



DIE NEW URBAN AGENDA

KERNSTÜCK EINES GLOBALEN MONITORING-SYSTEMS

In regelmäßigen Abständen soll weltweit gemessen werden, ob und wie die Ziele der Agenda umgesetzt und wie dabei gesellschaftliche Gruppen eingebunden werden. Aber ist ein weltweiter Vergleich überhaupt möglich? Lassen sich die unterschiedlichen Handlungsbedarfe der Städte an globalen Zielwerten festmachen?



Quelle: UN 2017

Antonia Milbert

ist Projektleiterin im Referat Stadt-, Umwelt- und Raumb Beobachtung. Sie ist verantwortlich für die Standardtypisierung des BBSR und konzentriert sich in ihren empirischen Analysen auf regionale Disparitäten und Indikatoren.
antonia.milbert@bbr.bund.de

Dr. André Müller

ist Projektleiter im Referat „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“ im BBSR. Sein besonderes Interesse gilt der städtischen Dimension in Wissenschaft, raumwirksamen Politiken und Programmen weltweit und in Europa.
andre.mueller@bbr.bund.de

Volker Schmidt-Seiwert

ist Projektleiter im Referat Europäische Raum- und Stadtentwicklung des BBSR, zuständig insbesondere für die europäische Raumb Beobachtung des BBSR.
volker.schmidt-seiwert@bbr.bund.de

Dr. Karl Peter Schön

leitet das Referat „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“ im BBSR und unterstützt eine evidenzbasierte wissenschaftliche Politikberatung und -analyse, insbesondere in internationalen Zusammenhängen.
peter.schoen@bbr.bund.de

Kernaussagen der New Urban Agenda (NUA) und der Sustainable Development Goals (SDGs)

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wird der Generalversammlung erstmalig 2018 – und danach alle vier Jahre – einen Bericht zur Umsetzung der New Urban Agenda (NUA) vorlegen. Er soll den Fortschritt in der Umsetzung der Agenda messen, deren Auswirkungen bewerten und somit sicherstellen, dass sie effektiv, punktgenau sowie in transparenter Vorgehensweise und unter Einbindung gesellschaftlicher Gruppen angewendet wird.

Er stützt sich dabei auf quantitative und qualitative Datengrundlagen nationaler, regionaler und lokaler Institutionen und soll eine Beziehung herstellen zu den Sustainable Development Goals (SDGs) als Teil der Agenda 2030 (vgl. United Nations General Assembly 2016) und nationalen Nachhaltigkeitsstrategien (vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung 2016). Der Bericht wird die Synthese dessen sein, was an verwertbarem Datenmaterial bereits zur Verfügung steht oder sich bis zum Berichtszeitpunkt noch entwickelt. Davon unberührt mag jeder Einzelne und jede Einzelne eigene Leistungen zur Gestaltung einer nachhaltigen Welt beitragen (vgl. Spiegel Online 2016).

Europäische und nationale Monitoring-Systeme

Die spannende Aufgabe ist nun, ein Monitoring-System zu entwickeln, das die komplexen Strukturen abbildet und zwischenstaatlich vergleichbar ist. In Entwicklung und Management könnten dabei entsprechende europäische Erfahrungen einfließen. Für das Design eines solchen komplexen zwischenstaatlich organisierten Systems sind die parametrische Steuerung, die offene Methode der Koordinierung und die Strukturierung des entsprechend notwendigen Lernprozesses zentral.

Zur Bedeutung dieser Instrumente führen Schön et al. bereits an anderem Ort aus: „Die parametrische Steuerung ist eng mit dem Modell der Zielvereinbarungen in der offenen Methode der Koordinierung (OMK) verknüpft (vgl. u. a. Fürst 2006; Radaelli 2003). Diese 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam definierte Methode wurde über den EU-Gipfel in Lissabon bekannt. Als EU-Governance-Methode der Konsensbildung basiert sie auf einem systematisch organisierten Lernprozess. Die Methode operiert mit einer schrittweisen Konkretisierung von Zielen. Aus den Zielen werden operationalisierbare Indikatoren abgeleitet, deren Umset-

zung über Monitoringverfahren kontrolliert werden kann. Somit können die Länder verglichen und Rückschlüsse darauf gezogen werden, welche Lösungen sich besonders zur Zielerreichung eignen (vgl. Faludi 2004)“ (BMVBS 2012: 27).

Nicht nur die europäischen Erfahrungen werden das Monitoring-System beeinflussen. So befassen sich in Deutschland auch die Bertelsmann Stiftung, das Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) und das IFOK (Institut für Organisationskommunikation), ICLEI (Local Governments for Sustainability) sowie das raumwissenschaftliche Netzwerk 5R mit dem Thema Nachhaltigkeitsmanagement auf lokaler Ebene. Das Projekt „Monitor nachhaltige Kommune“ der Bertelsmann Stiftung baut ein bundesweites Monitoring-System der nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene auf, das auf den Erfahrungen der Kommunen aufbaut und davon lernt.

Ähnlich geht das Projekt „Umsetzung der Agenda 2030 auf kommunaler Ebene“ von Difu, ICLEI und IFOK vor, das Nachhaltigkeitsmanagement-Systeme in Kommunen unterstützt, die speziell auf die SDGs zugeschnitten sind. Zugleich dokumentieren diese Systeme den Umsetzungsfortschritt der SDGs auf nationaler Ebene und erfüllen somit die Anforderungen des Interministeriellen Ausschusses Stadt (IMA Stadt). Das 5R-Netzwerk hingegen hat sich die Frage gestellt, welche Rolle zivilgesellschaftliche Initiativen in der Erhaltung von Lebensqualität und sozialer und wirtschaftlicher Sicherheit dauerhaft übernehmen können.

Die städtische Dimension in der globalen Agenda

Inhaltlich wird sich das Monitoring-System primär an den Kernaussagen von NUA und SDGs orientieren. Weltweit einmalig wird der räumliche Umgang sein. Das System soll die globale Ebene ebenso wie die nationalen, mitunter sogar trans- und supranationalen sowie die regionalen und lokalen Ebenen abdecken. Dieser Spagat erfordert ein Ziel- und Indikatorensystem, das sowohl örtliche Belange im Detail abbilden kann, als auch notwendige Aggregationen im nationalen und globalen Maßstab berücksichtigt.

Ein erster Ansatz wurde mit dem Bericht der Bundesregierung zum High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016 veröffentlicht. Dort und in der Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie werden zur Bewer-

1

Die 17 Sustainable Development Goals

- **SDG 1** Armut in jeder Form und überall beenden,
- **SDG 2** den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern,
- **SDG 3** ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern,
- **SDG 4** inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern,
- **SDG 5** Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen,
- **SDG 6** Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten,
- **SDG 7** Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern,
- **SDG 8** dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern,
- **SDG 9** eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen,
- **SDG 10** Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern,
- **SDG 11** Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen,
- **SDG 12** für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen,
- **SDG 13** umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen – in Anerkennung der Tatsache, dass UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) das zentrale internationale, zwischenstaatliche Forum zur Verhandlung der globalen Reaktion auf den Klimawandel ist,
- **SDG 14** Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen,
- **SDG 15** Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodenverschlechterung stoppen und umkehren und den Biodiversitätsverlust stoppen,
- **SDG 16** friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen sowie
- **SDG 17** Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben.

Quelle: UN 2017

tung des sogenannten städtischen Ziels der SDGs (SDG 11) fünf Themen und Indikatoren genannt, die eine erste Brücke zwischen den Ebenen bilden (vgl. Bundesregierung 2016):

- Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche
- Freiraumverlust und Siedlungsdichte
- Endenergieverbrauch im Güterverkehr und im Personenverkehr
- Bevölkerungsgewichtete durchschnittliche ÖV-Reisezeit von jeder Haltestelle zum nächsten Mittel-/Oberzentrum
- Überlastung durch Wohnkosten

Die NUA behandelt nach einer Präambel und allgemeinen Grundsätzen in ihren §§ 25 bis 80 die Ziele einer nachhaltigen Stadtentwicklung, die sich grob an den drei Nachhaltigkeitsdimensionen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt orientieren. Die Inklusion aller Bevölkerungsgruppen ist hierbei in allen drei Dimensionen ein wesentlicher Aspekt, was zum Teil durch sehr dezidierte Unterziele ausgedrückt wird. Die §§ 81 bis 160 behandeln die Strategien und Stufen zur Implementierung der Agenda, wobei sich die drei letzten Paragraphen auf das Monitoring beziehen. In den §§ 161 bis 175 werden Vorstellungen zum Evaluations- und Folgeprozess dargelegt (vgl. United Nations General Assembly 2016). Die SDGs hingegen setzen sich aus 17 übergeordneten und 169 untergeordneten Zielen zusammen (vgl. BMZ 2015, siehe Abb. 1).

Zwischen NUA und SDGs besteht zu einem nicht unerheblichen Teil Übereinstimmung. Eine Untersuchung der TU Berlin zeigt auf, dass die NUA zur systematischen Verbesserung der städtischen Dimension in den SDGs beitragen könnte: So sind zehn der 17 SDGs explizit und implizit mit SDG 11 als städtischem Hauptziel verknüpft sowie 30 Prozent der

untergeordneten Ziele und 39 Prozent der Indikatoren (vgl. Cities Alliance 2015). Die Ziele der NUA beruhen auf drei Prinzipien:

- niemanden zurückzulassen und von Entwicklung auszuschließen,
- nachhaltige und inklusive lokale Ökonomien sicherzustellen sowie
- umweltbezogene Nachhaltigkeit und resiliente Stadtentwicklung zu garantieren.

Das soll durch verschiedene konkrete Betrachtungen gewährleistet werden. So fokussiert die Agenda, wie Kommunen geplant, finanziert, entwickelt, politisch gesteuert und koordiniert sowie gemanagt werden. Außerdem soll die intelligente Veränderung beworben und die Rolle nationaler Regierungen im Aufbau, in der Unterhaltung und Weiterentwicklung nationaler Stadtentwicklungspolitiken anerkannt werden. Zudem sieht die Agenda vor, nachhaltige, bürgerinnenorientierte, alters- und geschlechtsgerechte sowie integrierte Ansätze der Stadt- und Raumentwicklung umzusetzen. Die letztgenannte Handlungsempfehlung bezieht sich sowohl auf Multi-Akteurspartnerschaften als auch auf die politische Koordinierung und Steuerung auf städtischer Ebene, langfristige und integrierte Stadt- und Raumplanungsabläufe und -maßnahmen sowie vor Ort wirksame, innovative und nachhaltige Finanzierungsinstrumente.

Aus den drei Prinzipien und den Handlungsempfehlungen leiten sich Bausteine für ein lernendes Zielsystem und ein darauf aufbauendes indikatorengestütztes und ebenfalls lernendes Monitoring-System ab. Die Bausteine müssen praktischen Erfordernissen ebenso gerecht werden wie sie offenbleiben für thematische Aufweitungen.

Anwendung – Zielsystem – Indikatoren – Datenquellen: Erfahrungen und Erfordernisse

Kommunale Nachhaltigkeitsstrategien und Monitoring

Die 1992 in Rio de Janeiro verabschiedete Lokale Agenda 21 hat in vielen Städten und Kommunen Prozesse zur nachhaltigen Entwicklung angestoßen. In Deutschland startete dieser Prozess eher zögerlich. 2002 hatten knapp 17 Prozent aller Kommunen Lokale-Agenda-Prozesse initiiert. Grund für die im europäischen Vergleich eher mäßige Beteiligung ist die zunächst geringe Unterstützung von Bund und Ländern

bei der Suche nach geeigneten Verfahren und Orientierungspunkten (Born/Kreuzer 2002: 7).

Trotz verbreiteter Zustimmung zu nachhaltiger Stadtentwicklung ist die feste Verankerung von Nachhaltigkeitszielen und -maßnahmen in der Stadtverwaltung auch 25 Jahre nach Rio nur beschränkt erfolgt: Schätzungsweise rund ein Drittel der Kommunen haben feste Stellen in der Kommunalverwaltung für Nachhaltigkeitsfragen eingerichtet oder

zumindest fest geplant. Über die Hälfte der Kommunen arbeiten dabei aber einzelmaßnahmenbezogen und nicht ressortübergreifend. Sofern überhaupt Indikatoren eingesetzt werden, handelt es sich meist um die Erfolgskontrolle bei einzelnen Projekten oder zu einzelnen Themen und nur selten werden umfassende Indikatorensysteme verwendet (Riedel et al. 2016: 43ff.). Bundesweit haben 31 Städte und zwei Landkreise Indikatoren- und Nachhaltigkeitsberichte veröffentlicht (LAG 21).

Der Entwicklungsstand der Indikatoren- und Nachhaltigkeitsberichte ist höchst unterschiedlich. So hat die Stadt Köln (2011) erst im Rahmen des Leitbildes „Köln 2020“ ein Indikatorenkonzept entwickelt und verabschiedet. Die Städte Heidelberg (2011) und Schweinfurt (2011) veröffentlichten jeweils bereits den dritten indikatorengestützten Nachhaltigkeitsbericht. Nur in Ausnahmefällen (Schweinfurt) werden von anderen Institutionen entwickelte Indikatorenkonzepte uneingeschränkt übernommen und soweit wie möglich mit Daten gefüllt. In der Regel orientieren sich die Städte an den Indikatorenkonzepten der Bundesebene (u.a. BBR 2004), der Landesebene (LUBW 2016) oder von „Vorreiter“- Kommunen wie das frühe Indikatorenkonzept HEINZ der Stadt Heidelberg und passen diese den örtlichen Gegebenheiten und Leitzielen an. Die Indikatorendiskussion reiht sich damit in den partizipatorischen Diskussionsprozess der Lokalen Agenda 21 ein; die partizipative Mitwirkung der Städte innerhalb der NUA wird sich daher schwerlich auf die Datengenerierung (§ 159) oder Daten- und Informationsplattformen (§ 160) beschränken lassen.

Die meisten Städte sehen von Benchmarks ab. Ihnen ist bewusst, dass die lokalen Gegebenheiten einen sehr hohen Einfluss auf die Indikatorenwerte haben können. Als ein Beispiel seien großflächige Infrastruktureinrichtungen genannt, die im Stadtgebiet verortet aber überkommunal genutzt werden. Wenn Vergleichszahlen von Bund und Land oder Kommunen ähnlicher Größe und Struktur aufgenommen werden, dann mit Bedacht und ausschließlich zur verbesserten Einordnung der Indikatorenwerte. Nur Bamberg (2011) berücksichtigt bei der Bewertung der eigenen Ziele auch Zielformulierungen des Bundes und des Landes Bayern. Überwiegend nutzen die Städte ein einfaches Ampelsystem zur Bewertung, in dem die Entwicklung der Indikatoren in gewünschter oder entgegengesetzter Richtung in drei, fünf oder bis zu sieben Stufen eingeordnet werden. Es wird zu prüfen sein, inwiefern die Übersetzung der Ziele der NUA auch konkrete Zielwerte erfordern und ob und wie bundes- oder landesweite Zielwerte dann auf die einzelnen Städte und Kommunen heruntergebrochen werden können. Nur für die wenigsten globalen oder nationalen Ziele gibt es re-

gional oder lokal konkrete Überlegungen zur Ausgestaltung (vgl. Milbert 2011, Henger et al. 2010).

Die Zahl der Indikatoren in den städtischen Konzepten schwankt erheblich zwischen ca. 20 Indikatoren (Schweinfurt) bis rund 80 Indikatoren (Heidelberg). Die Datenerhebung ist für viele Städte sehr aufwendig. Der Erhebungsaufwand dürfte nicht nur aufgrund einer steigenden Zahl an Indikatoren innerhalb der NUA wachsen sondern auch, wenn sie der Idealvorstellung der NUA nach disaggregierten Informationen nach Einkommen, Alter, Geschlecht und Migrationshintergrund usw. (§ 160) gerecht werden sollen. Auch wenn, wie zum Beispiel in Speyer (2013) die Geschlechtergerechtigkeit als Querschnittsthema aufgefasst wird, so wird sie hier wie in fast allen städtischen Indikatorenkonzepten nur mit einzelnen bzw. wenigen Indikatoren abgebildet.

Städte erkennen die indikatorengestützten Nachhaltigkeitsberichte als wichtigen Baustein in der Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, zur Verständigung über Nachhaltigkeitsziele, Leitlinien und Prioritäten, als Planungsinstrument, zur Erfolgskontrolle und für die Fördergeldakquise an (u.a. Freiburg 2011, Friedrichshafen 2009, Heidelberg 2011, Köln 2011, Speyer 2013). Und sie verstehen ihre Nachhaltigkeitsanstrengungen auch als wichtigen Beitrag zur nationalen oder globalen Nachhaltigkeitsstrategie. Aber sie kennen auch die Defizite einer vertikalen Integration der nachhaltigen Entwicklung zwischen den föderalen Ebenen (VINE 2011). Die NUA kann hierzu wichtige Impulse liefern, da sie von vornherein als Mehrebenensystem angelegt ist. Allerdings sollte allen Städten, nicht nur denjenigen, die ihre Nachhaltigkeitsstrategien und Indikatorenkonzepte in teilweise langwierigen partizipativen Prozessen entwickelt haben, eine hinreichende Flexibilität im Rahmen allgemein verbindlicher Ziele gewährt werden.

Monitoring der Lebensverhältnisse in Städten – national, europäisch, global

Neben den beschriebenen lokalen Systemen existieren sowohl nationale als auch internationale Indikatorensysteme, die sich einer vergleichenden Bewertung der Lebensverhältnisse in Städten widmen.

Auf nationaler Ebene gibt es unterschiedliche Modelle, die von der jeweiligen staatlichen Organisation, den Zuständigkeiten und der Kompetenzverteilung abhängig sind. So ist die Berichterstattung über Lebensverhältnisse in Städten in Deutschland etwa Angelegenheit der Städte und Kommunen selbst. Die Berichterstattung wird über interkommunale Verbände bzw. kommunale Arbeitsgemeinschaften (Ver-

band deutscher Städtestatistiker – VdST, Verbund Kommunales Statistisches Informationssystem – KOSIS-Verbund) organisiert. In Frankreich befassen sich ein eigenes Ministerium und eine interministerielle Delegation sowohl mit Fragen des Monitoring von Stadtpolitiken als auch mit der Messung der Lebenssituation in den Städten.

Auf europäischer Ebene hat sich im Laufe der letzten Jahre ein System vergleichbarer Städtestatistik entwickelt, bisher bekannt als Urban Audit, in dem – wenn auch ohne rechtliche Vereinbarung – die nationalen statistischen Ämter, die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission und EUROSTAT zusammenarbeiten, um die Daten zu städtischen Fragen bereitzustellen.

Die Angaben werden im Auftrag von EUROSTAT von nationalen Urban Audit Koordinatoren (NUACs) zusammengestellt, die es in allen beteiligten Ländern gibt. Die NUACs nutzen für ihre Informationen unterschiedliche Datenquellen. Die Angaben stammen von nationalen statistischen Ämtern, aus Statistiken anderer staatlicher Einrichtungen oder Ministerien, aus Datenbeständen der jeweiligen teilnehmenden Städte und auch aus privaten Quellen. Einige Angaben müssen allerdings von den NUACs oder auch von EUROSTAT geschätzt werden, weil die Informationen des Anforderungskataloges nicht in allen Ländern in der geforderten Definition und der räumlichen Abgrenzung vorliegen.

Die Datenbank ist thematisch breit aufgestellt, inhaltlich umfangreich und deckt einen großen Teil der Aspekte der NUA und auch der SDGs mit Daten und hieraus ableitbaren Indikatoren ab. Die Verfügbarkeit der Daten und die thematische und zeitliche Abdeckung variieren allerdings deutlich. EUROSTAT, das die Datenbank der Europäischen Städtestatistik koordiniert, beziffert den Umfang des Datenangebots auf 162 Variablen und 61 Indikatoren. Die Berichterstattung umfasst insgesamt 944 Städte und 635 funktionale Stadtgebiete (in englischer Sprache Functional Urban Areas, kurz FUA, genannt). Auf globaler Ebene wurde im Rahmen des UN-Habitat-Prozesses das Global Urban Observatory Network (GUO-Net) zur Berichterstattung über die Lage und Bedürfnisse der Städte gegründet. Es versteht sich als Instrument zur Umsetzung des Monitoring-Prozesses der NUA und zur Implementierung auf nationaler und lokaler Ebene. Zudem koordiniert und unterstützt dieses Netzwerk den Prozess der Berichterstattung in nationalen und lokalen Kontexten und begleitet die Städte bei organisatorischen und technischen Fragen.

Die UN-Habitat Urban Data Plattform liefert zwischenzeitlich mit rund 100 Indikatoren grundlegende Informationen zu verschiedenen Lebensbereichen in 741 Städten in 220 Ländern.

Zielsysteme und Zielerreichung

Grundfrage für die Messung der Ziele der NUA ist, wie oder was der Maßstab des Monitoring darstellen soll. Möchte man den allgemeinen Entwicklungsstand bzw. die Entwicklung der Nachhaltigkeitsziele für eine Stadt prüfen, müssen sich die Indikatoren im Grunde genommen nur auf diese beziehen bzw. sich an den jeweiligen städtischen Fragestellungen orientieren. Möchte man sich über den Entwicklungsstand und den Fortschritt der Städte im Vergleich zu anderen Städten informieren, ist ein vergleichbares Zielsystem und vergleichbare Messsysteme mit jeweiligen Schwellen- bzw. Zielwerten notwendig.

In dieser Hinsicht sind die Zielaussagen der NUA wenig konkret, die Entwicklungsziele lassen einen breiten Spielraum zur Interpretation und geben im Grunde nur Hinweise auf mögliche Indikatoren zur Messung des Fortschritts in Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Viele der angesprochenen Aspekte finden sich aber auch in den SDGs und sind über deren Ziel 11 hinaus mit Hilfe der Liste der vorgeschlagenen SDG-Indikatoren in Sinne einer Berichterstattung analytisch fassbar. Aber auch in der SDG-Indikatorenliste finden sich nur wenige Indikatoren, die über die Möglichkeit der Messung der Entwicklung eines Sachverhalts hinaus auch die Einordnung des Fortschritts hinsichtlich eines Zielerreichungsgrads erlauben. Zieht man die Ziele ab, in denen eine grundsätzliche Überwindung eines Zustands angestrebt wird, gibt es nur ein knappes Dutzend Indikatoren, mit denen ein angestrebter Zielerreichungsgrad quantifiziert wird.

Die grundsätzliche Frage in diesem Kontext ist allerdings, ob eine Messung des Entwicklungsstands anhand fester Benchmarks grundsätzlich global für alle Regionen, Länder und Städte anhand eines festen Werts überhaupt Sinn machen könnte. Der unterschiedliche Entwicklungsstand und die unterschiedlichen Problemlagen der Städte in noch dazu unterschiedlichen Weltregionen lassen das starre Festlegen eines globalen Zielwerts eigentlich unmöglich erscheinen. Im Grunde bedarf es in vielen Fällen unterschiedlicher Zielwerte, die sich am regionalen Kontext bzw. am Entwicklungsstand der Städte orientieren. Die Denkweise der Europäischen Kommission einer angepassten Messung des Fortschritts im Rahmen der Strategie Europa 2020 mag hierbei als Beispiel dienen. Hier werden die Zielwerte ent-

sprechend nationaler Gegebenheiten individuell definiert. Der Fortschritt wird somit im nationalen Zusammenhang adäquat abgebildet und vermeintlich schwächere nicht an Zielen einer stärkeren Gruppe gemessen.

Es bietet sich an, diesen Ansatz auf das Monitoring der NUA und auch auf die Entwicklungsziele der SDGs zu übertragen. Regionale Zielsysteme und solche, die den regionalen Vergleich ermöglichen, bieten den Akteuren und Städten den Spielraum, ihre Entwicklung zu dokumentieren und den Fortschritt zu messen. Dies würde auch im Prozess des Monitoring die Prinzipien der NUA reflektieren. Darüber hinaus würde auch ein am Entwicklungsstand und an den Herausforderungen ausgerichteter Indikatorenkatalog dem Interesse der Städte gerecht werden.

Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Erfahrungen auf Bundesebene

Die kontinuierliche Evaluation der 2002 verabschiedeten Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie erfolgt alle vier Jahre über Fortschrittsberichte. Der aktuelle Fortschrittsbericht 2016 greift die Vereinbarungen der Agenda 2030 bereits mit einem auf 17 Ziele und 63 Indikatoren erweiterten System auf (vgl. Bundesregierung 2016). Kernstück der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sind von der Bundesregierung entwickelte quantitative Zielsetzungen, deren Zielerreichung alle zwei Jahre in Indikatorenberichten dokumentiert wird. Die Federführung für die Nachhaltigkeitsstrategie ist im Bundeskanzleramt angesiedelt, was die hohe Bedeutung der nachhaltigen Entwicklung in Deutschland unterstreicht. Seit Beginn versteht sich die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie als lernender Prozess; die Fortschrittsberichte bieten auch die Möglichkeit, neue Erkenntnisse, Ziele und Verbesserungen aufzugreifen. Dazu wird die Bundesregierung durch den Rat für nachhaltige Entwicklung fachlich unterstützt. Die Neuausrichtung im Rahmen der Agenda 2030 wurde durch einen umfassenden Dialog mit den föderalen Ebenen, verschiedenen Akteursgruppen und Bürgerinnen und Bürgern begleitet. Diese Form von Austausch und Kooperation soll weiter ausgebaut werden (Bundesregierung 2016: 14).

Die Nachhaltigkeitsziele und Indikatoren gelten für die nationale Ebene – auch die Indikatoren unter dem Ziel 11. Die neu aufgenommenen Indikatoren „Freiraumverlust“ und „Siedlungsdichte“ werden für städtische und ländliche Räume differenziert dargestellt. Regional differenzierte Informationen sind auch notwendig, um die in der Agenda 2013

geforderte Unterteilung in rural/urban abbilden zu können. Gleiches gilt für die Indikatoren unter Ziel 11 sowie die Ziele der NUA, um Auswertungen für Städte zu ermöglichen. Es besteht also sowohl sachlicher Ausbaubedarf der Statistiken (vgl. Pfeiffer et al. 2016) als auch hinsichtlich der regionalen Differenzierung.

Darüber hinaus bedarf es eindeutig der in der NUA in den §§ 158 und 159 angesprochenen Stärkung der Synergien zwischen der nationalen, der sub-regionalen und der lokalen Ebene. Auch eine nationale Berichterstattung muss auf Grundinformationen der Regionen und Städte zugreifen können. Das in diesen Textziffern angedachte Spektrum statistischer Quellen offenbart die Notwendigkeit, statistisches Wissen und raumwissenschaftliches Wissen zusammen zu bringen – insbesondere auch, weil die in § 159 aufgelisteten statistischen Quellen zur Abdeckung des Spektrums der Berichterstattung einerseits zu kurz greifen, andererseits aber auch Fragen der Umsetzbarkeit aufwerfen. Die Unterscheidung der statistischen Information etwa nach Geschlecht, Einkommen oder auch Migrationshintergrund führt das Monitoring der NUA-Ziele auch generell an die Grenzen der statistischen Berichterstattung – und nicht etwa nur in weniger entwickelten Ländern.

Die Kommunal- und Regionalstatistik ist in Deutschland föderal organisiert. Das Bundesstatistikgesetz (vgl. Statistisches Bundesamt 2016) regelt den Informationsbedarf des Bundes sowie die Zusammenarbeit zwischen dem Statistischen Bundesamt und den Statistischen Ämtern der Länder. Die Kommunalstatistik wird – sofern überhaupt – in den Landesstatistikgesetzen und nach eigenen Satzungen der Kommunen geregelt. Über das Netzwerk „Stadt- und Regionalstatistik“, in dem auch die kommunalen Spitzenverbände sowie das Statistische Bundesamt vertreten sind, findet ein regelmäßiger Austausch zwischen den föderalen Ebenen statt. Initiator und Geschäftsstelle des Netzwerkes ist das BBSR, zu dessen gesetzlichen Aufgaben gemäß § 25 ROG das Monitoring räumlicher Entwicklungen im Bundesgebiet gehört. Das BBSR verfügt zur Erfüllung seiner Aufgaben nicht nur über den Zugang zu amtlichen und nicht-amtlichen regional differenzierten Daten, sondern auch über die fachliche Kompetenz, bundesweite Vergleiche von Städten und Regionen höchst unterschiedlicher Ausgangsbedingungen und Entwicklungsstufen durchzuführen. Der oben erwähnte vertikale Austausch kann sich daher nicht nur auf die Inhalte und Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie beschränken, sondern muss sich auch auf Daten, Statistiken und Bewertungsmethoden erweitern.

Targeted Design der zukünftig konsolidierten nationalen Berichterstattung

Sowohl die Agenda 2030 als auch die NUA unterstützen explizit den Auf- oder Ausbau institutioneller Kapazitäten zur Bewältigung der Berichtspflichten. Prinzipiell sind in Deutschland die institutionellen Rahmenbedingungen für eine nationale Berichtspflicht der Ziele und Zielerreichung der NUA gegeben:

- Erfahrungen im Statistischen Bundesamt von der Entwicklung der Nachhaltigkeitsindikatoren bis zur Umsetzung an der Schnittstelle zwischen nationaler Datenbereitstellung und internationaler leitender Organisation (hier UNO) (vgl. Kaumanns et al. 2016),
- Erfahrungen in der bundesweiten und vergleichenden Beobachtung der Stadtentwicklung einschließlich einer Bewertung unter Nachhaltigkeitsaspekten durch das BBSR,
- weiteres regionales Expertenwissen der Fachpolitiken im Umweltbereich (u. a. Umweltbundesamt – UBA, Bundesamt für Naturschutz – BfN),
- Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder,
- bestehende bundesweite Netzwerke auf kommunaler Ebene (Netzwerk21Kongress).

Es bleibt daher als nächster Schritt, eine möglichst effiziente Prozessarchitektur der Institutionen unter Berücksichtigung der Schnittstellen zwischen SDG und NUA aufzubauen – diese sollte die Inter-Agency Expert Group on SDGs mit Bezug zur Umsetzung des Quito Implementation Plan ein-

schließen. Die im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie implementierten und erprobten Prozesse, ebenso wie die entsprechenden europäischen Erfahrungen mit der offenen Methode der Koordinierung, könnten als Orientierung dienen – angepasst an die Erfordernisse der NUA und die Zuständigkeiten und Erfahrungen in der deutschen nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik.

- Die Gemeinschaftsinitiative „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ unter der Federführung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) versteht sich als Umsetzungsplattform der Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt und führt bereits den vertikalen Dialog zwischen Bund, Ländern und Kommunen.
- Eine Erweiterung der Aktivitäten um die Entwicklung eines Monitoring-Systems ist denkbar.
- Die Ausgestaltung und Durchführung des Monitoring sollte in einer eigenen Arbeitsgruppe erfolgen, die institutionelle und personelle Querbezüge zur Stadtbeobachtung und zu den SDGs einbezieht.
- Der alle vier Jahre erscheinende Stadtentwicklungsbericht könnte als Fortschrittsbericht ausgestaltet werden, so wie sich bereits die Berichte 2004 (BMVBW) und 1996 (BfLR) auf die nachhaltige Stadtentwicklung fokussiert haben. Eine Ergänzung um einen Indikatorenbericht im zweijährigen Rhythmus in Analogie zur Nachhaltigkeitsstrategie wäre wünschenswert.

Literatur

Bamberg – Amt für Umwelt-, Brand- und Katastrophenschutz (Hrsg.), 2011: Nachhaltigkeitsbericht der Stadt Bamberg 2011.

Bertelsmann Stiftung, o. J.: Monitor Nachhaltige Kommune. Zugriff: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/monitor-nachhaltige-kommune> [abgerufen am 31.01.2017].

Blumers, Miriam; Kaumanns, Sven C., 2017: Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, Statistisches Bundesamt, WISTA.

Born, Manfred; Kreuzer, Klaus, 2002: Nachhaltigkeit Lokal. Lokale Agenda 21 in Deutschland. Eine Zwischenbilanz 10 Jahre nach Rio, Online-Publikation. Zugriff: http://forumue.de/wp-content/uploads/2015/05/agla21_2002_bilanzbroschuerela21.pdf [abgerufen am 31.01.2017].

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) – Fuhrich, Manfred (Bearbeitung); Dosch, Fabian; Pahl-Weber, Elke; Zillmann, Kerstin (Mitarbeit), 2004: Kompass für den Weg zur Stadt der Zukunft. Indikatoren gestützte Erfolgskontrolle nachhaltiger Stadtentwicklung. Eine Orientierungshilfe für die kommunale Praxis, Bonn.

BfLR – Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.), 1996: Nachhaltige Stadtentwicklung. Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau, Städtebaulicher Bericht, Bonn.

BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), 2004: Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk, Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung, Berlin

- BMVBS** – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2012: Umsetzung und Wirkungen der Strategie „Europa 2020“ in deutschen Regionen, BMVBS-Online-Publikation 24/2012.
- BMZ** – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2015: Agenda 2030. 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung. Zugriff: http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/17_ziele/index.html [abgerufen am 31.01.2017].
- Bundesregierung**, 2016: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Stand 1. Oktober 2016, Berlin. Zugriff: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2017/01/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=7 [abgerufen am 31.01.2017].
- Cities Alliance**, 2015: Sustainable Development Goals and HABITAT III. Opportunities for a Successful New Urban Agenda. Zugriff: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Opportunities%20for%20the%20New%20Urban%20Agenda.pdf> [abgerufen am 31.01.2017].
- Difu** – Deutsches Institut für Urbanistik, o.J.: Konferenz „Globale Ziele, lokale Praxis. Kommunale Nachhaltigkeit im Licht der UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs)“.
- Freiburg im Breisgau** – Amt für Statistik und Einwohnerwesen (Hrsg.), 2011: Werkstattbericht „Nachhaltigkeitsindikatoren für die Stadt Freiburg“. Beiträge zur Statistik der Stadt Freiburg im Breisgau.
- Heidelberg** – Amt für Stadtentwicklung und Statistik (Hrsg.), 2011: Heidelberger Nachhaltigkeitsbericht 2011. Indikatoren gestützte Erfolgskontrolle des Stadtentwicklungsplans Heidelberg 2015. Zugriff: http://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents/heidelberg/PB5Documents/pdf/12_pdf_Nachhaltigkeitsbericht2011.pdf [abgerufen am 31.01.2017].
- Henger**, Ralf; Schröter-Schlaack, Christoph; Ulrich, Philip; Distelkamp, Martin, 2010: Flächeninanspruchnahme 2020 und das 30-ha-Ziel: Regionale Verteilungsschlüssel und Anpassungserfordernisse, Raumforschung und Raumordnung, H. 4/2010, S. 297–309.
- Kaumanns**, Sven; Blumers, Miriam; Junglewitz, Georg, 2016: Sustainable Development Goals – Indikatoren für die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): WISTA 5/2016, S. 20–30.
- Köln** – Leitbildgruppe Nachhaltigkeitsindikatoren Köln, 2011: Nachhaltigkeitsindikatoren zum Leitbild Köln 2020. Zugriff: http://leitbild-koeln-2020.hda-koeln.de/fileadmin/media/leitbild-koeln2020/Nachhaltigkeitsindikatoren/Leitbild-Koeln2020_Nachhaltigkeitsindikatoren_110201.pdf [abgerufen am 31.01.2017].
- LUBW** – Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (Hrsg.), 2016: Kommunale Nachhaltigkeitsberichte.
- LAG** – Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V., o.J.: „Nachhaltigkeitsstrategie – Deutsche Kommunen“. Zugriff: <http://www.lag21.de/portal/kommunen.html> [abgerufen am 31.01.2017].
- Milbert**, Antonia, 2011: Regionalentwicklung auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit. Aktuelle Ergebnisse des BBSR-Indikatorenkonzepts, BBSR-Berichte KOMPAKT Heft 4/2011.
- Ministère du Logement et de L'Habitat durable**, o. J.: The Reference Framework for Sustainable Cities.
- Pfeiffer**, Anette; Middeke, Fabienne; Tambour, Martin, 2016: Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung – Implikationen für die amtliche Statistik. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): WISTA 5/2016: 9–19.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung**, 2016: Bericht der Bundesregierung zum High-Level Political Forum on Sustainable Development 2016. Zugriff: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/07/2016-07-18-hl-pf-new-york-nachhaltigkeit.html> [abgerufen am 31.01.2017].
- Raumwissenschaftliches Netzwerk 5R**, o.J.: Zukunftsfähige Entwicklung für Städte und Regionen. Zugriff: <http://www.5r-netzwerk.de> [abgerufen am 31.01.2017].
- Riedel**, Henrik; Haubner, Oliver; Zumbansen, Nils; Witte, Kirsten; Grabow, Busso; Honold, Jasmin; Bauer, Uta; Wolf, Ulrike; Landua, Detlef; Gallep, Paul, 2016: Monitor Nachhaltige Kommune. Bericht 2016 – Teil 1 Ergebnisse der Befragung und der Indikatorenentwicklung, Bertlesmann-Stiftung (Hrsg.), Gütersloh.
- Schweinfurt** – Stabstelle Lokale Agenda, 2011: 3. Nachhaltigkeitsbericht der Stadt Schweinfurt. Zugriff: http://www.schweinfurt.de/m_8204 [abgerufen am 31.01.2017].
- Stadt Speyer** (Hrsg.) – Eustachi, Julia, Gehrlein, Sandra (Bearbeitung), 2013: Nachhaltiges Speyer. Nachhaltigkeitsbericht der Stadt Speyer 2013. Zugriff: http://www.speyer.de/sv_speyer/de/Umwelt/Nachhaltigkeit/Nachhaltigkeitsmanagement/Nachhaltigkeitsbericht%202013%20rgb-150dpi.pdf [abgerufen am 31.01.2017].
- Spiegel Online**, 2016: UNO-Nachhaltigkeitsziele. Die vermessene Vision. Zugriff: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/uebermorgen/uno-nachhaltigkeitsziele-die-vermessene-vision-a-1082417.html> [abgerufen am 31.01.2017].
- Statistisches Bundesamt** (Hrsg.), 2016: Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz – BStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Oktober 2016.
- TU Delft**, o.J.: Social Glass. Systematic and reliable evaluation of social web data for urban studies. Zugriff: <http://social-glass.tudelft.nl> [abgerufen am 31.01.2017].
- United Nations General Assembly**, 2016: Draft Outcome of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (HABITAT III). Zugriff: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda> [abgerufen am 31.01.2017].
- VINE** – Vertikale Integration von Bund, Ländern und Kommunen als Schlüsselement zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung, 2010: Positionspapier. Zugriff: http://www.lag21.de/fa/editor/Dokumente/Positionspapiere/101112_Positionspapier_VINE_FBNE.pdf [abgerufen am 31.01.2017].