



Foto: Luis Fernando Felipe Alves/unsplash.com

EBENENÜBERGREIFENDES MONITORING VON NACHHALTIGKEIT

Erfahrungen aus der Praxis

Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) war im Rahmen einer Forschungsassistenz am Entwurf für den ersten Nationalen Fortschrittsbericht zur Umsetzung der New Urban Agenda beteiligt, der 2021 den Vereinten Nationen übergeben wird. Deutschland will mit diesem Bericht Impulse für die methodische Diskussion zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen in (föderalen) Mehrebenensystemen und deren Monitoring liefern.

Dr. Jasmin Jossin, Oliver Peters und Dr. Henrik Scheller sind wissenschaftliche Mitarbeiter(innen) des Forschungsbereichs Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) in Berlin.

jossin@difu.de
opeters@difu.de
scheller@difu.de

Die IZR-Redaktion sprach mit Jasmin Jossin, Oliver Peters und Henrik Scheller vom Difu über ihre Erkenntnisse, die sie im Rahmen des Projekts mit ausgewählten Partnerkommunen unterschiedlicher Größe und geografischer Lage vor Ort gewonnen haben.

Für den Nationalen Fortschrittsbericht zur Umsetzung der New Urban Agenda haben Sie Workshops und Interviews mit den Partnerkommunen durchgeführt, um auf diese Weise zu erfahren, welchen Beitrag die Kommunen in Deutschland zur Umsetzung der New Urban Agenda und der Agenda 2030 leisten. Was haben Sie herausgefunden?

Jasmin Jossin: Eine zentrale Erkenntnis war einmal mehr die praktische Erfahrbarkeit kommunaler Heterogenität. Auch wenn wir uns „nur“ mit einem sehr kleinen Teil der über 11.000 Kommunen in Deutschland austauschen konnten, so hat sich doch sehr klar gezeigt, dass jede Stadt und jede Gemeinde ihre Eigenarten aufweist – sei es alleine aufgrund der topografischen, siedlungsstrukturellen und/oder sozialen Gegebenheiten, die dann eben auch Einfluss auf die jeweils spezifische Priorisierung von Nachhaltigkeitsaktivitäten im Sinne der New Urban Agenda und der Agenda 2030 mit ihren 17 Sustainable Development Goals (SDGs) haben.

Oliver Peters: Hinzu kommt, dass das Bewusstsein für Nachhaltigkeitsthemen in den Kommunen stark variiert. In allen Städten und Gemeinden, mit denen wir zusammenarbeiten durften, standen wir im Austausch mit sehr engagierten Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern, die das Thema Nachhaltigkeit oftmals als Herzensangelegenheit in ihren jeweiligen Kommunen vorantreiben. Organisatorisch ist das Thema dabei an ganz unterschiedlichen Stellen in den jeweiligen Verwaltungen angesiedelt. Das reicht von eigenen Stabsstellen über die Fachdezernate für Stadtentwicklung und/oder Umwelt bis hin zu den Stellen für Stadtmarketing. Die sektorale Struktur der Verwaltung hat oftmals zur Folge, dass ein fachübergreifender Austausch zu solchen Querschnittsthemen nur mühsam gelingt oder in vielen Kommunen erst in den Anfängen steckt. Darüber hinaus haben wir nicht nur einmal gehört, dass in weiten Teilen der Stadtgesellschaft nach wie vor ein Bewusstsein für das Thema Nachhaltigkeit fehlt.

Henrik Scheller: So wird Nachhaltigkeit gerade im peripheren und dünn besiedelten Raum oft mit Klimaschutz gleichgesetzt. Andernorts wird Nachhaltigkeit vor allem unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten diskutiert: Was bringt uns das für unsere Region? Allerdings gibt es auch den umgekehrten Fall: Auf unsere Fragen hin stellten verschiedene

Kommunen selbst fest, dass sie durchaus schon so manche Maßnahme auf den Weg gebracht oder zumindest diskutiert haben, dies aber für sich nicht unter dem Dach der Nachhaltigkeit im Sinne der New Urban Agenda und der Agenda 2030 subsumiert haben.

Verfügen die Partnerkommunen, mit denen Sie zusammengearbeitet haben, über ein Monitoring und ist dieses bereits im Sinne eines ebenübergreifenden Monitorings angelegt?

Oliver Peters: Die Monitoringsysteme, über die die Kommunen verfügen, weisen einen sehr unterschiedlichen Entwicklungsstand auf. Das reicht von umfassenden und indikatorengestützten Nachhaltigkeitsberichten bis hin zu ersten qualitativen Bestandsaufnahmen, mit denen zunächst einmal durchdekliniert wird, wo es in der eigenen kommunalen Arbeit Anknüpfungspunkte an die Ziele der New Urban Agenda und der SDGs gibt. Von einem ebenübergreifenden und standardisierten Monitoring sind wir also noch entfernt. Dies gilt umso mehr, da wir ja ohnehin mit einem Indikatorensystem arbeiten, dem unterschiedliche Indikatorrentypen zugrunde liegen. Zentrale Unterscheidungsmerkmale sind dabei die Ebene der Datenerhebung und die Verfügbarkeit amtlicher Datenbestände.

Jasmin Jossin: Es ist ja auch die Frage, ob ein umfassend standardisiertes Nachhaltigkeitsmonitoring der Kommunen einerseits wünschenswert und zielführend und andererseits überhaupt umsetzbar wäre. Denn die Unterschiede zwischen den Kommunen sind doch erheblich. Gerade die kleinen Kommunen haben uns gespiegelt, dass eine Vielzahl der Nachhaltigkeitsindikatoren – wir haben uns in Ermangelung einer spezifischen Indikatorik der New Urban Agenda im Wesentlichen auf die Indikatoren aus der Initiative „SDG-Indikatoren für Kommunen“ gestützt – sich nur bedingt für ihre Arbeit eignet. Hier werden wir in Zukunft sicherlich auch forschungsseitig noch einmal diskutieren müssen, wie wir mit dieser „Skalenblindheit“ der heute verfügbaren Indikatorik umgehen können.

Henrik Scheller: Allerdings! Wenn wir zügig Fortschritte bei der Umsetzung der New Urban Agenda und der Agenda 2030 machen wollen, dann müssen wir am Detaillierungsgrad des Nachhaltigkeitsmonitorings der Kommunen in den kommenden Jahren sicherlich noch arbeiten. Denn erst, wenn eine große Zahl an Kommunen einen systematischen Ausweis über die eigenen Nachhaltigkeitsaktivitäten gibt, lässt sich auch der aggregierte Beitrag der kommunalen Ebene zur Erreichung der New Urban Agenda und der SDGs insgesamt bewerten. Und wir dürfen dabei natürlich den

eigentlichen Sinn und Zweck des Monitorings nicht vergessen. Eine systematische und indikatorengestützte Erfassung der eigenen kommunalen Nachhaltigkeitsaktivitäten leistet einen wesentlichen Beitrag zur politischen und gesellschaftlichen Bewusstseinsbildung. Das ist letztlich auch die Motivation für sämtliche Kommunen, mit denen wir zusammengearbeitet haben: Sensibilisierung der eigenen Verwaltung und Bevölkerung, um im Sinne der planetaren Grenzen und unter besserer Beachtung der sozialen Gerechtigkeitsfrage zu handeln.

Was sind die technischen und praktischen Herausforderungen für die Kommunen bei der Etablierung eines Nachhaltigkeitsmonitorings – beispielsweise mit Blick auf Daten und Personal?

Jasmin Jossin: Wie auch in vielen anderen Bereichen der kommunalen Verwaltung nennen die meisten Kommunen mangelnde Personalressourcen als ein Hemmnis für einen forcierten Ausbau ihrer Nachhaltigkeitsaktivitäten. Keine Frage, in den großen Städten sieht die Situation deutlich besser aus. Aber in einer Kommune mit weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und einer Verwaltung mit beispielsweise 25 Mitarbeitenden, die jeweils diverse Themenfelder bearbeiten müssen, verbleibt für ein elaboriertes Nachhaltigkeitsmonitoring üblicherweise eben nur ein minimales Zeitbudget. Diese Kommunen verfügen zudem natürlich nicht über eigene Statistikabteilungen. Hier spielt die Vernetzung und Kooperation innerhalb und mit den Landkreisen eine wichtige Rolle.

Oliver Peters: Die Gleichung „Je größer die Stadt, umso fortgeschrittener das Nachhaltigkeitsmanagement“ gilt dennoch nicht durchgehend. Wir haben auch mit kleineren und mittleren Kommunen zusammengearbeitet, die bereits erstaunlich weit sind und sehr systematisch vorgehen. In solchen Fällen sind es meist unmittelbare Betroffenheiten, zum Beispiel vom Klimawandel und der Urbanisierung, die sich als Treiber für ein aktives Nachhaltigkeitsmanagement erweisen – nicht selten in Kombination mit örtlichen Netzwerken und einer Verwaltungsspitze, die das Thema zur „Chefsache“ erklärt hat. Aber selbst in diesen Kommunen bleibt die Datenfrage das Nadelöhr. Aktuelle Daten der amtlichen Statistik sind nur für einen Teil der Nachhaltigkeitsindikatoren gemeindeschärf verfügbar. So müssen die Kommunen für viele Indikatoren gänzlich eigene Daten erheben, was immer eine Ressourcenfrage ist.

Für den Nationalen Fortschrittsbericht zur Umsetzung der New Urban Agenda sind die Themenfelder Klimaschutz und Klimaanpassung, Mobilität im Stadt-Umland-Kontext und Digitalisierung als Querschnittsthema gesetzt. Welche zusätzlichen Themen sind in den Partnerkommunen Gegenstand des Monitorings?

Henrik Scheller: Die Palette der Themenfelder ist hier sehr breit. Das reicht von den „klassischen“ ökologischen Nachhaltigkeitsthemen über die Aufstellung zusätzlicher Nachhaltigkeitshaushalte, die Etablierung eines nachhaltigen Beschaffungswesens, die Digitalisierung der Verwaltung und der Schulen, eine Stärkung der Elektromobilität einschließlich der Umstellung städtischer Fuhrparks bis hin zu Eine-Welt-Aktivitäten.

Welche Themenfelder werden dabei von Ihnen im Difu präferiert? Mit welchem Detaillierungsgrad sollte hier gearbeitet werden?

Jasmin Jossin: Mit Blick auf das Monitoring von nachhaltiger Entwicklung möchten wir uns in absehbarer Zeit noch stärker mit der Entwicklung von subjektiven Nachhaltigkeitsindikatoren befassen, die in Bürgerumfragen erhoben werden können. Damit lassen sich zum einen die Wahrnehmungen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf die Nachhaltigkeitsaktivitäten ihrer Kommunen erfassen. Sind also die Bemühungen der Städte und Gemeinden zum Beispiel im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger hinreichend oder würden sie sich größere Anstrengungen wünschen? Dahinter steht die Überlegung, dass kommunales Nachhaltigkeitsmanagement mit Veränderungen, Einschnitten, Chancen und der Umstellung von Lebensgewohnheiten für die Menschen einhergeht. Dies setzt die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger voraus. Die bisher zur Verfügung stehende Nachhaltigkeitsindikatorik ist jedoch (noch) nicht in der Lage, Wahrnehmungen, Einschätzungen und Präferenzen der Menschen abzubilden. Zum anderen könnten wir mit subjektiven Indikatoren auch Themen erschließen, die auf der kommunalen Ebene (bislang) nicht oder nur sehr aufwändig mit objektiven Daten gemessen werden können, etwa in den Bereichen Konsum, sozialer Zusammenhalt oder Lebenszufriedenheit.

Oliver Peters: Weitere Felder, auf die wir im Difu ein besonderes Augenmerk richten, sind die Haushaltswirtschaft von

Städten und Gemeinden sowie unterschiedlichste Formen der kommunalen und regionalen Kreislaufwirtschaft, weil wir davon ausgehen, dass hier ein besonderes Potenzial für die kommunale Nachhaltigkeit liegt. Die Haushalte der öffentlichen Hand bilden das zentrale Steuerungsinstrument der Politik. Alle Maßnahmen, die in einer Kommune umgesetzt werden sollen, müssen in den Haushalt eingestellt werden. Daher bildet der Haushalt einer Kommune auch einen idealen Ansatzpunkt, um die Verteilung finanzieller Mittel wirkungsorientiert an Nachhaltigkeitsziele zu knüpfen. Nicht einfacher operationalisierbar als eine nachhaltige Finanz- und Haushaltsplanung, aber ebenso tiefgreifend und voller Potenziale ist der Wechsel von einer linearen Wirtschaft hin zu einer Kreislaufwirtschaft. Die Senkung von Ressourcenver-

bräuchen und Abfallaufkommen geht einher mit einer Reihe von sozioökonomischen Vorteilen, insbesondere für Städte und Gemeinden. Von der Möglichkeit urbaner Produktion über sichere Materialströme in resilienten Infrastrukturen bis hin zur Schaffung neuer Arbeitsplätze für alle Kompetenz-niveaus: Zyklische Umweltinnovationen können zu einer lebenswerten Kommune beitragen. Beide Ansätze befinden sich jedoch zumeist noch auf der konzeptionellen Ebene, sowohl hinsichtlich der kommunalen Umsetzung als auch bei der Identifikation und Entwicklung von Indikatoren. Daher steht in diesen Themenfeldern die kontinuierliche Erhöhung des Detaillierungsgrades im Vordergrund unserer Arbeit, um verschiedene Verwaltungsebenen unter anderem mit Handlungsempfehlungen und guten Beispielen zu unterstützen.

1

Externe Push- und Pull-Faktoren sowie interne Treiber kommunaler Nachhaltigkeitsaktivitäten



Quelle: Difu, Stand: Dezember 2020