

EBENENÜBERGREIFENDES MONITORING

lokal, regional, national, europäisch und global

Ein Mehrebenenmonitoring entsteht am besten in einem lernenden Prozess. Die kommunale Ebene hat dabei eine zentrale Bedeutung. Wie nationale und internationale Gremien die Kommunen unterstützen können, zeigt dieser Beitrag.

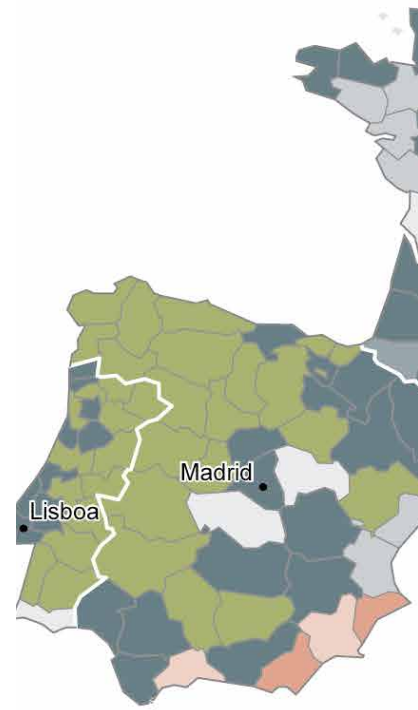
Antonia Milbert

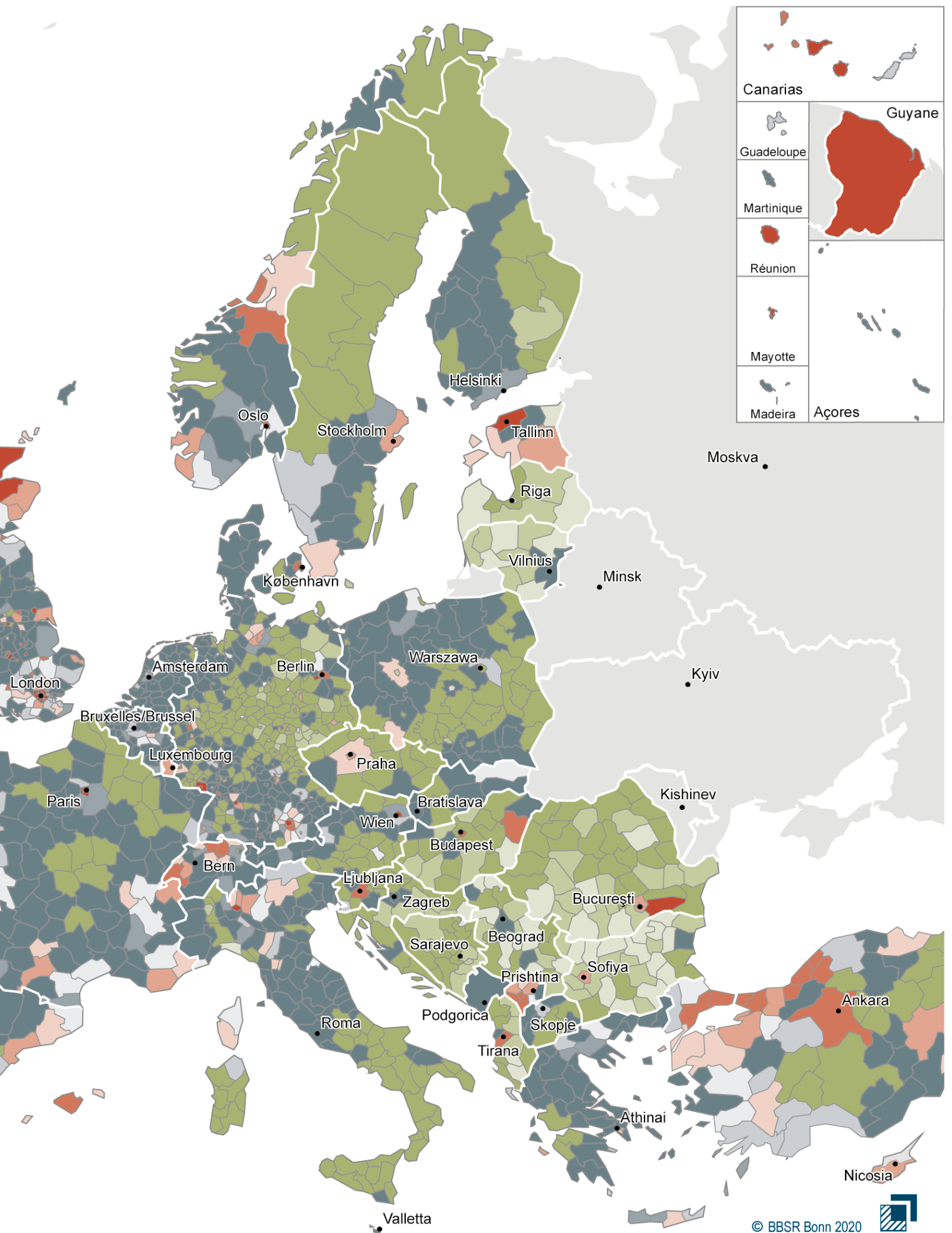
ist wissenschaftliche Referentin und Projektleiterin im Referat „Stadt-, Umwelt- und Raumbewertung“ des BBSR. Dort ist sie verantwortlich für Gemeinde- und Regionstypisierungen sowie Indikatorenkonzepte.
antonia.milbert@bbr.bund.de

Dr. André Müller

Volker Schmidt-Seiwert

sind wissenschaftliche Referenten und Projektleiter im Referat „Europäische (und internationale) Raum- und Stadtentwicklung“ des BBSR.
andre.mueller@bbr.bund.de
volker.schmidt-seiwert@bbr.bund.de





Wie sieht eine empirisch fundierte und zukünftig konsolidierte Berichterstattung aus?

Form follows function – dieses bekannte Postulat aus der Welt des Designs gilt auch für ein ebenenübergreifendes Monitoring: Die „Funktion“ eines solchen Monitorings ist, alle beteiligten Ebenen zu informieren, Ziele gemeinsam zu formulieren sowie Arbeitsschritte zur Zielerreichung zu definieren und zu überprüfen. Die „Form“, damit das funktioniert, ist eine Datensprache, die über die Ebenen hinweg kompatibel und harmonisiert ist.

Damit das Gesamtsystem funktioniert, ist es außerdem nötig, dass die jeweilige Ebene die eigene Position im Mehrebenensystem einordnen kann: Wo steht man als Stadt in einer Region, einem Bundesland und einer Nation oder einem Staatenverbund (in Anlehnung an die Devise „global denken und lokal handeln“)? Und mit welcher Stadt möchte man sich national oder international über die eigenen Entwicklungspfade und die Zielerreichung austauschen, um diese schneller erlangen und dabei voneinander lernen zu können? Ein ebenenübergreifendes Monitoring dient somit nicht dem verbindlichen Ranking, es sollte allenfalls den intrinsisch motivierten und datengestützten Vergleich unter Teilnehmenden ermöglichen.

Elemente des Targeted Design eines ebenenübergreifenden Monitorings entwarfen die Autorin und die Autoren dieses Beitrags bereits 2017 (Milbert/Müller/Schmidt-Seiwert 2017). Nun ziehen sie Zwischenbilanz, rekapitulieren die bisherige Umsetzung des Entwurfs und vertiefen die Indikatoren- und Datenfrage für die Weiterentwicklung und mögliche praktische Anwendung eines solchen Designs. Der Entwurf 2017 formulierte vor allem folgende Handlungsempfehlungen:

- Schnittstellenerfahrung des Statistischen Bundesamtes (Destatis) nutzen, das heißt Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren und nationale Datenbereitstellung kompatibel mit Vorgaben internationaler Organisationen, zum Beispiel UNO;
- Bundesweit vergleichbare Bewertung von Stadtentwicklung einschließlich einer Bewertung von Nachhaltigkeitsaspekten durch BBSR durchführen;
- Regionales Expertenwissen einbinden, zum Beispiel des Umweltbundesamtes (UBA) und des Bundesamts für Naturschutz (BfN);

- Zusammenarbeit zwischen den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder forcieren;
- Bundesweite Netzwerke auf kommunaler Ebene nutzen, zum Beispiel Netzwerk21 Kongress;
- Nationale Stadtentwicklungspolitik um ein mögliches Monitoringsystem erweitern, einschließlich einer Arbeitsgruppe, die Querbezüge zur Stadtbeobachtung und zu den SDGs herstellt;
- Stadtentwicklungsbericht als Fortschrittsbericht im Vierjahresrhythmus mit Indikatorenbericht im Zweijahresrhythmus in Analogie zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und als Blaupause verfassen.

Aus den bisherigen Erfahrungen ergeben sich folgende neue Aspekte und Arbeitsschwerpunkte für das Targeted Design:

- Mehrebenenanalyse in Deutschland im Sinne der Kompatibilität möglichst auf Gemeindeebene durchführen;
- Kommunale SDG-Indikatoren für Deutschland in ausgewählten Städten und Regionen erproben;
- Kommunale SDG-Indikatoren in ihrer Datensprache im internationalen Kontext überprüfen und testen (siehe gemeinsame Veröffentlichung zu Deutschland, Europa und Indien);
- Europäischen Synthesebericht als kontinentalen Regionalbericht im Bottom-up-Ansatz und mittels Dateneinpeisung aus mitgliedstaatlichen Quellen anregen;
- Räumliche Analysen, zum Beispiel der Flächennutzung und Bevölkerungsentwicklung, auf der Grundlage des Global Human Settlement Layer (GHSL) erstellen, Copernicus Land Cover nutzen und entsprechende europäische Forschungsergebnisse zur Darstellung des Stadtwachstums auf Stadtebene referenzieren.

Wird ebenenübergreifend bereits beobachtet und darüber berichtet?

Die Harmonisierung von Daten hatte lange Zeit ein horizontales Vergleichsproblem. Die 1947 gegründete Statistische Kommission der Vereinten Nationen ist hierfür Ausdruck. Ihr Aufgabenschwerpunkt war und ist immer noch die Förderung von vergleichenden statistischen Erhebungen, die entsprechende Unterstützung der nationalen statistischen Ämter und Einrichtungen sowie die Entwicklung von Handlungsempfehlungen und Standards (Goßmann 1960: 110). Die laufende Sammlung, Prüfung und Veröffentlichung von Statistiken sowie die Erstellung von Berichten und die Koordination der internationalen Zusammenarbeit ist Aufgabe der statistischen Einrichtung der Vereinten Nationen – der United Nations Statistics Division (UNSD). Berichtsebene sind jeweils die Nationalstaaten. Die Indikatorenvorschläge zu den 17 Sustainable Development Goals (SDGs) der Agenda 2030 der Vereinten Nationen wurden in der eigens zu diesem Zweck gegründeten Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators (IAEG-SDGs) entwickelt und von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 2017 (A/RES/71/313) verabschiedet. Somit gelten diese als globaler Referenzrahmen für SDG-Indikatoren auf subglobaler und subnationaler Ebene. Dieser globale Referenzrahmen birgt in sich allerdings die Herausforderung, Nationen und Regionen höchst unterschiedlicher Entwicklungsstufen über einen gemeinsamen Indikatorenkanon fassen zu wollen. Die Indikatoren und Zielwerte sind wegen des Konsensprinzips bewusst allgemein gefasst. Die verschiedenen Nationen müssen die Indikatoren dann auf Grundlage ihrer eigenen Daten und Definitionen anpassen und interpretieren.

Die OECD und die Europäische Kommission mit Eurostat sowie ihre Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung sind die zentralen internationalen Organisationen, die für Europa Statistiken sammeln, Daten aufbereiten und analysieren. Diese Organisationen haben schon früh Standards für regional vergleichbare Analysen definiert und statistische Beobachtungseinheiten klassifiziert (vgl. OECD 1996; Eurostat 2018; Hoffmeyer-Zlotnik 2019). Die Systematiken der beiden Einrichtungen ähneln sich nicht ohne Grund: Eurostat ist neben den (europäischen) Mitgliedstaaten Teilnehmer der Working Party on Territorial Indicators (WPTI) der OECD, die regionale Statistiken in Zusammenarbeit mit dem für regionale Entwicklung zuständigen Policy Committee koordiniert. Ursprünglich zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und Kohäsion in den Mitgliedstaaten gegründet, decken die statistischen Einrichtungen und die Ausschüsse der beiden Organisationen ein breites Portfolio

an Daten zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung ab. Entsprechend schnell konnten beide Organisationen mit Indikatorenkonzepten für die SDGs reagieren. Die OECD berichtet dazu auf regionaler Ebene (OECD 2020) sowie Eurostat für die Europäische Union und die einzelnen EU-Mitgliedstaaten (Eurostat 2020).

Mit Blick auf die Indikatorenauswahl beziehen sich zwar beide Organisationen auf den globalen Indikatorenrahmen der IAEG-SDGs. Sie nehmen sich aber die Freiheit heraus, davon abzuweichen, um spezifisch europäische Belange sowie diejenigen der Städte und Regionen der Mitgliedstaaten der OECD besser abbilden zu können (OECD 2020: 81 f.; Eurostat 2020: 19; siehe auch Janoušková/Hák/Moldan 2018: 6). Im Gegensatz zu den regionalen Standards und international harmonisierten Datensätzen unterscheiden sich die Indikatorenkataloge von OECD und Eurostat sowie die gewählten Methoden zur Bewertung des Fortschritts sehr von den SDG-Indikatoren. Beide Organisationen beziehen Indikatoren und Daten aus anderen von ihnen entwickelten Messkonzepten ein, sodass die Schnittmengen mit eigenen Monitoringsystemen größer ist als mit den global aufgestellten SDG-Indikatoren (Janoušková/Hák/Moldan 2018: 9).

Destatis stellt für Deutschland die nationalen Werte der Indikatoren des globalen Indikatorenrahmens der SDGs zusammen und veröffentlicht sie (sdg-indikatoren.de). Es handelt sich dabei um Werte für Deutschland insgesamt, die größtenteils als Zeitreihen vorliegen. Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, für deren Indikatorenwerte ebenfalls Destatis verantwortlich ist, nutzt dagegen teilweise abweichende Indikatoren. Die 2002 erstmalig veröffentlichte Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie wurde 2017 an die SDGs angepasst. Die ursprünglichen Indikatoren wurden neu geordnet und um neue Indikatoren ergänzt. Trotz des Abgleichs mit den 17 SDGs spiegeln sie stärker die Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie wider. Nationale Strategien benennen nämlich innerhalb des globalen Rahmens auch angepasste oder anspruchsvollere Ziele (u. a. Scholz 2017: 30). Ähnlich wie die Bundesregierung haben die Landesregierungen sowie die Städte und Gemeinden im Nachgang zur Rio-Deklaration von 1992 bereits Nachhaltigkeitsstrategien, Indikatorenkonzepte und Nachhaltigkeitsberichte erarbeitet. Nun stehen alle vor der Herausforderung, diese den 17 SDGs zuzuordnen. Hierzu haben Bund und Länder am 6. Juni 2019 eine gemeinsame Erklärung abgegeben. Ende 2020 hatten mehr als 160 Städte, Gemeinden und

Kreise die Musterresolution des Deutschen Städtetags und der Deutschen Sektion des Rats der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) unterzeichnet. Diese Zeichnungskommunen fordern damit eine stärkere Einbindung von Bund und Ländern in die Umsetzung der SDGs und verpflichten sich, selbst dazu beizutragen (SKEW 2020). Unsicher ist aber weiterhin, wie viele Städte, Gemeinden und Kreise die SDGs tatsächlich umsetzen und die Umsetzung mit Indikatoren und Monitoringberichten begleiten (vgl. Lange et al. 2020).

Auch aus dem Wissen um die herausfordernde Datenlage und die oft knappen Ressourcen in vornehmlich kleineren Städten und Gemeinden bildete sich 2017 im Auftrag des auf Staatssekretärebene angesiedelten Interministeriellen Arbeitskreises Nachhaltige Stadtentwicklung in nationaler und internationaler Perspektive (IMA Stadt) die Arbeitsgemeinschaft „SDG-Indikatoren für Kommunen“. Ihre Aufgabe ist, bestehendes Daten- und Indikatorenwerk zu sichten. Zugleich soll sie in fachlicher Kooperation mit den kommunalen Spitzenverbänden und in Abgleich mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie einen Ziel- und Indikatorenkatalog für die Agenda 2030 und ihre 17 SDGs definieren, der für deutsche Kommunen auf der Basis ihrer verfassungsrechtlich unterlegten Aufgaben entweder relevant ist oder zu dem sie einen Beitrag leisten können (Assmann et al. 2018).

Derzeit können rund 50 der 190 relevanten Indikatoren mit Daten zumindest auf der Ebene der Kreise abgebildet werden. In der stetigen Weiterentwicklung und Verfeinerung der Indikatoren steht die vertikale Vergleichbarkeit mit den Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeit im Vordergrund. Dabei wird auch geprüft, inwieweit die Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie auch auf kleinräumiger, das heißt bestenfalls gemeindlicher Ebene, mindestens jedoch auf Kreisebene, mit Hilfe flächendeckend verfügbarer Daten operationalisiert werden können. Zugleich wirbt die Arbeitsgemeinschaft dafür, dass sich die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie stärker mit der Frage befasst, welche Indi-

katoren aus kommunaler Sicht eine räumlich differenzierte Betrachtung erfordern.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass bislang noch kein allumfassendes ebenenübergreifendes Monitoring besteht. Allerdings sind seit der Verabschiedung der Agenda 2030 bereits einige Initiativen sowie Indikatoren- und Monitoringkonzepte entstanden, die einen Abgleich zwischen den Ebenen ermöglichen. Datentechnisch ist der Weg bereitet. Rückblickend betrachtet ist allein dies schon eine gute Nachricht. Die meisten Indikatoren- und Monitoringsysteme waren und sind noch zweck- und ebenenbezogen ausgerichtet und wurden und werden überwiegend nicht gemeinsam mit Initiativen auf anderen Ebenen durchgeführt.

Im Gegensatz zu den Nachhaltigkeitsindikatoren der Rio-Deklaration, die von einer grundsätzlichen Debatte um das „richtige“ Nachhaltigkeitsmodell begleitet wurden, geben die SDGs einen konkreten Rahmen vor. Da die Ziele und Indikatoren der IAEG-SDGs nicht für alle Nationen und Entwicklungsstufen gleichermaßen passen, sind Anpassungen unvermeidlich. Dies sollte datenaffine Akteure und Institutionen allerdings nicht dazu verleiten, mittels erster und nicht abgestimmter Monitoringkonzepte Fakten zu spiegeln, mit denen sich Kommunen jeder Größe und geografischer Lage nicht oder nur unzureichend identifizieren können und wollen. Die Erfahrungen der Arbeitsgemeinschaft „SDG-Indikatoren“ mit der Erarbeitung des ersten ebenenübergreifenden nationalen Fortschrittsberichts zur Umsetzung der New Urban Agenda der Vereinten Nationen (A/RES/71/256) zeigen, dass es auch anders geht. Die Einbindung von Kommunen in den Prozess der Ziel- und Indikatorenkonkretisierung ist von Beginn an unbedingt notwendig. Bislang zeigt die Erarbeitung des Fortschrittsberichts zur Umsetzung der New Urban Agenda, dass übergeordnet entwickelte Indikatoren kommunale Belange oft nicht widerspiegeln und für die kommunale Arbeit nicht weiterhelfen (siehe Jossin/Peters/Scheller in diesem Heft).

Wo liegen die empirischen Fallstricke?

Ein allumfänglich gefasster Ziel- und Indikatorenkatalog, der die Perspektive von der Kommune über die Region bis hin zur Nation und Welt umfasst, liegt noch nicht vor. Das liegt daran, dass etwa Nachhaltigkeitsindikatoren bislang entweder zur Evaluierung von Strategien – für eine Stadt, eine Region oder eine Nation – oder im wissenschaftlichen Bereich

etwa für die Politikberatung entwickelt wurden. Letztere hatten den Anspruch, für alle Regionen einer Nation oder alle Nationen eines Wirtschaftsraums unter Nutzung von flächendeckend vorhandenen Daten operationalisierbar zu sein. Die Verfügbarkeit der Daten bestimmt(e) dabei auch stets das Design des Indikatorenkonzepts.

In einer Mehrebenenbetrachtung ergibt sich der erste Fallstrick – jenseits aller Harmonisierungsbestrebungen – aus den nationalen statistischen Systemen. Man muss sich im Klaren darüber sein, dass die Vereinten Nationen, die OECD oder Eurostat keine allumfänglichen eigenen Daten erheben. Die beteiligten Nationen stellen nach Absprache in den fachlich zuständigen Ausschüssen und Arbeitsgruppen die Daten zur Verfügung. Oft hinkt die Bereitstellung der Daten dem vereinbarten Datenkanon hinterher, da eine entsprechende Umstellung der nationalen Datenbereitstellung Zeit und festgelegte Übergangsfristen erfordert.

Eine weitere große Herausforderung ist die unterschiedliche Zielrichtung der Berichterstattung. Sie dient einerseits der Darstellung von Lebensverhältnissen, andererseits dem Monitoring wirtschaftlicher Entwicklungsfortschritte wie etwa im Rahmen des Economic Outlook der OECD. Ein weiterer Aspekt ist eher politischer Natur: So beschränkte sich das Datenangebot der EU lange Zeit auf Agrarstatistiken und für die Strukturfonds der Gemeinschaft wichtige Indikatoren.

Die amtliche Statistik und die Sozialberichterstattung haben ihren Ursprung in Deutschland im Bereich der Wohnraumplanung und im Steuerungs- und Militärwesen (Wagner 2015) sowie im Bereich öffentliche Gesundheit (Zhang 2017). Mit Blick auf (Stadt)Planung verfügt auf kleinräumiger Ebene auch die Sozialberichterstattung über die längste Tradition und ist am weitesten fortgeschritten (siehe auch Beitrag von Gödecke-Stellmann/Lauerbach in diesem Heft). Kleinräumig und flächendeckend verfügbare Daten bezogen und beziehen sich dabei auf entsprechend spezifische sozioökonomische Themenfelder. Systematisch erfasst und gespeichert werden Daten auf subnationaler oder regionaler Ebene erst seit der Einrichtung der „Laufenden Raumbewertung Deutschland“ (Gatzweiler 1986). Zuvor wurden regionalisierte Daten anlassbezogen ausgewertet. Berichtsebenen sind in dieser Systematik immer administrative Einheiten oder davon abgeleitete Raumkategorien und Raumgrößen.

Wie sich bereits bei den Nachhaltigkeitsindikatoren der 1990er- und 2000er-Jahre zeigt, führt allein die gute Verfügbarkeit sozioökonomischer Daten zu großen Schnittmengen zwischen verschiedenen Indikatorenkonzepten. Im Bereich der umweltbasierten und ökologischen Indikatoren bestehen nach wie vor große Lücken. Mit der Umweltbewegung entstand zwar auch eine Umweltberichterstattung. Sie beruht jedoch in weiten Teilen auf den Erhebungen von Messstationen und orientiert sich an natürlichen Gegebenheiten und nicht an administrativen Raumeinheiten. Umweltdaten sind daher – solange es sich nicht ausschließlich um nati-

onale Gesamtzahlen handelt – selten räumlich flächendeckend und regional verfügbar. Sie lassen sich darüber hinaus ohne methodische (Schätz)Verfahren und Interpolationen auf der Basis von Modellen auch nicht ohne weiteres in die etablierten Beobachtungsraster der Sozialberichterstattung integrieren. Erst seit wenigen Jahren liegen für Deutschland Modellrechnungen vor, die auf kleinräumiger Ebene Informationen zur Luftqualität bereitstellen (Schneider et al. 2016). Im Gegensatz dazu fehlen ebenso sozioökonomische Daten zur Verschneidung auf der gleichen Rasterbasis wie Erfahrungen in der Validierung daraus erzielter Informationen.

Erschwerend kommt hinzu, dass Daten sachlich weniger differenziert sind, je kleinräumiger die Berichtsebene ist. Sowohl die SDGs als auch die New Urban Agenda erfordern jedoch tief gegliederte Sachinformationen. Mit Blick etwa auf die zentrale Aussage der Agenda 2030 „Leave No One Behind“ (LNOB) reicht es nicht zu wissen, wie hoch die Armutsquote ist oder wie viele Menschen Zugang zu sicheren öffentlichen Verkehrsmitteln haben. Wichtig ist ebenso, ob sich die geplanten Ziele auch tatsächlich für alle Bevölkerungsgruppen, getrennt nach Geschlecht, Alter und physischen Einschränkungen, erreichen lassen. An dieser Stelle tritt allerdings der Datenschutz auf den Plan, der berechtigterweise die datentechnische Rückverfolgung von öffentlich zugänglichen Daten und Informationen über konkrete Personen verhindert. Da für den Stand der Zielerreichung die Daten aggregiert werden, sind die Belange des Datenschutzes hier berücksichtigt. Bis zur Berichterstattung ist jedoch der Zugang zu Mikrodaten als Ausgangsbasis für aggregierte Aussagen erforderlich. Dafür müssen sich die datengenerierenden, datenauswertenden und auf der Grundlage von Daten berichtenden Institutionen intensiv austauschen. Sie benötigen zudem besseren Zugang zu Mikrodaten, um den detaillierten Ansprüchen an das SDG-Monitoring gerecht zu werden.

Mit einem Perspektivwechsel über eine jeweilige nationale Ebene hinaus auf eine europäische oder gar globale Ebene der Berichterstattung stellt sich das Problem der Datenverfügbarkeit als grundsätzlicher heraus. Regionale Daten liegen für eine sozioökonomisch orientierte Berichterstattung in gewissem Maße für eine höhere regionale Ebene vor, in Europa und den OECD-Mitgliedstaaten zumindest für Basisregionen mit Bezug zu regionalpolitischen Maßnahmen. Mit einer tiefergehenden regionalen Betrachtung nimmt die sachliche Differenzierung deutlich ab. Darüber hinaus ist die Periodizität in der Datenverfügbarkeit eingeschränkt. Die Zuwendung zu detaillierteren und regional kleinräumigeren Daten bedeutet oftmals eine Abwendung von konsolidier-

ter internationaler Berichterstattung. Informationen können dann nur noch durch die Kombination national generierter Statistiken gewonnen werden. Eine solche Aufbereitung wird durch das Zusammentragen von nationalen Daten – im Falle von Europa je nach Ausrichtung aus 27 bis 42 nationalen Quellen – erschwert.

Klein- und kleinstäumige Daten sind im europäischen Kontext schon mit Blick über die Grenzen Deutschlands sehr unterschiedlich verfügbar. In den nordischen Ländern und dem Vereinigten Königreich sind viel kleinräumigere Daten zugänglich als in anderen Staaten, wo nur in Zensusjahren solche Daten zur Verfügung stehen. Die regionale Berichterstattung wird auch dadurch erschwert, dass insbesondere auf lokaler Ebene zahlreiche Änderungen der Gebietsstände zeitliche Vergleiche erheblich einschränken. Die ebenenübergreifende Umweltberichterstattung zur Luftqualität ist zum Beispiel genauso kompliziert wie die zuvor beschriebene Berichterstattung. Informationen über Flächennutzungsformen können zumeist nur über Geodaten gewonnen werden, die aus Satellitenaufnahmen stammen.

Ein Umstieg von den derzeit genutzten Beobachtungssystemen auf der Basis administrativer Beobachtungseinheiten auf eine georeferenzierte und rasterbasierte Datenbereitstellung bietet enorme Vorteile. Sie sind universelle Raster mit quadratischen Bezugsflächen. Damit sind sie frei von Änderungen in den administrativen Gebietseinheiten und können in beliebige Regionsabgrenzungen, insbesondere bei Veränderungen der Gebietsabgrenzungen, überführt werden. Diese können zwischen den unterschiedlichen (Teil)Staaten vergleichbar konstruiert werden und somit das Problem der unterschiedlichen räumlichen Verteilung je nach Gebietsgliederung – das so genannte MAUP (Modifiable Areal Unit Problem) – sowie den Einfluss der regionalen Gebietseinheiten auf die Analyse der entsprechenden Information reduzieren (Madelin et al. 2009).

In Form des European Reference Grid liegt in Europa bereits ein standardisiertes und INSPIRE-konformes Rastersystem in unterschiedlichen Rastergrößen vor (Annoni 2003). Bei bisherigen funktionalen Abgrenzungen nach einheitlichen Kriterien liegen zwar vielfach vergleichbare Einheiten vor, beispielsweise bei den Functional Urban Areas (siehe Beitrag von Link in diesem Heft). Sie lassen sich jedoch durch ihren Bezug zur jeweiligen administrativen Grundlage nicht friktionslos vergleichen (siehe auch Beitrag von Mwaniki/Ndugwa in diesem Heft, die globale datentechnische As-

pekte und Besonderheiten diskutieren). Auch Rasterdaten besitzen Fallstricke, da die Auflösung, das heißt die Rastergröße, den jeweiligen Informationsgehalt stark beeinflusst. Das betrifft vor allem die Kombination unterschiedlicher thematischer Informationen auf der Basis von unterschiedlichen Rastergrößen, insbesondere jedoch die Kombination rasterbezogener Geoinformationen mit regionalstatistischen Informationen.

Auf der Grundlage langjähriger Erfahrung haben sich in der vergleichenden Stadt- und Raumbearbeitung unterschiedliche Instrumente der funktionalen Raumgliederung etabliert. Sie führen auch im internationalen Kontext zu guten vergleichbaren Ergebnissen. Die Forschungsallianz zwischen BBSR und NIUA und ihr Bemühen, ausgewählte SDGs nach einheitlichen Indikatoren räumlich zu analysieren, dem Bedarf nach einer einheitlichen Datensprache gerecht zu werden und dabei beispielsweise den GHSL zugrunde zu legen, mag hier als Beispiel dienen (vgl. Binot et al. 2020). Das ursprünglich nur für Deutschland, Europa und Indien erzeugte Kartenwerk zur räumlichen Analyse von Flächen- und Bevölkerungsentwicklung als zentralem Anliegen von SDG 11.3.1 erfährt hiermit eine geografische Erweiterung um China, Singapur und die USA sowie um eine weltweite Perspektive. Das Kartenwerk wird in Kürze und an anderer Stelle unter Nutzung der erweiterten Zeitreihe von 1990 bis 2018 verfügbar sein. Zugleich wird damit der Beweis angetreten, dass sich der GHSL als gemeinsame Referenzgrundlage für jede Geografie eignet und ein Hineinzoomen in einzelne Nationen, Regionen und Kommunen möglich ist.

Generell ist noch ein Punkt anzusprechen: Mit Blick auf die unterschiedlichen Entwicklungsstufen von Staaten muss datentechnisch Klarheit bestehen. So ist beispielsweise bei SDG 3 zu Gesundheit und Wohlergehen bedeutend, wann nach der Geburt Säuglinge als Lebendgeborene gezählt werden, bei SDG 4 zu hochwertiger Bildung, welche Schulformen zu den nach ISCED (International Standard Classification of Education) standardisierten Schulabschlüssen führen und bei SDG 11, ob für den Anschluss an die Wasserversorgung zwischen öffentlicher und privater Versorgung unterschieden wird oder nicht. Das gilt zwar bereits für die Erhebung der Indikatoren auf nationaler Ebene, jedoch umso mehr bei der Erfassung für Städte und Regionen. Denn hier können Unterschiede zwischen Stadt und Land oder entlang größerer Trennlinien innerhalb eines Staates zu großen Unterschieden führen.

Wo muss was weiter vernetzt und zusammengeführt werden?

Auf supranationalen oder globalen Governance-Ebenen kommen verschiedene Staaten, darunter Deutschland (vertreten durch Destatis), zu regelmäßigen Vernetzungstreffen zusammen, zum Beispiel von der IAEG-SDGs. Ziel ist es, Indikatorenkataloge stetig zu verbessern und nationale Ämter und Institutionen bei der Zusammenstellung der Daten und der Erarbeitung von Methoden und Standards zu unterstützen sowie Geoinformationen und Metainformationen zu nutzen. Die Sitzungsprotokolle der IAEG-SDGs sind öffentlich zugänglich (unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs). An dieser Stelle endet jedoch der aktive Informationsfluss: Wer sich über die Weiterentwicklung der Indikatoren informieren möchte, muss sich die Informationen hier abholen. Aus den Protokollen wird darüber hinaus nicht ersichtlich, ob die jeweilige subnationale Ebene entsprechend eingebunden ist.

In Deutschland haben Bund und Bundesländer eine Erklärung verabschiedet, gemeinsam die SDGs umzusetzen. Mit Ausnahme dieser Erklärung sind derzeit kaum Vernetzungsaktivitäten erkennbar. So verfügen Bund und Länder über eigene Nachhaltigkeitsstrategien, die nur unzureichend kompatibel sind, obschon erste Ansätze sichtbar werden. Hintergrund dieses eher dezentralen Entwicklungsansatzes ist der Föderalismus in Deutschland, der einerseits der Verschiedenartigkeit der Teilgebiete gerecht wird, andererseits aber eine Kommunikation zwischen den Bundesländern und dem Bund erfordert. Diese findet, mit Ausnahme der gemeinsamen Erklärung, jedoch offenkundig nicht statt: Die Stichwortsuche „Bund-Länder-Dialog“ auf der Homepage des Rates für Nachhaltige Entwicklung – immerhin das Beratungsgremium der Bundesregierung in Angelegenheiten der Nachhaltigkeit – ergibt keinen Treffer.

Ein Großteil der Kommunen in Deutschland – unabhängig von deren Größe und geografischer Lage – hat teilweise langjährige Erfahrungen in der Nachhaltigkeitsberichterstattung. Auf kommunaler Ebene sind die Vernetzungsaktivitäten recht zahlreich: Die transnationale Austausch- und Lernplattform für Nachhaltigkeitsakteure des Open SDGclub. Berlin, das Global Forum for National SDG Advisory Bodies (sdg-advisorybodies.net) oder die Regionalen Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategien (RENN) bringen Akteure aus Kommunen und Regionen zusammen, um sich gegenseitig zu informieren und auf der Grundlage guter Beispiele und Ideen voneinander zu lernen. In erster Linie stehen hier praxiso-

rientierte Umsetzung, konkrete Projekte und Strategien aus Verwaltung und Zivilgesellschaft im Vordergrund, ein begleitendes Monitoring sowie ein gemeinsames Verständnis darüber jedoch eher weniger.

Eine zielorientierte, ebenenübergreifende Vernetzung und Koordinierung im Sinne eines ebenenübergreifenden Monitorings auf der Basis eines im Konsens entworfenen Indikatorenkatalogs ist wegen unterschiedlicher Entwicklungsstufen und Pfadabhängigkeiten, wie zum Beispiel langjährige Dialogprozesse in einzelnen Kommunen, bisher schwierig. Initiativen der übergeordneten Ebenen könnten hier Plattformen bieten, sich bezüglich eines ebenenübergreifenden Monitorings zu vernetzen und in einen (dauerhaften) Dialog zu treten. Die beschriebenen Herausforderungen gemeinsamer Datensprachen und der Skaleneffekte zwischen den Ebenen zeigen, wie wichtig es ist, sich über ein ebenenübergreifendes Monitoring zu verständigen, das allen Ebenen von Nutzen ist.

Die Vernetzung auf europäischer und globaler Ebene ist vielfältig und national geprägt. Sie ist ebenso institutionell verankert wie informell organisiert, vollzieht sich in unterschiedlichen Allianzen mit oftmals sich überschneidenden Gruppen von Beteiligten und bildet Zusammenschlüsse vergleichbarer institutioneller und regionaler Ebenen sowie unterschiedlicher ebenenübergreifender Interessen. Die global wohl am breitesten ausgerichtete Vernetzung ist diejenige des United Nations World Data Forum. Diese Gruppe wird ihrerseits von der United Nations Statistical Commission institutionell unterstützt. Zur Definition und Umsetzung des Indikatorenrahmens für die Ziele und Vorgaben der Agenda 2030 wurde die bereits genannte IAEG-SDGs eingerichtet. Im Grunde entspricht die globale Vernetzung einer Idealvorstellung von Zusammenarbeit und Konsultation aller Beteiligten im United Nations World Data Forum, einschließlich möglicher Anwender sowie der für Statistik und Geoinformationen zuständigen nationalen und supranationalen Institutionen.

Auf globaler Ebene erfolgt die Berichterstattung durch die Vereinten Nationen, etwa in Form des Sustainable Development Goals Report 2020 oder der Plattform der Global SDG Indicators Database, weitestgehend auf der Grundlage von Zuarbeiten der beteiligten Institutionen. Auf europäischer

Ebene ist eine Vernetzung und koordinierte gesamteuropäische nationale Berichterstattung nicht immer deutlich erkennbar. Eurostat berichtet etwa über das Erreichen der SDG-Zielvorgaben aus europäischer Perspektive im Rahmen seines statistischen Angebots und verweist im Übrigen auf die nationalen Aktivitäten der am Europäischen Statistischen System (ESS) beteiligten Partnerinstitutionen.

Parallel dazu existieren auf europäischer Ebene aber auch eigenständige Kooperationen, etwa von der Europäischen Kommission, der OECD oder von UN-Habitat, die sowohl methodisch als auch analytisch eigene Wege in der Berichterstattung gehen – begründet in den Aufgaben evidenzbasierter Politikberatung auf europäischer Ebene. Die nationa-

le Berichterstattung läuft in vielen Fällen parallel dazu ab. Dabei können die jeweiligen Berichtserkenntnisse mit Blick auf gleiche Sachverhalte durchaus unterschiedlich ausfallen.

Im europäischen Kontext vernetzen sich aber auch Regionen – beispielsweise im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Interreg des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) – zur Berichterstattung über die Umsetzung der SDGs in regionaler Perspektive oder Städte zur entsprechenden Nutzung der Städtestatistik des Urban Audit von Eurostat. Vernetzt arbeiten auch, last but not least, Nichtregierungsorganisationen, die sich etwa im SDG Watch Europe zusammenschließen und sich dort mit der Umsetzung der SDGs und einem adäquaten Monitoring beschäftigen.

Was heißt das für die Zukunft?

Das 2017 von der Autorin und den Autoren skizzierte Targeted Design verfolgte einen sehr optimistischen Ansatz. Obschon nicht alle Elemente dieses Designs bislang ihren Weg in die gelebte Monitoringpraxis gefunden haben, liegen erfolgversprechende Erfahrungen mit vergleichenden Indikatoren unter Nutzung des GHSL vor (siehe zuvor genannte Forschungsallianz zwischen BBSR und NIUA; Binot et al. 2020).

In Ergänzung dazu liegen weitere Erfahrungen vor, die eher als Bottom-up-Ansatz zu bezeichnen sind. Im ersten ebenenübergreifenden nationalen Fortschrittsbericht zur Umsetzung der New Urban Agenda sind explizit Kommunen die Berichtersteller über ihre Entwicklung vor Ort. Die Messung erfolgt ortsspezifisch und orientiert sich zugleich indikatorenbezogen an übergeordneten Rahmenseetzungen. Damit gewährleistet sie die Passfähigkeit der auf lokaler Ebene genutzten Daten mit der nationalen Ebene. Auf diese Weise lässt sich datentechnisch weniger horizontal als vielmehr vertikal denken und handeln.

Neben diesem eher strategischen Fazit ist auch ein inhaltliches zu ziehen. Unaufhaltsam und zu Recht werden zunehmend Rasterdaten auf der Grundlage von Satellitendaten anstelle von Regionalstatistiken genutzt. Der Vorteil liegt auch darin, dass Rasterdaten zahlreiche Verschnidungen erlauben – beispielsweise um Betroffenheiten nach Bevölkerungsgruppen räumlich darzustellen. Open-Source-Daten

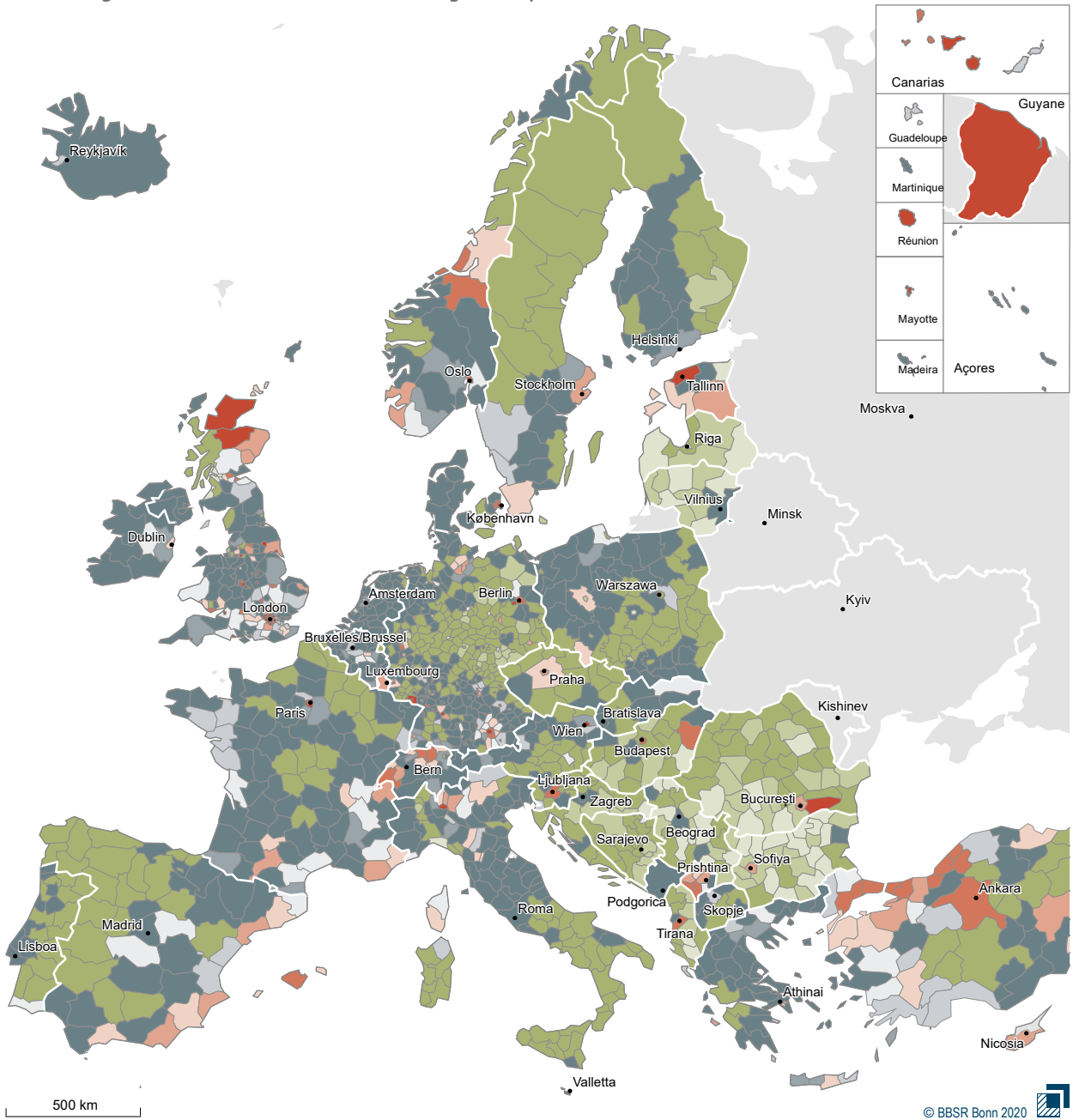
werden dazu bereits seit längerem etwa in den nordischen Ländern und in den USA genutzt. Insbesondere in Deutschland sollten Kommunen aufgerufen werden, diese stärker zu nutzen (siehe auch IzR 3/2020). Sie sollten sich in ihrer Strategieentwicklung aber auch intensiver als bisher nicht nur rein städtisch orientieren, sondern ihr regionales Umfeld in den Datenblick nehmen.

Auf der einen Seite benötigen Kommunen für diese Arbeit Unterstützung und Ressourcen. Auf der anderen Seite sollten die statistischen Ämter verstärkt auf Kommunen zugehen, um über deren datentechnischen Ansprüche zu reden und diese in der Bereitstellung von Daten und Instrumenten zu berücksichtigen. So wäre es nach der Vorlage des erwähnten nationalen Fortschrittsberichts zur Umsetzung der New Urban Agenda an der Zeit, die für das 2017 entworfene Target Design genannte Konferenz oder das Nutzerforum durchzuführen, um für den hier skizzierten Mehrebenenansatz zu werben und zugleich im Sinne unterschiedlicher Nutzerinnen und Nutzer die gewählte Methode zu verfeinern.

It all boils down to a crucial point: Vor dem Hintergrund seiner vielfältigen Erfahrung und detaillierten Expertise in der räumlichen und städtischen Analyse sowie seiner neutralen Haltung scheint zum Vorteil aller eine dauerhafte Mitarbeit des BBSR beispielsweise in der IAEG-SDGs unumgänglich. Hierauf sollten sich zukünftige Aktivitäten insbesondere richten.

1

Entwicklung von bebauter Fläche und Bevölkerung in Europa



Verhältnis der jährlichen prozentualen Veränderung der bebauten Fläche zur Bevölkerungsentwicklung zwischen 1990 und 2014

bei Zunahme der bebauten Fläche und Abnahme der Bevölkerung

- bis unter -1,0
- 1,0 bis unter -0,5
- 0,5 bis unter 0,0

bei Zunahme der Bevölkerung größer als die Zunahme der bebauten Fläche

- 0,0 bis unter 0,25
- 0,25 bis unter 0,5
- 0,5 bis unter 0,75
- 0,75 bis unter 1,0

bei Zunahme der bebauten Fläche größer als die Zunahme der Bevölkerung

- 1,0 bis unter 1,25
- 1,25 bis unter 1,5
- 1,5 bis unter 1,75
- 1,75 und mehr

Datenbasis: Laufende Raumbewertung Europa
 Datengrundlagen: Global Human Settlement Layer
 Geometrische Grundlage: GfK GeoMarketing,
 Regionen NUTS 3 (2013)
 Bearbeitung: V. Schmidt-Seiwert

Literatur

- Annoni, A.** (Hrsg.), 2003: European Reference Grids. Proposal for a European Grid System. Workshop Proceedings and Recommendations; EUR Report 21494 EN.
- Assmann, D.; Honold, J.; Grabow, B.; Roose, J.**, 2018: SDG-Indikatoren für Kommunen. Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen, Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Urbanistik, Engagement Global, Gütersloh.
- Binot, R.; Debnath, T.; Kar, B.; Kundu, D.; Milbert, M.; Mishra, R.; Müller, A.; Schmidt-Seiwert, V.**, 2020: India, Germany and Europe. A Spatial Perspective at SDG 3 on Good Health and Well-Being, BBSR-Analysen KOMPAKT, Heft 11/2020, BBSR/BBR, Bonn.
- Binot, R.; Debnath, T.; Kar, B.; Kundu, D.; Milbert, M.; Mishra, R.; Müller, A.; Schmidt-Seiwert, V.; Thul, B.**, 2020: Deutschland, Europa und Indien. SDG 3 „Gesundheit und Wohlergehen“ in räumlicher Perspektive, BBSR-Analysen KOMPAKT, Heft 12/2020, BBSR/BBR, Bonn.
- Binot, R.; Debnath, T.; Kar, B.; Kundu, D.; Milbert, M.; Mishra, R.; Müller, A.; Schmidt-Seiwert, V.**, 2020: India, Germany and Europe. A Spatial Perspective at SDG 4 on Quality Education, BBSR-Analysen KOMPAKT, Heft 13/2020, BBSR/BBR, Bonn.
- Binot, R.; Debnath, T.; Kar, B.; Kundu, D.; Milbert, M.; Mishra, R.; Müller, A.; Schmidt-Seiwert, V.; Thul, B.**, 2020: Deutschland, Europa und Indien. SDG 4 „Hochwertige Bildung“ in räumlicher Perspektive, BBSR-Analysen KOMPAKT, Heft 14/2020, BBSR/BBR, Bonn.
- Binot, R.; Debnath, T.; Kar, B.; Kundu, D.; Milbert, M.; Mishra, R.; Müller, A.; Schmidt-Seiwert, V.**, 2020: India, Germany and Europe. A Spatial Perspective at SDG 11 on Sustainable Cities and Communities, BBSR-Analysen KOMPAKT, Heft 15/2020, BBSR/BBR, Bonn.
- Binot, R.; Debnath, T.; Kar, B.; Kundu, D.; Milbert, M.; Mishra, R.; Müller, A.; Schmidt-Seiwert, V.; Thul, B.**, 2020: Deutschland, Europa und Indien. SDG 11 „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ in räumlicher Perspektive, BBSR-Analysen KOMPAKT, Heft 16/2020, BBSR/BBR, Bonn.
- Eurostat** (Hrsg.), 2018: Methodological manual on territorial typologies. 2018 edition. Zugriff: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9507230/KS-GQ-18-008-EN-N.pdf/a275fd66-b56b-4ace-8666-f39754ede66b> [abgerufen am 30.11.2020].
- Eurostat** (Hrsg.), 2020: Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context, 2020 edition, Brüssel. Zugriff: <https://doi.org/10.2785/555257> [abgerufen am 30.11.2020].
- Gatzweiler, H.-P.**, 1986: Laufende Raubeobachtung als zentrales Element moderner Landeskunde, Berichte z. dt. Landeskunde 60 (1): 47–69.
- Goßmann, J.**, 1960: Die Statistik in den internationalen Organisationen seit dem Ende des zweiten Weltkrieges, Statistische Hefte, 1(1): 104–163.
- Hoffmeyer-Zlotnik, J. H.-P.**, 2019: Regionale Einheiten und Typologien von Eurostat. In: Arbeitsgruppe Regionale Standards (Hrsg.): Regionale Standards, Ausgabe 2019, GESIS-Schriftenreihe Band 23: 189–194.
- Huck, W.; Kurkin, C.**, 2018: Die UN-Sustainable Development Goals (SDGs) im transnationalen Mehrebenensystem. Zugriff: https://www.zaoerv.de/78_2018/78_2018_2_a_375_424.pdf [abgerufen am 30.11.2020].
- Janoušková, S.; Hák, T.; Moldan, B.**, 2018: Global SDGs Assessments: Helping or Confusing Indicators? Sustainability, 10, 1540. Zugriff: [doi:10.3390/su10051540](https://doi.org/10.3390/su10051540) [abgerufen am 30.11.2020].
- Kundu, D.; Müller, A.; Binot, R.; Ghatak, A.; Kiel, L.; Mondal, B.; Pandey, A.; Schmidt-Seiwert, V.**, 2019: India and Europe/Germany. Spatial Structures and Trends, BBSR-Analysen KOMPAKT, Heft 6/2019, BBSR/BBR, Bonn.
- Kundu, D.; Müller, A.; Binot, R.; Ghatak, A.; Kiel, L.; Mondal, B.; Pandey, A.; Schmidt-Seiwert, V.**, 2019: Europa/Deutschland und Indien. Räumliche Strukturen und Trends, BBSR-Analysen KOMPAKT, Heft 7/2019, BBSR/BBR, Bonn.
- Lange, P.; Pagel, J.; Schick, C.; Eichhorn, S.; Reuter, K.**, 2020: Der Beitrag kommunaler Nachhaltigkeitsstrategien zur Umsetzung der Agenda 2030 – die handlungsleitende Ebene (operative Ziele und Maßnahmen) auf dem Prüfstand, Tagung des DVPW Arbeitskreises Umweltpolitik / Global Change, 5.–6. März 2020 im Schader-Forum, Darmstadt. Zugriff: https://www.researchgate.net/publication/341597437_Der_Beitrag_kommunaler_Nachhaltigkeitsstrategien_zur_Umsetzung_der_Agenda_2030_-_die_handlungsleitende_Ebene_operative_Ziele_und_Massnahmen_auf_dem_Prufstand [abgerufen am 30.11.2020].

- Madelin, M.**; Grasland, C.; Mathian, H.; Sanders, L.; Vincent, J.-M., 2009: Das „MAUP“: Modifiable Areal Unit – Problem oder Fortschritt? Informationen zur Raumentwicklung Heft 10/11.2009: 645–660, BBSR/BBR, Bonn. Zugriff: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2009/10_11/Inhalt/DL_Madelin_ua.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 30.11.2020].
- Megyesiova, S.**; Lieskovska, V., 2018: Analysis of the sustainable development indicators in the OECD countries. *Sustainability*, 10(12), 4554. Zugriff: <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/12/4554> [abgerufen am 30.11.2020].
- Milbert, A.**; Müller, A.; Schmidt-Seiwert, V.; Schön, K. P., 2017: Die New Urban Agenda. Kernstück eines globalen Monitoring-Systems. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2017: Die New Urban Agenda. Konsequenzen für die Stadtentwicklung, Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 3/2017: 14–23, Bonn.
- Schneider, C.**; Pelzer, M.; Toenges-Schuller, N.; Nacken, M.; Niederau, A., 2016: ArcGIS basierte Lösung zur detaillierten, deutschlandweiten Verteilung (Gridding) nationaler Emissionsjahreswerte auf Basis des Inventars zur Emissionsberichterstattung, Umweltbundesamt (Hrsg.) texte 71, Dessau-Roßlau.
- Scholz, I.**, 2017: Herausforderung Sustainable Development Goals. In: Michelsen, G. (Hrsg.): Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Wegweiser für eine Politik der Nachhaltigkeit, forum hlz: 23–40, Wiesbaden.
- SKEW** – Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, 2020: Musterresolution „2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung: Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten“. Zugriff: https://skew.engagement-global.de/files/2_Mediathek/Mediathek_Microsites/SKEW/Themen/Global_Nachhaltige_Kommune/Beschluesse_und_Papiere/Musterresolution_2030-Agenda.pdf [abgerufen am 30.11.2020].
- OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development (Hrsg.), 1996: Territorial Indicators of Employment. Focusing on Rural Development, Paris.
- OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development (Hrsg.), 2020: A Territorial Approach to the Sustainable Development Goals: Synthesis report, OECD Urban Policy Reviews, OECD Publishing, Paris. Zugriff: <https://doi.org/10.1787/e86fa715-en> [abgerufen am 30.11.2020].
- UN** – United Nations (Hrsg.), 2020: UNStats. Introduction. Zugriff: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/> [abgerufen am 30.11.2020].
- UN** – United Nations, General Assembly, 2017: New Urban Agenda, A/RES/71/256. Zugriff: <https://undocs.org/en/A/RES/71/256> [abgerufen am 30.11.2020].
- UN** – United Nations, General Assembly, 2017: Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development. Zugriff: <https://undocs.org/A/RES/71/313> [abgerufen am 30.11.2020].
- UN** – United Nations, General Assembly, 2015: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1. Zugriff: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf [abgerufen am 30.11.2020].
- Wagner, G. G.**, 2015: Anfänge der amtlichen Statistik und der Sozialberichterstattung: die „politische Arithmetik“, RatSWD Working Paper Nr. 244, Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD), Berlin. Zugriff: <http://hdl.handle.net/10419/107202> [abgerufen am 30.11.2020].
- Zhang, Z.**, 2017: Planetary Urbanism – The Transformative Power of Cities. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2017: Die New Urban Agenda. Konsequenzen für die Stadtentwicklung, Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Heft 3/2017: 48–63, Bonn.