



Dialog Nachhaltige Kommunen NRW

**Empfehlungen zur  
Weiterentwicklung der  
Nachhaltigkeitsstrategie  
des Landes Nordrhein-  
Westfalen**

Dezember 2023

---

---

## **Folgende Mitglieder des „Dialog Nachhaltige Kommunen NRW“ tragen das Papier mit:**

### **Ingo Brohl**

(Landrat des Kreises Wesel)

### **Pit Clausen**

(Oberbürgermeister der Stadt Bielefeld)

### **Katja Dörner**

(Oberbürgermeisterin der Stadt Bonn)

### **Rudolf Graaff**

(Beigeordneter des Städte- und  
Gemeindebundes NRW)

### **Mario Hecker**

(Bürgermeister der Gemeinde Kalletal)

### **Felix Heinrichs**

(Oberbürgermeister der Stadt  
Mönchengladbach)

### **Dr. Gero Karthaus**

(Bürgermeister der Stadt Engelskirchen)

### **Dr. Marco Kuhn**

(Erster Beigeordneter Landkreistag NRW)

### **Markus Lewe**

(Oberbürgermeister der Stadt Münster)

### **Erik Lierenfeld**

(Bürgermeister der Stadt Dormagen)

### **Jörn Möltgen**

(Bürgermeister der Gemeinde Havixbeck)

### **Hans-Jürgen Petrauschke**

(Landrat des Rhein-Kreises Neuss)

### **Simone Raskob**

(Beigeordnete der Stadt Essen)

### **Elke Reichert**

(Dezernentin des Rheinisch-  
Bergischen Kreises)

### **Henriette Reker**

(Oberbürgermeisterin der Stadt Köln)

### **Dr. Ute Röder**

(Verwaltungsvorständin des  
Kreises Lippe)

### **Christoph Rüter**

(Landrat des Kreises Paderborn)

### **Dr. Christian Schulze Pellengahr**

(Landrat des Kreises Coesfeld)

### **Burkhard Schwuchow**

(Bürgermeister der Stadt Büren)

### **Dr. Christine Wilcken**

(Beigeordnete des Städtetags NRW)

### **Thomas Westphal**

(Oberbürgermeister der Stadt Dortmund)

### **Harald Zillikens**

(Bürgermeister der Stadt Jüchen)



Nordrhein-Westfalen und seine Kommunen resilienter aufstellen, gemeinsam die Herausforderungen der multiplen Krisen angehen und eine zukunftsfähige Entwicklung ermöglichen - diese Vision bedarf klarer Rahmenbedingungen, eines gemeinsamen Kompasses für ganz Nordrhein-Westfalen sowie der engen Kooperation zwischen Land und Kommunen. Nachhaltige und innovative Lösungswege sind sowohl für eine erfolgreiche und umfassende sozial-ökologische Transformation als auch als Reaktion auf multiple globale Krisen und zur Steigerung der Resilienz zwingend notwendig.

Die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen kann dafür als Rahmenwerk und Richtschnur dienen, sofern die anstehende Weiterentwicklung die Wirksamkeit, kommunale Verankerung und Umsetzung stärkt. Als Schlüsselakteuren zur Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung und Wirkungsebene vor Ort kommt Kommunen bei der Umsetzung der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie eine zentrale Bedeutung zu.

Seit dem Jahr 2014 tauscht sich das Gremium „Dialog Nachhaltige Kom-

munen NRW“ unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände regelmäßig auf Staatssekretäresebene mit dem Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr NRW zu Fragen der Nachhaltigen Entwicklung, der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie sowie der Zusammenarbeit zwischen Land und Kommunen aus. Inhaltlich koordiniert und begleitet wird das Dialogformat durch die Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW (LAG 21 NRW).

Als Mitglieder des Dialogs Nachhaltige Kommunen möchten wir Nachhaltige Entwicklung vor Ort umsetzen, landesweit vorantreiben und unserer Verantwortung lokal sowie global gerecht werden. Das Gremium begrüßt daher die Weiterentwicklung der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie und leistet mit dem vorliegenden Empfehlungspapier einen Beitrag aus kommunaler Perspektive.

Die inhaltlichen Schwerpunkte liegen dabei auf konkreten Empfehlungen zum **Weiterentwicklungsprozess der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie** als handlungsleitendes Rahmenwerk sowie der **Stärkung der Umsetzung der Strategie** in den Kommunen.

## **Kommunale Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen:**

1. Das Ziel- und Indikatorensystem ambitionierter und umfassender aufstellen
2. Eine einheitliche Nachhaltigkeitsdefinition im Sinne der starken Nachhaltigkeit entwickeln
3. Politikkohärenz durch die Förderung der vertikalen Integration erreichen
4. Stärkere Berücksichtigung von Zielkonflikten und Synergien in der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie
5. Peer-Review-Prozess zur Evaluierung der Nachhaltigkeitsstrategie
6. Nachhaltigkeit im Landeshaushalt
7. Rechtliche Rahmenbedingungen für eine stärkere Verbindlichkeit

## **Kommunale Empfehlungen zur Stärkung der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen:**

1. Flächendeckende Förderung von integriertem kommunalen Nachhaltigkeitsmanagement
2. Kommunale Handlungsfreiheit für die beschleunigte Umsetzung kommunaler Nachhaltigkeitsprozesse ausbauen
3. Nachhaltige kommunale Daseinsvorsorge benötigt eine ausreichende finanzielle Ausstattung
4. Kommunale Nachhaltigkeitskommunikation und -berichterstattung stärken

# Erläuterung der Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen

Bei den folgenden Empfehlungen handelt es sich um Anregungen der Gremiumsmitglieder aus kommunaler Sicht, die zu einer Stärkung und Weiterentwicklung der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie als Orientierungsrahmen für ein nachhaltiges NRW beitragen sollen. Diese bewegen sich auf der Governance-Ebene und beinhalten daher keine Anregungen zu einzelnen thematischen Schwerpunkten.

## 1. Das Ziel- und Indikatorensystem ambitionierter und umfassender aufstellen

Als Kernstück der Strategie adressiert das Ziel- und Indikatorensystem die konkreten Transformationsbedarfe und bietet damit auch für die kommunale Umsetzung Orientierung. Um die Wirksamkeit zu erhöhen und die Zielerreichung zu beschleunigen, bedarf es einer umfassenden Überprüfung des Ziel- und Indikatorensystems, um Anpassungen vornehmen und Lücken schließen zu können. In diesem Kontext sollten konkrete, wirkungsorientierte und SMART-formulierte Zielsetzungen verbunden mit Indikatoren zur Erfolgsmessung in allen Transformationsbereichen zum Standard werden. Die Konkretisierung der formulierten Ziele wird insgesamt angeregt, insbesondere zur Schaffung eines klaren Zeitrahmens und verbesserten Messbarkeit der Zielerreichung für ein nachhaltiges NRW.

## 2. Eine einheitliche Nachhaltigkeitsdefinition im Sinne der starken Nachhaltigkeit entwickeln

Die NRW-Nachhaltigkeitsstrategie sollte im Rahmen der Weiterentwicklung ganzheitlich am Konzept der planetaren Belastbarkeitsgrenzen ausge-

richtet werden. Dieses sollte in einem einheitlichen Grundverständnis zur Definition von Nachhaltigkeit als klare Norm etabliert werden. Diese kann als gemeinsame Basis für die Nachhaltigkeitsprozesse auf kommunaler Ebene dienen und so die gemeinsame Zielrichtung von Land und Kommunen stärken. Darüber hinaus kann die Etablierung der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie als Dachstrategie für die gesamte Landesverwaltung dazu beitragen, dass diese handlungsleitenden Charakter erhält und in ihrer Wirksamkeit verbessert wird. Dies würde die Multiplikator\*innen- und Vorbildwirkung des Landes hervorheben und die weitere Harmonisierung der Zielsysteme zwischen kommunaler und Landesebene unterstützen. Zudem müssen die im Nachhaltigkeitsdiskurs diskutierten Prinzipien der Effizienz, Konsistenz und Suffizienz noch stärker gemeinsam betrachtet werden, um unerwünschte Rebound-Effekte zu vermeiden.

## 3. Politikkohärenz durch die Förderung der vertikalen Integration erreichen

Es wird begrüßt, dass Kommunen als zentrale Ebene für das Gelingen von Nachhaltiger Entwicklung anerkannt werden. Im Sinne einer vertikalen In-

Integration ist die Anschlussfähigkeit der Ziele der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie mit der kommunalen Ebene bisher jedoch nicht stark genug berücksichtigt worden. Im Rahmen der Fortschreibung sollte daher das Ineinandergreifen der Zielsysteme aller föderalen Ebenen stärker fokussiert werden, um eine kohärente und gemeinsame Umsetzung zu ermöglichen. Wichtig dabei ist, dass Kommunen eigene kommunalspezifische Schwerpunkte setzen können, während die NRW-Nachhaltigkeitsstrategie zugleich als Rahmenwerk dient, ohne neue verpflichtende Standards zu setzen. Durch freiwillige Instrumente wie Voluntary Local Reviews oder den Berichtsrahmen Nachhaltige Kommunen können Kommunen den Fortschritt der nachhaltigen Entwicklung vor Ort vergleichbar, sichtbar und messbar machen.

#### **4. Stärkere Berücksichtigung von Zielkonflikten und Synergien in der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie**

Eine strategische Herangehensweise in Bezug auf Nachhaltige Entwicklung ist unabdingbar, da es sich um ein Querschnittsthema in der Kommune und zugleich auch zwischen Land und Kommunen sowie zwischen Land und Bund handelt, das eines übergreifenden und integrierten Koordinierungsansatzes bedarf. Im Sinne der horizontalen Integration sollten Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Nachhaltigkeitszielen stärker in den Blick genommen und im Rahmen der Strategie systematisch dargestellt werden. Neben möglichen Synergieeffekten und positiven Zusammen-


hängen sollten insbesondere auch Zielkonflikte, die sich zwangsläufig aus den formulierten Zielen ergeben, transparent aufgeschlüsselt und im besten Fall auch gelöst bzw. gestärkt werden. Dies würde einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, das Verständnis für die konkreten Herausforderungen, denen das Land NRW und die Kommunen bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele begegnen, weiter zu schärfen und mögliche Lösungsszenarien bereits mitzudenken. Auch in Bezug auf Zielkonflikte und Synergien ist eine systematische Wirkungsmessung der Aktivitäten wichtig, die in die Planung neuer Maßnahmen einfließt. Erforderlich sind Messbarkeit, das Setzen von Zielwerten und ein nachvollziehbares Monitoring.

#### **5. Peer-Review-Prozess zur Evaluierung der Nachhaltigkeitsstrategie**

Für eine starke NRW-Nachhaltigkeitsstrategie braucht es eine hochwertige Qualitätssicherung durch unabhängige Expertise. Dies sollte in Form eines Peer-Review-Verfahrens unter Einbezug der kommunalen Perspektive erfolgen, um neue Erkenntnisse zu strukturellen und inhaltlichen Potenzialen und Herausforderungen – auch für die kommunale Ebene – zu generieren.

#### **6. Nachhaltigkeit im Landeshaushalt**

Nachhaltige Entwicklung darf nicht als zusätzliches Add-on zu den laufenden Aktivitäten der Landesregierung verstanden und finanziert werden. Eine nachhaltige Ausrichtung der Finanzpolitik und des Landeshaushalts stellt



daher einen zentralen Hebel zur Stärkung der Umsetzung dar. Die Verknüpfung von Zielen der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie mit dem Landeshaushalt sorgt für deren notwendige finanzielle Unterfütterung und erleichtert die wirkungsorientierte Steuerung. Einige Kommunen haben sich in den letzten bereits Jahren auf den Weg gemacht, Nachhaltigkeitshaushalte zu erstellen. Die Vorgehensweise ist dabei vielfältig. Auf diese Erfahrungen kann das Land aufbauen, um die Finanz- und Haushaltspolitik strukturiert mit Nachhaltigkeitszielen zu verbinden.

## **7. Rechtliche Rahmenbedingungen für eine stärkere Verbindlichkeit**

Bund, Länder und Kommunen sollten Rahmenbedingungen, Anreize und Impulse setzen für ein ressourcenschonendes Leben und den Erhalt der Lebensqualität. Ein nachhaltiges Verhalten muss für alle Bürgerinnen und Bürger möglich und einfacher werden. Parallel müssen Anreize für die Industrie und die Unternehmen geschaffen werden, ihre Produktionsweisen umzustellen.

Die aktuelle NRW-Nachhaltigkeitsstrategie ist gekennzeichnet durch eine geringe Selbstbindung des Landes. Durch eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen ergeben sich vielfältige Möglichkeiten, diese Problematik anzugehen. Die Verankerung eines verbindlichen Nachhaltigkeitschecks würde den Zweck erfüllen, neben Gesetzesentwürfen auch bestehende Gesetze, Verordnungen sowie Steuerpolitik auf ihre Kohärenz mit dem Zielsystem der NRW-Nachhal-

tigkeitsstrategie zu überprüfen. Dabei bedarf es einer genauen Betrachtung vor dem Hintergrund der Bemühungen zum Abbau bürokratischer Hürden. Bisher verwendete Instrumente sollten evaluiert und dann zielgenau eingesetzt werden.

Als langfristiges und existentielles Gesellschaftsanliegen sollte weiterhin die Verankerung Nachhaltiger Entwicklung als Staatsziel in der Landesverfassung angestrebt werden, um die rechtliche Verbindlichkeit sowie das gesellschaftliche Engagement zu erhöhen.

# Erläuterung der Empfehlungen zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen

Die folgenden Punkte adressieren Rahmenbedingungen und Bedarfe, die auf kommunaler Ebene notwendig sind, um Kommunen als zentrale Umsetzungsebene Nachhaltiger Entwicklung zu stärken und in ihrem Engagement zukunftsorientiert aufzustellen.

## 1. Flächendeckende Förderung von integriertem kommunalen Nachhaltigkeitsmanagement


Um die Umsetzung der Zielsetzungen der Strategie auf kommunaler Ebene zu unterstützen und den Kommunen ein daran anknüpfendes strategisches Nachhaltigkeitsmanagement zu ermöglichen, ist die flächendeckende Förderung integrierter kommunaler Nachhaltigkeitsprozesse einschließlich der dafür notwendigen personellen Ressourcen von großer Relevanz. Ein besonderes Augenmerk sollte dabei auf der Stärkung der Wirkungsorientierung der Instrumente des kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements – Nachhaltigkeitsstrategien, -berichten, -kommunikation sowie – haushalten – liegen, um Hilfestellung zu geben, dass die wirkungsorientierte Steuerung mit Nachhaltigkeitszielsetzungen im kommunalen Kerngeschäft leichter vollzogen werden kann. Für die Verstetigung geförderter Strukturen ist es wichtig, dass Kommunen neben standardisierten Instrumenten auch bei kommunalspezifischen Prozessen individuell gefördert werden.

## 2. Kommunale Handlungsfreiheit für die beschleunigte Umsetzung kommunaler Nachhaltigkeitsprozesse ausbauen

Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen, denen Kommunen bezüglich individueller Gegebenheiten und Herausforderungen ausgesetzt sind, sind bei der Umsetzung von Nachhaltigkeitsaktivitäten zu berücksichtigen. Zur schnelleren Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung auf kommunaler Ebene braucht es Mut, Innovation und kommunalspezifische Lösungen. Diesbezüglich wird angeregt, der kommunalen Ebene die notwendigen Kompetenzen zur beschleunigten Umsetzung jener Lösungsansätze zuzusprechen und den kommunalen Handlungsspielraum zu erhöhen. Denkbar ist beispielsweise die Vereinfachung der Prozesse zur Schaffung von Experimentierräumen, um neue, innovative Konzepte auf kommunaler Ebene erproben - und bei Erfolg auch verstetigen - zu können.

Gleichzeitig können Kommunen auf bestehenden Erfahrungen aufbauen. Beispiele guter Praxis bieten Orientierung für die Umsetzung in anderen Kommunen. Dem Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen ebenso wie mit dem Land, der Wissen-





schaft und weiteren Akteurinnen und Akteuren kommt daher eine hohe Bedeutung zu. Auch übergreifende Beratungsangebote des Landes und des Bundes sind eine wichtige Unterstützung für die lokale Umsetzung.

### **3. Nachhaltige kommunale Daseinsvorsorge benötigt eine ausreichende finanzielle Ausstattung**

Die zentrale Rolle der Kommunen bei der Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung sowie der Ziele der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie muss sich ebenfalls in einer auskömmlichen finanziellen Ausstattung widerspiegeln. Vor dem Hintergrund, dass der kommunale Finanzbedarf auch in zentralen Bereichen zur Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung weiter steigen wird, sollte dies Berücksichtigung in der Fortschreibung der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie finden, um die kommunale Nachhaltigkeitstransformation nicht zu gefährden.

### **4. Kommunale Nachhaltigkeitskommunikation und -berichterstattung stärken**

Für die erfolgreiche Gestaltung von Nachhaltigkeit als gesellschaftliche Gemeinschaftsaufgabe sollte die Kommunikation hinsichtlich der gemeinsamen Umsetzung der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie verstärkt werden. Dabei ist auf ein positives Framing der Transformation als Chance für NRW und als Antwort auf die bestehenden Herausforderungen zu achten.

Öffentlichkeitswirksamkeit und Transparenz durch umfangreiche Nachhal-

tigkeitskommunikation sind aufgrund der Nähe zu den Bürger\*innen auf kommunaler Ebene zentral. Nur so können Kommunen ihrer Vorbild- und Multiplikator\*innenrolle bei der Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung gerecht und gesellschaftliche Spannungen reduziert werden.

Damit einhergehend bestehen für die Kommunen nach wie vor besondere Herausforderungen im Aufbau einer einheitlichen Berichtsstruktur sowie in der Datenverfügbarkeit auf kommunaler Ebene. Somit wäre eine verbesserte Verfügbarkeit landesweiter nachhaltigkeitsrelevanter Daten für die kommunale Ebene begrüßenswert und ein wichtiger Schritt hin zu einer flächendeckenden kommunalen Nachhaltigkeitsberichterstattung und -kommunikation. Wichtig für ein funktionierendes Monitoring sind qualitativ hochwertige, leicht verständliche und verfügbare Datengrundlagen. Die statistischen Ämter auf allen Ebenen müssen gestärkt und digitale Verfahren zum Austausch zwischen der kommunalen und staatlichen Ebene verbessert werden, beispielsweise in Form einer Kontaktstelle für Kommunen bei IT.NRW. Die Bereitstellung und Definition entsprechender Indikatoren sollte dabei ebenfalls in Abstimmung mit den Kommunen erfolgen.