



Amt für Finanzen und  
Beteiligungen

18.06.2020

**Ihr/e Ansprechpartner/in:**

Herr Schetter

Telefon: 492-2000

Schetter@stadt-muenster.de

## Öffentliche **Beschluss**vorlage

Betrifft

Antrag Nr. A-R/0038/2018 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL und der CDU-Fraktion  
"Gemeinwohlökonomie in der Stadt Münster stärken"

Beratungsfolge

24.06.2020 Haupt- und Finanzausschuss

Entscheidung

### **Beschlussvorschlag:**

#### **I. Sachentscheidung:**

1. Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt die Ausführungen zum Konzept der Gemeinwohlökonomie und über Handlungsansätze in Münster und im Münsterland zur Kenntnis.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, als ersten Handlungsansatz innerhalb des Konzerns Stadt Münster ein unmittelbar durch die Stadt Münster beherrschtes Beteiligungsunternehmen zu beauftragen, Kriterien der Gemeinwohlökonomie für die eigenen Belange zu analysieren.
3. Die Verwaltung wird beauftragt, modellhaft zu prüfen, ob und wie sich Kriterien der Gemeinwohlökonomie in eine Weiterentwicklung der bei der Stadt Münster angewandten Umwelt- und Nachhaltigkeitsmanagementsysteme (z. B. Öko-Audit, ISO 14001, Nachhaltigkeitskodex, etc.) integrieren lassen.
4. Der Ratsantrag A-R/0038/2018 ist damit aufgegriffen und erledigt.

#### **II. Finanzielle Auswirkungen:**

Aus den Beschlusspunkten ergeben sich keine unmittelbaren Auswirkungen auf den städtischen Haushalt. Abhängig von der weiteren Vorgehensweise können sich Finanzbedarfe für Personal und Sachmittel ergeben.

### **Begründung:**

Zum Beschlusspunkt 1: Konzept der Gemeinwohlökonomie

Unter dem Begriff Gemeinwohlökonomie werden verschiedene Ansätze zusammengefasst, die das Ziel verfolgen, ein marktwirtschaftliches System verstärkt nach ethischen Kriterien auszurichten. In den Wirtschaftswissenschaften gibt es bislang keine allgemeingültige Definition, jedoch wird in den vergangenen Jahren – wie auch im Antrag an den Rat Nr. 00038-2018 – vor allem auf das Buch „Gemeinwohl-Ökonomie“ von Christian Felber referenziert. Christian Felber hat in Österreich an verschiedenen Universitäten einzelne Lehraufträge. Des Weiteren ist er Mitbegründer von Attac Österreich und neben den politischen Projekten nach eigener Auskunft als internationaler Referent, zeitgenössischer Tänzer, Buchautor und freier Publizist tätig. Der von ihm gegründete „Internationale Verein zur Förderung der Gemeinwohl-Ökonomie e.V.“ beschreibt das Ziel der Gemeinwohlökonomie wie folgt: „Gemeinwohl-Ökonomie“ bezeichnet ein Wirtschaftssystem, das auf gemeinwohl-fördernden Werten aufgebaut ist. Sie ist ein Veränderungshebel auf wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Ebene.“

Die Initiative hat sich auf verschiedenen Ebenen für die Verbreitung der Ideen eingesetzt. So hat sich auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (ESWA) damit befasst und kommt in seiner Stellungnahme vom 17. September 2015 zu folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

*„Nach Auffassung des EWSA sollte das Gemeinwohl-Ökonomie-Modell sowohl in den europäischen als auch die einzelstaatlichen Rechtsrahmen integriert werden. Ziel ist es, die Verwirklichung des Binnenmarkts über eine verstärkt ethische Wirtschaft voranzubringen, die auf europäischen Werten und der Wahrnehmung gesellschaftlicher Verantwortung gründet und diese synergetisch untermauert. Die Gemeinwohl-Ökonomie (GWÖ) beruht auf einem holistischen Ansatz, dessen Konzepte den Grundwerten der Sozialwirtschaft, Kreislaufwirtschaft, Wirtschaft des Teilens (Share Economy), Functional Economy, Ressourcenbasierten Wirtschaft und Blue Economy nahe stehen. Die Gemeinwohl-Ökonomie wird von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Unternehmen und Hochschulen unterstützt und als praxistaugliches Modell erachtet, das europäische Werte stärkt, den sozialen Zusammenhalt festigt und ein verantwortliches Wirtschaftssystem fördert. Die GWÖ wird von mehr als 100 lokalen Gruppen, nahezu 2000 Unternehmen und sozialen Organisationen unterstützt. Im Einklang mit der Europa-2020-Strategie soll der Aufbruch zu einer europäischen ethischen Marktwirtschaft erfolgen, die soziale Innovationen, Beschäftigung und Umwelt fördert. Die europäische ethische Marktwirtschaft kann mittels mehrerer Strategien verwirklicht werden:*

- *Messung von Wohlergehen und sozialer Entwicklung anhand von Indikatoren über das BIP hinaus wie des Gemeinwohl-Produkts und der Gemeinwohl-Bilanz.*
- *Entwicklung von Maßnahmen zur Anerkennung von Unternehmen, die bspw. durch ethisches Beschaffungsmanagement und ethischen Binnenhandel stärker zum Gemeinwohl beitragen.*
- *Förderung des ethischen Außenhandels als europäisches Markenzeichen. Auf diese Weise wird Europa als ethische Marktwirtschaft Anerkennung erlangen und die europäischen Unternehmen werden auf dem ethischen Markt weltweit führend sein und zur Wahrung der Menschenrechte, zur Einhaltung der Arbeitsnormen und zum Schutz der Umwelt beitragen.*
- *Förderung aller Arten von Unternehmern, die gemeinwohlorientierte Organisationen gründen.*
- *Förderung des ethischen Konsums und Sensibilisierung der europäischen Verbraucher.*
- *Ausweitung des Spektrums des Finanzökosystems durch die Förderung von Netzwerken ethischer Banken und Börsen in der EU.*

*Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, im Rahmen der neuen EU-Strategie für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR) einen qualitativen Schritt vorwärts zu machen und Unternehmen (mit öffentlichen Aufträgen, Zugang zu Außenmärkten, Steuervorteilen usw.) für den Nachweis höherer ethischer Leistungen zu belohnen.“*

Die Ausführungen des EWSA zeigen, dass die Überlegungen zur Gemeinwohlökonomie in den bisherigen Rechtsrahmen integrierbar sind und Unternehmen durch Fördermaßnahmen zusätzliche Anreize zur Orientierung an Gemeinwohlkriterien erhalten können. Dies entspricht insbesondere auch dem deutschen System der sozialen Marktwirtschaft und grenzt dieses von einem rein marktwirtschaftlichen System (z.B. aus anderen EU-Ländern) ab: Die soziale Marktwirtschaft nutzt zwar den Markt als

Allokationsmechanismus zum effizienten Einsatz der Ressourcen: finanzielle Ressourcen (Kapital), menschliche Ressourcen (Arbeit) und ökologische Ressourcen (Boden etc.). Die soziale Marktwirtschaft sieht dabei aber auch explizit als übergeordnete Zielsetzung vor, die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt zu steigern. Diese wird über die Summe der individuellen Präferenzen sowie gesellschaftliche Vorgaben und die demokratische Entscheidungsfindung definiert. Des Weiteren ermöglicht das System der sozialen Marktwirtschaft, dass unerwünschte Marktergebnisse durch politische Entscheidungen korrigiert werden können. Es bestehen also zwei Ansatzpunkte, um gesellschaftliche Ziele wirken zu lassen: einerseits durch vorherige Vorgaben, die direkt auf den Marktmechanismus wirken, indem sie den Rahmen für mögliche Marktergebnisse einschränken, andererseits durch anschließende Eingriffe, die ein Marktergebnis aktiv abändern, wie bspw. Umverteilungsmaßnahmen.

Die Ansätze zur Gemeinwohlökonomie zielen somit vor allem darauf ab, die gesellschaftlichen Vorgaben für den Marktmechanismus zu ändern. Dabei können die gewünschten Kriterien wie Menschenwürde, Solidarität und Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit, Transparenz und Mitentscheidung in der Form berücksichtigt werden, wie sie auf den jeweiligen politischen Ebenen als Vorgabe ausgestaltet werden.

### Zum Beschlusspunkt 1: Handlungsansätze in Münster und im Münsterland

In Münster gibt es bereits erste Erfahrungen zur Gemeinwohlökonomie. Mittlerweile haben 17 Unternehmen unterschiedlichster Branchen aus Münster und ganz NRW an einem Modellprojekt der FH Münster teilgenommen. Unter Federführung von Prof. Dr. Petra Teitscheid, externen Partnern und mit Studierenden des Masterstudiengangs Nachhaltige Dienstleistungs- und Ernährungswirtschaft erstellten die beteiligten Unternehmen Gemeinwohlberichte, die sie im nächsten Schritt in sog. Peer-To-Peer-Evaluationen gegenseitig evaluierten. Ein Großteil der Berichte wurde im Anschluss bei externen Prüfern eingereicht und als Gemeinwohlabbilanzen zertifiziert.

Unter den derzeit im Münsterland zertifizierten Gemeinwohlunternehmen gibt es nach aktuellem Wissensstand bisher noch keine Kommune einschließlich deren Tochterunternehmen.

Im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie Münster 2030 hat der Rat der Stadt Münster im Oktober 2017 als strategisches Entwicklungsziel beschlossen, dass die Stadt Münster eine zukunftsorientierte Wirtschaftsentwicklung verfolgt, in der ökonomische Wettbewerbsfähigkeit im Einklang mit ökologischer Tragfähigkeit und sozialer Verantwortung steht (siehe V/0648/2017). Der Beirat Global Nachhaltige Kommune hat im Folgenden für die Umsetzung dieses Ziels u. a. den vorliegenden Ratsantrag „Gemeinwohlökonomie in der Stadt Münster stärken“ mit der Prüfung auf gemeinwohlokonomische Wirtschaftsansätze bei Tochterunternehmen und mögliche Berücksichtigung bei der Weiterentwicklung von Umwelt- und Nachhaltigkeitsmanagementsystemen einbezogen (V/0669/2019).

Über die Erstellung von Gemeinwohlabbilanzen in Unternehmen hinaus wird die Gemeinwohlökonomie im Quartiersprozess „Hansaforum“ des Hansaviertels angewendet. Hier wird derzeit im Rahmen eines durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) geförderten Projekts, ein sogenannter „Quartiers-Gemeinwohl-Index“ erarbeitet. Auf der Internetseite des Hansaforums heißt es dazu: *Der „Quartier-Gemeinwohl-Index (QGI)“ zeigt an, was sich Menschen für eine gemeinwohlorientierte Entwicklung des Hansaviertels wünschen. In Orientierung daran können sich Projekte für das Viertel entwickeln. Er dient außerdem als Entscheidungsgrundlage für die Förderung von Projekten aus dem und für das Hansaviertel. Damit wird sichergestellt, dass die geförderten Projekte auch den Vorstellungen der Menschen im Viertel entsprechen. Über eine Förderung entscheiden die Mitglieder des Hansa-Gremiums und die Menschen bei den Hansa-Konventen.“*

Ein weiterer Handlungsansatz ist die Gemeinwohlökonomie Regionalgruppe Münsterland. Sie vernetzt alle Interessierten, veranstaltet regelmäßige Austausch- und Informationsveranstaltungen und möchte die Gemeinwohl-Ökonomie im Münsterland insgesamt bekannter machen und weitere Unternehmen für die Bilanzierung gewinnen.

### Zum Beschlusspunkt 2:

In Bezug auf die kommunale Ebene ergeben sich drei Handlungsansätze:

1. Auf die kommunalen Unternehmen kann direkt eingewirkt werden. Stehen die Vorgaben in Konkurrenz zu rein wirtschaftlichen Zielen, sind die finanziellen Konsequenzen aus dem dann geänderten Rahmen durch die Kommune zu tragen.
2. Auf die übrigen Unternehmen im Stadtgebiet kann im Rahmen der kommunalen Zuständigkeiten direkt eingewirkt werden, bei finanziell belastenden Beschlüssen müsste ggf. mit ausweichenden Standortentscheidungen gerechnet werden.
3. Auf grundlegende Vorgaben, die auf Bundes- oder Landesgesetze fußen (z.B. die bilanziellen Vorgaben im Handelsgesetzbuch), kann über die Wege der politischen Einflussnahme auf den gesetzgebenden Ebenen eingewirkt werden.

Als ersten Schritt zur Umsetzung innerhalb des Konzerns Stadt Münster schlägt die Verwaltung vor, ein steuerungsrelevantes Beteiligungsunternehmen der Stadt Münster zu beauftragen, die Kriterien und das Konzept der Gemeinwohlökonomie / Gemeinwohlbilanz für die unternehmensspezifischen Belange zu analysieren. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass keine Deckungsgleichheit zwischen den Gemeinwohlbilanzen auf der Grundlage des Gemeinwohlökonomiekonzepts nach Christian Felber und einer handels- oder steuerrechtlichen Bilanz besteht. Während die Darstellung einer handels- oder steuerrechtlichen Bilanz den Ausweis von in Geld bewerteten Beständen (Vermögen und dessen Finanzierung) zu definierten Zeitpunkten zum Inhalt hat, gibt eine Gemeinwohlbilanz die Ziele und Maßnahmen wieder, die das jeweilige Unternehmen hinsichtlich der Werte des Konzeptes innerhalb eines Berichtszeitraumes unternommen hat. Basis für eine Gemeinwohlbilanz ist üblicherweise ein Gemeinwohlbericht, der versucht, über ein Punktesystem den Bericht in einen mit anderen Unternehmen vergleichbaren Kennwert umzuwandeln.

Dies entspricht auch dem grundsätzlichen Vorgehen des unter 1) „Handlungsansätze“ angesprochenen Pilotprojekts. Abhängig von den Ergebnissen der Analyse im Schritt 1 (s.o.) soll die Eignung von Gemeinwohlkriterien auf weitere Unternehmen im Stadtkonzern geprüft werden.

### Zum Beschlusspunkt 3:

Seit Ende der 90er Jahre hat die Stadt Münster das Umweltmanagementsystem EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) eingeführt und fortgeschrieben. Ziel des Umweltmanagements ist es, mit einer effizienten Organisation und einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess den behördlichen Umweltschutz zu optimieren. Zur Durchführung eines Öko-Audits nach den Standards des EMAS hat der Rat bereits 1999 einen Grundsatzbeschluss gefasst. Seitdem hat die Verwaltung Umweltleitlinien formuliert und auf dieser Grundlage verschiedene Auditierungen und deren Validierungen durchgeführt.

Im Rahmen des Ratsbeschlusses vom 11. Dezember 2019: „Nachhaltigkeitsstrategie Münster 2030 - Teil 3: Maßnahmenprogramm 2019 - 2022“ (V/0699/2019) wurde unter anderem der „Aufbau eines Nachhaltigkeitsmanagements bei der Stadt Münster (W10)“ beschlossen. Neben den Umweltaspekten sind hierbei weitere Themen entlang der Nachhaltigkeitsstrategie zu priorisieren, geeignete verwaltungsinterne und dezernatsübergreifende Arbeitsstrukturen einzuführen und ein Qualitätsmanagement aufzubauen.

Zeitlich parallel hat Oberbürgermeister Markus Lewe im November 2019 im Dialog „Nachhaltige Stadt“ mit mehr als 30 teilnehmenden Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeistern aus ganz Deutschland „Strategische Eckpunkte für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen“ verabschiedet. In diesem Eckpunktepapier wird sich u. a. dafür ausgesprochen, die Daseinsvorsorge stärker als bisher an den Zielen nachhaltiger Entwicklung auszurichten und bei Eigenbetrieben, Stadtwerken und andere kommunale Unternehmen den Deutschen Nachhaltigkeitskodex (DNK) anzuwenden. Der

DNK bietet sieben branchenspezifische Leitfäden für Nachhaltigkeitsberichtserstattungen, die kontinuierlich für weitere Branchen angepasst werden. So beteiligt sich aktuell u.a. auch die Stadt Münster im Rahmen des Dialogs „Nachhaltige Stadt“ an einem Stakeholderprozess zur Erarbeitung einer Adaption des DNK für Kommunen.

Bei der Weiterentwicklung und Anwendung von Umweltmanagementsystemen der Stadt Münster, dem Aufbau des Nachhaltigkeitsmanagements und möglichen kommunalen Anwendungen des Nachhaltigkeitskodexes wird ebenfalls exemplarisch zu prüfen sein, welche Kriterien der Gemeinwohlökonomie bereits integriert sind bzw. perspektivisch sich integrieren oder verzahnen lassen. In Abhängigkeit der Ergebnisse werden im Anschluss konkrete nächste Schritte, insbesondere in Bezug auf den Beschlusspunkt 2 und der Einbindung kommunaler Unternehmen abgeleitet.

Um die der Stadt zur Verfügung stehenden Finanzressourcen im Sinne der Nachhaltigkeit einsetzen und (um)steuern zu können, bietet auch die Haushaltssystematik des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) Ansatzpunkte. Die Zielsetzungen der Nachhaltigkeit können anhand entsprechender Ziele und Kennzahlen auf der Ebene der Produktgruppen im städtischen Haushalt verankert werden. Neben den beiden bereits etablierten Dimensionen der Steuerung über den Haushalt – nämlich finanzbezogene Haushaltssteuerung und fachbezogene Leistungssteuerung – käme auf diese Weise die Nachhaltigkeit als weitere Steuerungsoption hinzu. Erste praktische Handhabungen in einzelnen deutschen Kommunen belegen, dass das Konzept eines Nachhaltigkeitshaushaltes grundsätzlich umsetzbar ist.

I.V.

gez.  
Christine Zeller  
Stadtkämmerin

Anlage:  
Antrag Nr. A-R/0038/2018 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen/GAL und der CDU-Fraktion  
"Gemeinwohlökonomie in der Stadt Münster stärken"