremien transparent aufgezeigt werden kann. Dies erleichtert die Priorisierung von Projekten (Suffizienz).

Abstimmung mit anderen Steuerungsinstrumenten: Die Nachhaltigkeitsbeurteilung operationalisiert die Grundsätze der Nachhaltigkeit aus dem Nachhaltigkeitsverständnis sowie die nachhaltigen Ziele der strategischen Leitdokumente (Stadtstrategie, Legislaturplanung, Sachstrategien) auf Ausgabenebene. Bedeutende Ausgabebewilligungen sind im AFP erläutert.

Jahresbericht

Kurzbeschreibung: Der Jahresbericht (auch «Geschäftsbericht» unter Einschluss der Jahresrechnung) legt Rechenschaft über die Umsetzung der im AFP vorgenommenen Planung zu den Aufgaben und Finanzen ab. Um einen Vergleich von SOLL und IST zu erleichtern, muss er vergleichbar zum AFP aufgebaut sein. Es ist daher effizient, die Jahresrechnung sowie die Rechenschaftsablage (Rechenschaftsbericht, Geschäftsbericht) in einem Bericht zusammen zu behandeln.

Integration Nachhaltigkeitsgrundsätze: Der Jahresbericht stellt der SOLL-Planung im AFP die IST-Werte gegenüber (Vergleichbarkeit, Konsistenz). Er berichtet nicht nur über die finanzielle Entwicklung, sondern über alle Leistungen der Verwaltung. Um eine Gesamtperspektive auf die städtische Entwicklung zu ermöglichen (Reflexion), umfasst er ausgewählte, zeitnah verfügbare Kern-Indikatoren der nachhaltigen Ziele (Ziele der Stadtstrategie, des Legislaturplans und Entwicklungsziele aus den Sachstrategien).

Abstimmung mit anderen Steuerungsinstrumenten: Wie oben erläutert ist der Jahresbericht ähnlich aufgebaut wie der AFP. Er kann weitere Berichterstattungen abdecken, z. B. den Zwischenstand in der Umsetzung der Legislaturziele oder der Stadtstrategie. Der Jahresbericht dient damit als eine der Grundlagen für eine periodische Berichterstattung zur Umsetzung der (vgl. Standortbestimmung unten).

Standortbestimmung

Kurzbeschreibung: Die Standortbestimmung zeigt periodisch auf, wie sich die Stadt insgesamt entwickelt bzw. ob und wie die übergeordneten Ziele der Stadt erreicht werden. Sie basiert auf den in der Stadtstrategie und in Sachstrategien verwendeten Wirkungs- und Outcome-Indikatoren. Die Standortbestimmung nimmt eine ganzheitliche Sicht auf die Entwicklung der Stadt ein und reflektiert die Wechselwirkungen zwischen den nachhaltigen Zielen sowie zu übergeordneten Entwicklungstrends. Sie zeigt damit den Stand der nachhaltigen Entwicklung der Stadt auf. Weiter identifiziert sie den Handlungsbedarf mit Blick auf die Erreichung der übergeordneten Ziele der Stadt. Die Standortbestimmung kann auch als integrativer Bericht zur Stadtstrategie erstellt werden oder in der Form eines allgemeinen Nachhaltigkeitsberichts.

Integration Nachhaltigkeitsgrundsätze: Die Standortbestimmung ist ein Instrument des Langfristmonitorings (Langfristigkeit). Sie dient der Überprüfung, ob die Stadt auf gutem Weg ist, um die nachhaltigen Ziele bzw. die «Entwicklungsziele» der Sachstrategien zu erreichen. Die Zielerreichung wird im Hinblick auf neue Entwicklungen und Trends hin reflektiert. Damit wird die Grundlage geschaffen, um strategische Anpassungen an der Stadtstrategie oder in Sachstrategien vorzunehmen und Prioritäten neu zu setzen (Reflexion).

Abstimmung mit anderen Steuerungsinstrumenten: Die Standortbestimmung dient als Grundlage zur kontinuierlichen Überprüfung der Stadtstrategie sowie zur Erarbeitung der neuen Legislaturplanung. Sie kann auch als Grundlage zur Erarbeitung von Sachstrategien verwendet werden. Soll kein separates Instrument geschaffen werden, kann auch der Jahresbericht periodisch ergänzt, eine Informationsplattform online verwendet oder die Analysephase für eine neue Stadtstrategie ausgebaut werden.

Aufgabenüberprüfung

Kurzbeschreibung: Die Aufgabenüberprüfung dient der periodischen Reflexion zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz der Aufgaben und Leistungen. Klassischerweise wird das Instrument auf die Einsparung von finanziellen Ressourcen («Sparpaket») oder zur Verbesserung des finanziellen Handlungsspielraum eingesetzt. Es kann aber auch einen wichtigen Beitrag zur Steuerung der kontinuierlichen Entwicklung leisten («periodische/rollende Aufgabenüberprüfung»). Die Überprüfung kann dabei breit ausgelegt werden und zur Erreichung verschiedener nachhaltiger Ziele der Stadt beitragen («Ressourcen insgesamt schonen»).

Integration Nachhaltigkeitsgrundsätze: Die Aufgabenüberprüfung dient der kontinuierlichen Verbesserung und der Ausrichtung der Leistungen der Stadt auf Nachhaltigkeit (Reflexion). Im Hinblick auf die nachhaltigen Ziele der Stadt wird überprüft, welche Aufgaben und Leistungen besonders relevant sind bzw. auf welche unter Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsüberlegungen ggf. ganz oder teilweise verzichtet werden könnte (Suffizienz).

Abstimmung mit anderen Steuerungsinstrumenten: Um Aufgabenbereiche zu überprüfen, wird Bezug auf die verschiedenen strategischen Leitdokumente und Berichterstattungen genommen. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für die nächsten Planungsschritte. Umsetzungsmassnahmen aus einer Aufgabenüberprüfung werden mittels Projektportfolio überwacht.

Nachhaltigkeitsgovernance: die Steuerung steuern

Um Legitimität und Verbindlichkeit einer integrativen Steuerung zu schaffen, ist diese stufengerecht in der Stadtordnung, im Organisations- und Finanzreglement sowie in Verordnungen zu verankern. Ein (Controlling-)Handbuch regelt Instrumente, Prozesse und Kompetenzen im Detail.

Neben dieser rechtlichen Verankerung sowie der Integration in den Steuerungsinstrumenten stützt sich eine integrative Steuerung auch auf eine funktionale Organisation, eine gute Verwaltungskultur und technische Hilfsmittel.

Als Elemente einer ganzheitlichen Nachhaltigkeitsgovernance sind zwei Gremien zentral: Die Koordinationsstelle und das Koordinationsgremium. Auftrag und Kompetenzen beider Gremien müssen von der politischen Führung verabschiedet sein, um ihnen den nötigen Rückhalt zu bieten.

Die Koordinationsstelle

Als Aufgabe der Regierung wird die Steuerung von einer zentralen Verwaltungsstelle koordiniert, die im Sinne einer Querschnittsfunktion auf hoher Ebene, z. B. der Stadtkanzlei, dem Präsidialdepartement oder der Finanzabteilung zugeteilt ist («Controlling»).

Die Koordinationsstelle steht in engem Bezug zu den Stellen, welche die Stadtstrategie, wichtige Sachstrategien und die Berichterstattungen dazu verantworten. Sie vernetzt die Verwaltungseinheiten und Partner, organisiert und moderiert das Koordinationsgremium und gewährleistet die für die integrative Steuerung notwendige Gesamtperspektive.

Zum Kerninstrumentarium der Koordinationsstelle gehören:

- das Nachhaltigkeitsverständnis (siehe Erläuterung auf Seite 7)
- die Nachhaltigkeitsbeurteilung (vgl. Erläuterungen beim Projektportfolio und der Ausgabenbewilligung, Seite 10)
- Nachhaltigkeitsindikatoren als Grundlage für verschiedene Instrumente (u. a. Legislaturplanung, Sachstrategien, AFP, Jahresbericht, Standortbestimmung)

Das Koordinationsgremium

Der Einbezug des Fachwissens aus den einzelnen Aufgabenbereichen ist unerlässlich, weil nachhaltige Ziele in den einzelnen Sachbereichen erarbeitet und umgesetzt werden müssen. Es empfiehlt sich daher, ein ämterübergreifendes Koordinationsgremium einzurichten, das sich aus Vertretungen aus allen Departementen / Direktionen zusammensetzt – oder ein bestehendes Gremium (z. B. Departementsekretär/-innen) zu beauftragen.

Die Berücksichtigung der unterschiedlichen Fachperspektiven unterstützt die Förderung der Strategiekohärenz. Dafür ist eine Verwaltungskultur zu pflegen, die ämterübergreifendes Zusammenarbeiten fördert. Führungskräfte müssen die Anwendung der Steuerungsinstrumente und die relevanten Zielsetzungen kennen – nicht nur ihres Bereichs, sondern auch der thematisch verbundenen anderen Verwaltungseinheiten. Damit kann Commitment zu den Zielen der Stadt geschaffen werden.

Ein Informatiktool zur Übersicht über (städtische und sektorspezifische) nachhaltige Ziele sowie Massnahmen kann die Koordinationsarbeit und die verwaltungsinterne Zusammenarbeit erleichtern, wenn es gut in die Verwaltungsprozesse eingebunden wird.

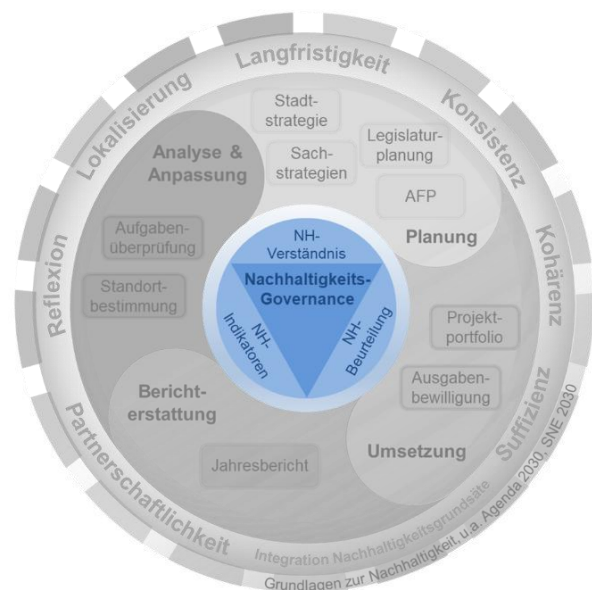


Abbildung 5: Nachhaltigkeitsgovernance

Autoren Marius Christen, Beat Blaser

Begleitgruppe Basel-Stadt: Barbara Alder & Nadine Gründiger, Abteilung Grundlagen und Strategien, Kantons- und Stadtentwicklung
Bern: Reto Rutschi, Finanzverwaltung & Natalie Schäfer, Umwelt & Energie, Amt für Umweltschutz
Genf: Nadine Allal, Service Agenda 21 – Ville durable & Orazio Margarone, Direction du département des finances, de l'environnement et du logement
Luzern: Myriam Barsuglia, Stadtkanzlei & Mirjam Luder, Klimaanpassung, Nachhaltige Entwicklung Umweltschutz
Thun: Renate Schneider, Finanzverwaltung

Das Projekt wurde vom Förderprogramm NE des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) und von den Städten Basel, Bern, Genf, Luzern und Thun ko-finanziert.

Datum April 2026

Kontakt marius.christen@bolzpartner.ch – 078 802 23 34
beat.blaser@bolzpartner.ch – 079 686 08 49

bpc bolz+partner consulting ag
Gutenbergstrasse 14, 3011 Bern
Lagerstrasse 33, 8004 Zürich
T +41 31 381 66 86
info@bolzpartner.ch
www.bolzpartner.ch

