

Leitfaden

INDIKATOREN IM RAHMEN EINER LOKALEN AGENDA 21



BEZUGSQUELLE:

Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V.

Schmeilweg 5, 69118 Heidelberg

Telefon: (06221) 91 22 - 0

Telefax: (06221) 16 72 57

E-Mail: volker.teichert@fest-heidelberg.de

Leitfaden

INDIKATOREN IM RAHMEN EINER LOKALEN AGENDA 21

Ein gemeinsames Forschungsvorhaben des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (UVM), des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen (STMLU), des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten (HMULF) und des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (TMLNU)

IMPRESSUM

HERAUSGEGEBEN VON:

Ministerium für Umwelt
und Verkehr Baden-Württemberg (UVM),
Bayerisches Staatsministerium
für Landesentwicklung und
Umweltfragen (STMLU),
Hessisches Ministerium für Umwelt,
Landwirtschaft und Forsten (HMULF)
und Thüringer Ministerium
für Landwirtschaft, Naturschutz
und Umwelt (TMLNU)

BEARBEITET VON:

Hans Diefenbacher
Dorothee Dümig
Volker Teichert
Stefan Wilhelmy

Forschungsstätte der Evangelischen
Studiengemeinschaft e.V. (FEST)
– Institut für Interdisziplinäre Forschung

DESIGN

Cinzia Fenoglio/artefatti
Mannheim

FOTO TITELSEITE:

Schwabenflugbild, Dombühl

FOTOS

Seite 4: Rudhart/argus
Seite 28: Raupach/argus
Seite 34: Schulten/images.de
Seite 48: Janke/argus
Seite 52: Gust
Seite 54: nordphoto
Seite 56: Siegmann/images.de
Seite 60: Bastian/Caro Fotoagentur
Seite 16, 18, 20, 22, 24, 26, 30, 32, 36,
38, 42, 44, 46, 50, 58, 62, 64, 66: Fenoglio

DRUCK:

Druckhaus Darmstadt GmbH, Darmstadt

CD-ROM-HERSTELLUNG:

B&B Datadesign GmbH, Olpe/Biggesee

Gedruckt auf
100% Recyclingpapier „Öko-Stern“

Auflage: 10.000

ISBN 3-89274-207-3

Erste Auflage November 2000

VORWORT DER AUFTRAGGEBER

Nachhaltigkeitsindikatoren im Rahmen der Lokalen Agenda 21

Nach der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro haben auch in Deutschland viele Kommunen damit begonnen, Konzepte für eine zukunftsfähige Entwicklung auszuarbeiten.

Während manche Kommune noch am Anfang der Bemühungen steht, haben andere schon Entwürfe für eine Lokale Agenda 21 fertiggestellt oder sind bereits mit der Umsetzung konkreter Maßnahmen beschäftigt. Spätestens in der Umsetzungsphase stellt sich für die Kommunen jedoch die Frage nach Möglichkeiten der Erfolgskontrolle von Agenda-Maßnahmen.

Gerade für solch langfristig angelegte Planungen und Entwicklungsstrategien sind ein regelmäßiges Monitoring sowie eine Kontrolle der Ergebnisse und Auswirkungen unverzichtbar. Eines der Hauptprobleme war bisher das Fehlen geeigneter Meßgrößen und Indikatoren, an denen die kommunale Entwicklung unter dem Aspekt der nachhaltigen Entwicklung bewertet werden konnte. Einige im Prozess weit fortgeschrittene Kommunen haben daraus die Konsequenzen gezogen und eigene Indikatorensysteme entwickelt.

Mittlere und kleinere Kommunen stoßen bei einer solchen Aufgabe schnell an die Grenzen personeller und finanzieller Ressourcen. Auch wird sich manche Kommune fragen, ob es für sie sinnvoll ist, selbst in eine solche Arbeit einzusteigen.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Thüringen und Hessen zu einem gemeinsamen Projekt entschlossen, das vorhandene Erfahrungen aufgreift und den Kommunen ein einheitliches, aber dennoch flexibel an spezifische Verhältnisse anpassbares System für alle Kommunen anbietet.

Unter Beteiligung von 12 Städten bzw. Gemeinden und 4 Landkreisen wurde ein System von Nachhaltigkeitsindikatoren entwickelt und getestet. Mit diesem Leitfaden liegt Ihnen nun das Ergebnis des Projektes vor. Es soll allen Kommunen das Werkzeug an die Hand geben, im Rahmen ihrer Lokalen Agenda 21 in eigener Regie zu analysieren und den Weg zur nachhaltigen Entwicklung sichtbar zu machen.

Wir würden uns freuen, wenn dieses Material in vielen Kommunen auf Interesse stößt und in eigener Verantwortung als Handwerkszeug der kommunalen Entwicklung genutzt und weiterentwickelt wird.

INHALTSVERZEICHNIS

Von Rio zur Lokalen Agenda 21 –
Worum geht es bei nachhaltiger
Entwicklung und Agenda 21?..... **4**

Lokale Agenda 21 –
Wie sieht die praktische
Umsetzung aus? **6**

Nachhaltigkeit messen –
Warum braucht man
Indikatorensysteme? **8**

Das Indikatorensystem –
Aufbau und erste Erfahrungen **10**

Die Praxis –
Wie kann man mit dem
Indikatorensystem arbeiten? **16**

ÖKOLOGIE

A1 Geringe Abfallmengen..... **18**

A2 Möglichst niedrige
Luftverschmutzung **20**

A3 Möglichst schonender
Umgang mit nicht
erneuerbaren Ressourcen..... **22**

A4 Erhaltung des Bestandes
an erneuerbaren
Ressourcen..... **24**

A5 Möglichst niedriger
Energie-Einsatz..... **26**

A6 Umwelt- und sozial-
verträgliche Mobilität **28**

ÖKONOMIE

B1 Gleichmäßige Verteilung
von Arbeit..... **30**

B2 Möglichst hoher regionaler
Selbstversorgungsgrad **32**

B3 Ausgeglichene
Wirtschaftsstruktur **34**

B4 Hohe Preisniveaustabilität ... **36**

B5 Gesunde Struktur der
öffentlichen Haushalte **38**

B6 Verbesserung des betrieb-
lichen Umweltschutzes **40**

GESELLSCHAFT/ SOZIALES

C1 Gerechte Verteilung
von Einkommen
und Vermögen **42**

C2 Hohes Niveau von Aus-
und Weiterbildung..... **44**

C3 Ausgewogene Bevölkerungs-
und Siedlungsstruktur..... **46**

C4 Hohes kulturelles Angebot ... **48**

C5 Hohes Gesundheitsniveau **50**

C6 Hohes Sicherheitsniveau..... **52**

PARTIZIPATION

D1 Hohes ehrenamtliches
Engagement **54**

D2 Hohes demokratisches
Engagement **56**

D3 Kommunalen Einsatz
für internationale
Gerechtigkeit **58**

D4 Gleichberechtigte Teilhabe
von Frauen
am öffentlichen Leben **60**

D5 Verbesserung der
Lebensumwelt von Kindern
und Jugendlichen **62**

D6 Teilhabe am
Nachhaltigkeitsprozess **64**

Lokal, national, international –
Indikatoren im Vergleich **66**

Die Ergänzungs-Indikatoren –
Wie kann man weiterarbeiten? **68**

Weiterführende Literatur **75**

Adressen **76**

Internet-Adressen..... **77**

Zur Arbeit mit der CD-ROM **79**

Von Rio zur Lokalen Agenda 21

WORUM GEHT ES BEI NACHHALTIGER ENTWICKLUNG UND AGENDA 21?

Der wirtschaftliche und technische Fortschritt im 19. und 20. Jahrhundert hat den Menschen einen enormen materiellen Wohlstand beschert. Am Anfang des 21. Jahrhunderts verfügt die Menschheit über mehr Nahrungsmittel und Gebrauchsgüter und über mehr Wissen als jemals zuvor. Dieser Wohlstand ist jedoch zwischen Nord und Süd, aber auch in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich verteilt. Die wirtschaftliche Entwicklung hat in den vergangenen Jahrzehnten außerdem zu einer

starken Beanspruchung der natürlichen Ressourcen und einer gravierenden Belastung der Umwelt geführt. Deswegen kann die bisherige Entwicklung nicht auf unbestimmte Zeit fortgesetzt werden, sondern es muss weltweit zu einer Kurskorrektur kommen. Eine von den Vereinten Nationen eingesetzte Kommission hat vor diesem Hintergrund in ihrem 1987 vorgelegten Bericht das Leitbild einer **NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG** entworfen. Nach der sehr allgemeinen Definition dieser sogenannten Brundtland-

Kommission geht es bei nachhaltiger Entwicklung darum, die Bedürfnisse der Gegenwart zu befriedigen, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht mehr befriedigen können. Auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (**UNCED**) 1992 haben die Regierungen mit der **AGENDA 21** ein Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert verabschiedet, das zur Umsetzung einer global nachhaltigen Entwicklung beitragen soll. Damit wurde nachhaltige Entwicklung zu einem weltweit geltenden Leitbild erhoben, das die internationale und nationale Politik ebenso bestimmen soll wie das Handeln in den einzelnen Städten und Gemeinden.

Die lokale Ebene ist von zahlreichen globalen Entwicklungen betroffen, die den Ausgangspunkt für UNCED und die Agenda 21 bildeten. Globale Lösungen im Sinne der Nachhaltigkeit sind in vielen Bereichen nur dann denkbar, wenn auch in den Städten



und Gemeinden das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung verfolgt wird. Bereits im Vorfeld der UNCED-Verhandlungen konnten sich die vom *International Council for Local Environmental Initiatives* (ICLEI) vertretenen Kommunen mit ihrer Forderung durchsetzen, nicht nur als ausführende Organe nationaler Politik, sondern als eigenständige Akteure bei der Umsetzung des globalen Aktionsprogramms berücksichtigt zu werden.

In Kapitel 28 der Rio-Agenda werden die Kommunen aufgefordert, die Agenda 21 zur Grundlage des zukünftigen Handelns zu machen: „Jede Kommunalverwaltung soll in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine ‚kommunale Agenda 21‘ beschließen.“ Die *Lokale Agenda 21* muss daher in einem doppelten Sinn verstanden werden, nämlich einmal als lokales Aktionsprogramm für nachhaltige Entwicklung und zum anderen als Prozess der Bürgerbeteiligung. In den vergangenen Jahren sind zahlreiche Materialien und Handbücher zu der Frage erschienen, wie solche Prozesse gestaltet werden können. Informationen hierzu sind bei den im Anhang abgedruckten (Internet-)Adressen, insbesondere bei den Agenda-Büros der Bundesländer, erhältlich.

Der Auftrag von Rio stellt die Kommunen aber zugleich vor die Frage, was eine lokal nachhaltige Entwicklung denn eigentlich inhaltlich bedeuten soll. Es besteht mittlerweile weitgehend Konsens darüber, dass sich das Leitbild der Nachhaltigkeit zumindest auf die drei Dimensionen Ökologie, Wirtschaft und Gesellschaft beziehen muss und dass die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen nur mit einer weitreichenden Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erfolgreich sein kann. Das vorliegende Indikatorensystem trägt eben diesen vier Aspekten Rechnung. Eine nachhaltige Entwicklung ist nur dann möglich, wenn eine einseitige Ausrichtung auf eine dieser Dimensionen vermieden wird, denn zwischen den Dimensionen besteht eine gegenseitige Abhängigkeit. Hierbei wird es aber zwangsläufig immer wieder zu Zielkonflikten kommen.

Die Übersetzung des sehr allgemeinen Begriffs der nachhaltigen Entwicklung in ein politikfähiges Konzept macht es notwendig, ihn in den Alltag der Kommunalpolitik zu übertragen.

Die Bestimmung der wesentlichen Inhalte kommunaler Nachhaltigkeit kann dabei über die Formulierung einzelner *Teil-Ziele* geschehen, die auch als kommunale Handlungsfelder beschrieben werden können.

NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

ist mittlerweile die gebräuchteste Übersetzung für sustainable development. Gleichbedeutend finden sich aber auch die Begriffe „zukunftsfähige“, „dauerhafte“ und „dauerhaft-umweltgerechte“ Entwicklung. Entsprechend wird das zu Grunde liegende Prinzip der sustainability, also der Fähigkeit, zu überdauern, meist mit Nachhaltigkeit, oft aber auch mit „Zukunftsfähigkeit“ oder „Dauerhaftigkeit“ übersetzt.

UNCED

steht für „United Nations Conference on Environment and Development“, also für die „Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung“. Die UNCED fand 1992 in Rio de Janeiro statt und wird daher oft auch als „Rio-Gipfel“ bezeichnet. Sie war die inhaltlich umfassendste unter den Weltkonferenzen der neunziger Jahre, daher der Name „Erdgipfel“. Gelegentlich findet sich auch die unzureichende Bezeichnung „Umweltgipfel“.

AGENDA 21

Der Begriff „Agenda“ kommt aus dem Lateinischen und bezeichnet das, „was zu tun ist“. Die Zahl 21 steht für das 21. Jahrhundert. Die Agenda 21 wurde auf der UNCED von 178 Staaten verabschiedet und wird häufig auch als „Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert“ beschrieben. Die Agenda 21 ist zwar nicht rechtsverbindlich, aber auf allen politischen Ebenen fest verankert. Das Dokument enthält 40 Kapitel, in denen die Politikfelder behandelt werden, die für eine nachhaltige Entwicklung relevant sind.

Lokale Agenda 21

WIE SIEHT DIE PRAKTISCHE UMSETZUNG AUS?

Bei der Lokalen Agenda 21 besteht die besondere Aufgabe der Kommunen und der kommunalen Verwaltung darin, sowohl bei einzelnen Projekten als auch bei längerfristigen und grundsätzlichen Entscheidungen zur Stadt- beziehungsweise Gemeindeentwicklungsplanung das Ziel der nachhaltigen Entwicklung insgesamt nicht aus den Augen zu verlieren. Die Beteiligung der Bevölkerung soll dabei eine bedarfsgerechte Planung sicherstellen und die Umsetzung erleichtern. Zugleich ist mit der Lokalen Agenda 21 die Hoffnung verbunden, durch die stärkere Einbeziehung der Bürger der zunehmenden Politikverdrossenheit entgegenwirken zu können.

Obwohl die bei der UNCED formulierten Zeitvorstellungen nicht realisiert werden konnten, ist in der letzten Zeit die Arbeit an einer Lokalen Agenda 21 doch in sehr vielen Städten und Gemeinden aufgenommen worden. Wie die Grafik zeigt, ist bundesweit seit 1996 eine starke

Zunahme zu verzeichnen. Bislang haben etwa zwölf Prozent der Kommunen in Deutschland die Umsetzung der Agenda 21 beschlossen.

Wesentliche Ursache für die wachsende Zustimmung zur Lokalen Agenda 21 ist die Förderung des Prozesses durch einige Bundesländer – vor allem Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen im Westen und Thüringen im Osten. Auf diese fünf Bundesländer entfallen etwa 80 Prozent der kommunalen Agenda-Beschlüsse. In Baden-Württemberg ist die Zahl der Agenda-Kommunen seit der Einrichtung des Agenda-Büros bei der Landesanstalt für Umweltschutz in Karlsruhe im April 1998 von zehn auf über 270 gestiegen. Zur inhaltlichen Entwicklung der kommunalen Prozesse hat der 1999 vom UVM organisierte Wettbewerb „Projekte zur Lokalen Agenda 21“ beigetragen, der in diesem Jahr fortgeführt wird. Die Anzahl der Agenda-Kommunen in Bayern stieg auch auf Grund der

Unterstützung durch die „KommA21-Stelle“ des Bayerischen Landesamtes für Umweltschutz auf über 570. Im Rahmen des hessischen Förderprogramms „Lokale Agenda 21 – Hessen 2010“ wurden 119 Städte und Gemeinden unterstützt, die Gesamtzahl der Agenda-Beschlüsse stieg auf 244, was einem Anteil von 55 Prozent aller Kommunen in Hessen entspricht. Unter den ostdeutschen Bundesländern ist die Resonanz mit 100 Beschlüssen in Thüringen am stärksten. Die Einrichtung der „Gemeinsamen Transferstelle – GET Agenda 21“ des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen und des Thüringer Ministeriums für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt im Februar 1999 lässt künftig eine noch stärkere Verbreitung des Ansatzes erwarten. Um speziell die Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen Kommunen und Unternehmen zu fördern, wurde vom TMLNU 1999 der „Wettbewerb zur Umsetzung der Agenda 21 in Thüringen unter Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen“

gestartet, der zunächst noch bis Ende 2001 laufen wird. Die hier skizzierten Maßnahmen haben dazu geführt, dass auf die an dem Forschungsprojekt beteiligten Bundesländer zur Zeit etwa zwei Drittel der kommunalen Beschlüsse zur Umsetzung der Agenda 21 entfallen.

Die Vorgabe, aus der Agenda 21 ein lokales Aktionsprogramm zu entwickeln, ist in mehrfacher Hinsicht anspruchsvoll. Das Ziel der nachhaltigen Entwicklung einer Region oder einer Kommune lässt sich nicht allein durch ein wenig mehr Umweltschutz verwirklichen. Gefordert ist vielmehr ein neues, integriertes Konzept von Stadt- und Raumplanung, in dem die Kommunen und ihre Bevölkerung in zahlreichen Bereichen Handlungskompetenz (zurück-) gewinnen müssen. Jede Kommune muss dabei unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen einen eigenen Weg finden. Weder die Agenda-Prozesse noch die Maßnahmen können einfach kopiert werden; das Rad muss aber auch nicht in jeder Kommune neu erfunden werden. Man kann von den Erfahrungen anderer lernen. Erfolgreiche Projekte zum Umweltschutz, zur nachhaltigen Wirtschaftsförderung oder im Sozialbereich können übernommen und an die Bedingungen der Kommune angepasst werden. Dies kann die

Kosten und den Arbeitsaufwand beträchtlich reduzieren und die Effizienz erhöhen. Auch können einzelne Instrumente, wie das vorliegende Indikatorensystem, von vielen Kommunen gleichzeitig eingesetzt werden. Dass jeder Agenda-Prozess anders abläuft, gleichzeitig aber immer wieder die selben oder ähnliche Elemente in den Prozessen auftauchen, zeigt sich auch in den Organisationsstrukturen. Die inhaltliche Arbeit wird in „Arbeitskreisen“ oder „Fachforen“ geleistet, die sich thematisch an zentralen Lebensbereichen wie „Konsum“ oder „Arbeit und Wohnen“ oder an bestimmten Politikfeldern, zum Beispiel „Energie“ oder „Eine Welt“, orientieren können. Als inhaltliche Klammer wirken Plenumsveranstaltungen,

die auf eine breite Beteiligung aller Mitwirkenden setzen, aber auch als Informationsveranstaltung für interessierte, aber (noch) nicht aktive Bürgerinnen und Bürger dienen. Häufige Bezeichnungen hierfür sind „Bürgerforum“, „Plenum“ oder etwa „Forum für Umwelt und Entwicklung“. Eine ähnliche Funktion kann auch einem jährlich stattfindenden „Agenda-Tag“ zukommen. Die Koordination der einzelnen Gremien und die Repräsentation nach außen, insbesondere gegenüber Politik und Verwaltung, fällt oft einem „Lenkungskreis“ zu. In vielen Städten gibt es mittlerweile „Agenda-Büros“, die als dauerhafte Anlaufstelle dienen und ebenfalls koordinierende und organisatorische Aufgaben wahrnehmen.



Nachhaltigkeit messen

WARUM BRAUCHT MAN INDIKATORENSYSTEME?

Indikatoren sind Mess- oder Kenngrößen für die Bewertung und Trendbeschreibung zentraler Problemfelder einer nachhaltigen Entwicklung.

Werden mehrere Indikatoren in systematischer Art und Weise zusammengefasst, so spricht man von einem Indikatorensystem. Das hier vorgestellte Indikatorensystem versucht sich an den Problemen zu orientieren, die bei Lokalen Agenda 21-Prozessen eine zentrale Rolle spielen oder die in diesem Zusammenhang beachtet werden sollten.

Auf diesem Hintergrund wurden – wie bereits erwähnt – die Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Gesellschaft/Soziales durch die Dimension *Partizipation* ergänzt. Mit ihr werden sowohl Fragen der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern am politischen und sozialen Prozess angesprochen als auch der Einsatz für bestimmte Aufgaben und Teile der Bevölkerung, deren Ausgangsbedingungen nach Vorstellung der Agenda 21 zu verbessern wären. Zum ersten

Bereich gehören als Teil-Ziele neben dem demokratischen und ehrenamtlichen Engagement auch die Beteiligung der Bürger am Agenda-Prozess selbst; zum zweiten Bereich zählen sowohl der Einsatz für Nord-Süd-Probleme als auch die Förderung von Frauen, Kindern und Jugendlichen.

Die Dimension der *Ökologie* umfasst ebenfalls wesentliche Teil-Ziele der Agenda 21, nämlich die Problemfelder Abfall, Luftverschmutzung, nicht-erneuerbare und erneuerbare Ressourcen. Die ebenfalls dieser Dimension zugeordneten Themengebiete Energie-Einsatz und Mobilität können als Querschnittsbereiche aufgefasst werden, von denen sehr viele Aktivitäten der Menschen tangiert werden.

Mit der Dimension *Ökonomie* werden zum einen Teil-Ziele der nachhaltigen Entwicklung erfasst, die bereits durch das Stabilitätsgesetz von 1967 als Zielvorgaben wirtschaftspolitischer Gestaltung definiert wurden: Die

Problemfelder der Verteilung von Erwerbsarbeit, der Preisniveaustabilität und der Struktur der öffentlichen Haushalte werden hier angesprochen. Bei der Verteilung von Arbeit müssen jedoch auch die geschlechtsspezifischen Unterschiede thematisiert werden. Zum anderen werden Aspekte des lokalen beziehungsweise regionalen Bezugs der Wirtschaft angesprochen. Als weiteres Thema der ökonomischen Dimension wird schließlich die Ausgestaltung des betrieblichen Umweltschutzes thematisiert.

Auch in der Dimension *Gesellschaft/Soziales* finden sich Themenbereiche, die in der Agenda 21 von Rio direkt problematisiert wurden. Dazu gehören Zielsetzungen, die in den bereits begonnenen Prozessen der Lokalen Agenda 21 in Deutschland eine wichtige Rolle spielen und die überwiegend auch in anderen Ansätzen zur Messung der Lebensqualität berücksichtigt worden sind. Hierunter finden sich sowohl primäre Bedürfnisse wie Gesundheit und Sicherheit als auch

sekundäre Bedürfnisse wie Bildung, kulturelles Angebot und Einkommen. Das Thema der Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur ist als eine Art „Attraktivitätsmaß“ der Region anzusehen, in die viele Aspekte aus anderen Dimensionen mit einfließen.

Den hier genannten Teil-Zielen wurde sodann jeweils ein Kern-Indikator zugewiesen. Ergänzend wurden jedem Teil-Ziel noch drei Ergänzungs-Indikatoren hinzugefügt, mit denen die Kommunen weitergehende Informationen zur nachhaltigen Entwicklung in einzelnen Bereichen erhalten können. Wozu dienen die in diesem Leitfaden zusammengestellten Indikatoren und welche Funktion können sie im Rahmen der Kommunalpolitik übernehmen?

- Sie können die Kommunikation über die Ziele der Nachhaltigkeit anregen;
- sie ermöglichen eine kritische Auseinandersetzung über Entwicklungen in der Gemeinde, der Stadt oder dem Landkreis;
- sie können dabei behilflich sein, in einer Kommune deutlich zu machen, wo möglicherweise Handlungsbedarf besteht;

- sie signalisieren außerdem, an welcher Stelle und in welcher Richtung Verbesserungen möglich sind;
- sie helfen den Kommunalpolitikern bei der Identifizierung von Fortschritten in bezug auf ein bestimmtes Basisjahr oder gegenüber einem vereinbarten Ziel;
- sie erlauben (mit Einschränkungen) einen Vergleich mit anderen Regionen;
- sie können Lücken in den vorhandenen Daten identifizieren;
- sie helfen den Kommunen, Anstrengungen zu unternehmen, um die Lebensqualität in der Kommune zu erhöhen oder sicherzustellen.

Das vorliegende Indikatorensystem kann auch dazu beitragen, Themenfelder von nachhaltiger Entwicklung in der Gemeinde, der Stadt oder dem Landkreis zu identifizieren und damit das kommunale Leitbild zu konkretisieren. Es ist zudem ein Instrument zur Kommunikation über das Ziel der nachhaltigen Entwicklung und zur Identifizierung von Verflechtungen zwischen den einzelnen Indikatoren. Indikatorensysteme können zudem Defizite ausweisen und damit Programme zur Umsetzung einer nachhaltigen Kommunalentwicklung fördern. Daneben können sie behilflich sein, die Effektivität von „nachhaltiger

Politik“ in einer Kommune zu beurteilen. Dies setzt jedoch ein geeignetes Bewertungsraster voraus, mit dem die unterschiedlichen Indikatoren in ihrer Wirkung zusammengefasst werden. Hier steht die Forschung jedoch erst am Anfang, so dass hier noch jeder Indikator zur Lokalen Agenda 21 für sich gesehen betrachtet werden sollte. Wissenschaftlich nur wenig erforscht ist bislang auch die Frage, wie der *Prozess* der Lokalen Agenda 21 evaluiert und bewertet werden kann (vgl. hierzu Indikator D6). Parallel zur Entwicklung des hier vorgestellten Indikatorensystems zur nachhaltigen Entwicklung wurde von der Fachhochschule Erfurt ein ergänzendes Forschungsvorhaben zu *Prozessindikatoren* für die Lokale Agenda 21 durchgeführt (siehe Internet-Adresse im Anhang).

Das Indikatoren-system

AUFBAU UND ERSTE ERFAHRUNGEN

■ ZUR ENTWICKLUNG DES INDIKATORENSYSTEMS

Das vorliegende Indikatoren-system wurde zwischen November 1999 und Juli 2000 entwickelt und getestet. In einem *ersten* Arbeitsschritt wurden verschiedene, bereits vorliegende nationale und internationale Indikatoren-systeme zur regionalen Nachhaltigkeit ausgewertet. Auf diesem Hintergrund wurde dann in einem *zweiten* Arbeitsschritt ein erster Indikatoren-satz von insgesamt 32 Einzelindikatoren vorgeschlagen. Dieser Katalog wurde in verschiedenen Diskussionsrunden ausführlich besprochen, und zwar

- mit Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen, die von den an der Studie beteiligten Bundesländern für die Testphase ausgewählt worden waren (vgl. Karte auf S. 13);
- mit Interessentinnen und Interessenten aus Verwaltungen anderer Bundesländer und
- mit Fachwissenschaftlerinnen und Fachwissenschaftlern, die ebenfalls an Indikatoren-systemen arbeiten.

Anschließend wurde in einem *dritten* Arbeitsschritt aufgrund der Fachgespräche und schriftlicher Rückmeldungen aus den beteiligten Kommunen der Indikatoren-satz auf 24 Kern-Indikatoren verringert.

Vor allem in den Diskussionen war deutlich geworden, dass sich im Grunde kein Teil-Ziel zur Lokalen Agenda 21, das in den Indikatoren-satz aufgenommen wurde, mit nur einem Indikator erschöpfend beschreiben lässt. Die Grenze der Überforderung wäre aber sehr rasch erreicht, wollte man einen Indikatoren-satz mit deutlich mehr als 30 Einzelindikatoren vorlegen. Von den Agenda-Kommunen kann ein umfänglicher Satz nur schwer selbstständig und kontinuierlich erhoben, berechnet und veröffentlicht werden. Daher werden zu jedem der 24 Kern-Indikatoren jeweils drei Ergänzungs-Indikatoren empfohlen (siehe hierzu die Seiten 68 bis 74). Die Testphase der 24 Kern-Indikatoren erstreckte sich über einen Zeitraum von sechs Monaten. Auf den kommenden beiden Seiten werden

die Teil-Ziele der nachhaltigen Entwicklung und die dazugehörigen Kern-Indikatoren im Überblick vorgestellt.

■ DIE TESTPHASE

Das vorgeschlagene System von 24 Kern-Indikatoren wurde in Kommunen unterschiedlicher Größe getestet, um zu verlässlichen Aussagen über die Praxistauglichkeit des Systems zu gelangen. Die auftretenden Schwierigkeiten hängen im Wesentlichen von der jeweiligen Größenklasse der zu untersuchenden kommunalen Einheit ab. In vielen Bereichen der amtlichen Statistik bilden die Landkreise und kreisfreien Städte die kleinste Einheit für die Erfassung. Daten für einzelne kreisabhängige Städte und Gemeinden sind dann nicht oder nur über eine aufwendige Sonderauswertung verfügbar. Andere Indikatoren wiederum lassen sich leichter für eine einzelne Stadt oder Gemeinde als für einen Landkreis ermitteln.

ÖKOLOGIE

- A1** Geringe Abfallmengen
Siedlungsabfälle in kg pro Einwohner
- A2** Möglichst niedrige Luftverschmutzung
Veränderung des Bestandes an Flechten
- A3** Möglichst schonender Umgang mit nicht erneuerbaren Ressourcen
Bodenflächen nach Nutzungsarten in Prozent der Gesamtfläche
- A4** Erhaltung des Bestandes an erneuerbaren Ressourcen
Wasserverbrauch der privaten Haushalte in Liter pro Einwohner und Tag
- A5** Möglichst niedriger Energie-Einsatz
Stromverbrauch der privaten Haushalte in kWh pro Einwohner
- A6** Umwelt- und sozialverträgliche Mobilität
Anzahl der Pkw pro 1.000 Einwohner

ÖKONOMIE

- B1** Gleichmäßige Verteilung von Arbeit
Arbeitslosenquote (differenziert nach Frauen und Männern)
- B2** Möglichst hoher regionaler Selbstversorgungsgrad
Anteil der Anbieter überwiegend regionaler Nahrungsmittel auf dem Wochenmarkt
- B3** Ausgeglichene Wirtschaftsstruktur
Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wirtschaftsbereichen
- B4** Hohe Preisniveaustabilität
Preisindex der Mieten
- B5** Gesunde Struktur der öffentlichen Haushalte
Kommunale Schulden je Einwohner in DM (1995 = 100)
- B6** Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes
Anzahl der Unternehmen mit Öko-Audit

GESELLSCHAFT / SOZIALES

- C1** Gerechte Verteilung von Einkommen und Vermögen
Zahl der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt je 1.000 Einwohner
- C2** Hohes Niveau von Aus- und Weiterbildung
Anzahl der Auszubildenden je 1.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
- C3** Ausgewogene Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur
Zahl der Zu- und Fortzüge pro 1.000 Einwohner und Wanderungssaldo
- C4** Hohes kulturelles Angebot
Anzahl der Teilnehmer an Veranstaltungen der drei größten Fort- und Weiterbildungseinrichtungen pro 1.000 Einwohner
- C5** Hohes Gesundheitsniveau
Anteil der übergewichtigen Kinder gemäß Schuleingangsuntersuchungen
- C6** Hohes Sicherheitsniveau
Bekanntgewordene Straftaten je 1.000 Einwohner

PARTIZIPATION

- D1** Hohes ehrenamtliches Engagement
Zahl der eingetragenen Vereine je 1.000 Einwohner
- D2** Hohes demokratisches Engagement
Wahlbeteiligung bei Wahlen zum Kommunalparlament
- D3** Kommunaler Einsatz für internationale Gerechtigkeit
Kommunale Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit in Prozent des kommunalen Haushalts
- D4** Gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am öffentlichen Leben
Anteil der Frauen im Kommunalparlament
- D5** Verbesserung der Lebensumwelt von Kindern und Jugendlichen
Kommunale Ausgaben für Kinder- und Jugendarbeit in Prozent des kommunalen Haushalts
- D6** Teilhabe am Nachhaltigkeitsprozess
Anzahl der ehrenamtlich geleisteten Stunden im Rahmen der Lokalen Agenda 21 je 1.000 Einwohner

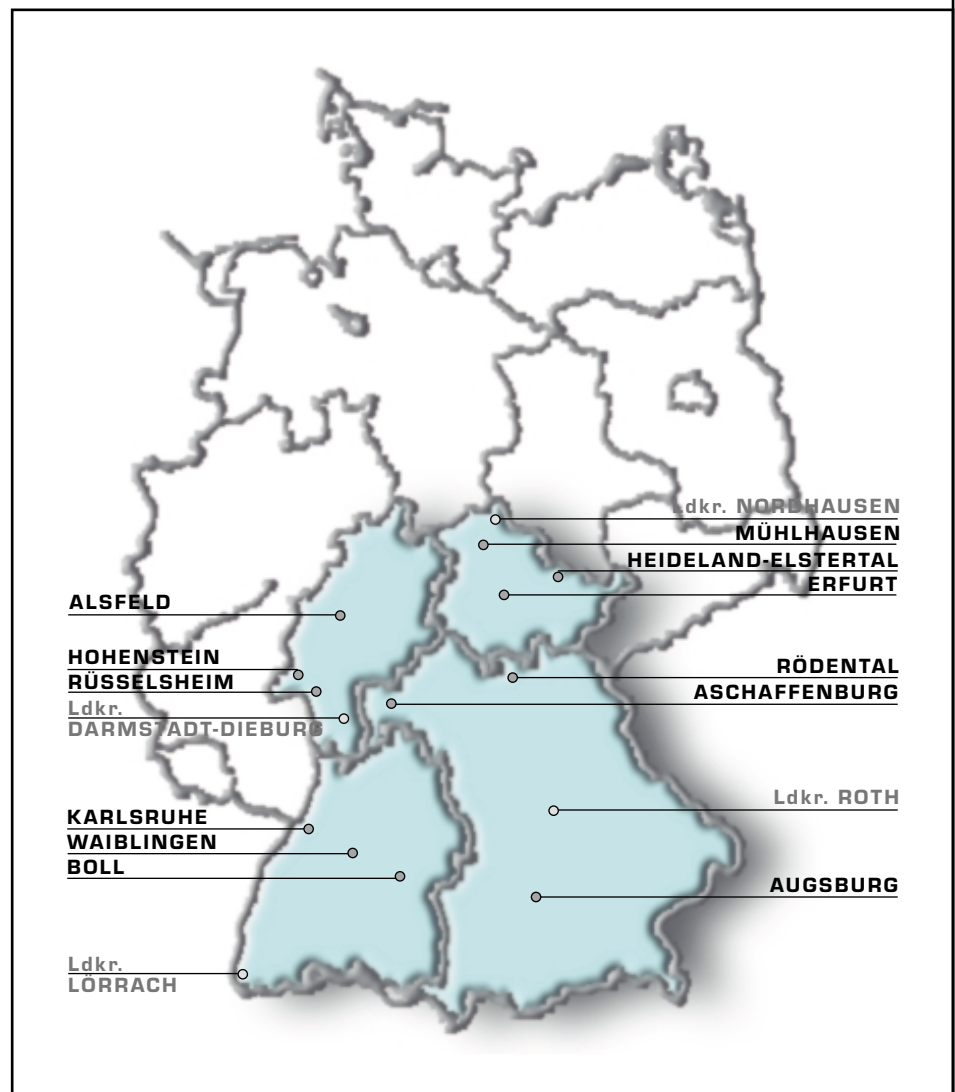
Die beiden am weitesten auseinanderliegenden Größenklassen – die Landkreise und die Gemeinden beziehungsweise kleineren Städte – weisen die größten Unterschiede in der Datenverfügbarkeit auf. Die Größenklasse der Kommune ist dabei natürlich sowohl bei der Beurteilung des kommunalen Handlungsbedarfs als auch im interkommunalen Vergleich ein wesentlicher Faktor: Die Nutzung der Bodenflächen in Landkreisen unterscheidet sich zwangsläufig von den Werten für Großstädte; dem eigenen Pkw kommt für die Mobilität in ländlichen Gemeinden eine andere Rolle zu als in großen Städten mit gut ausgebauten Nahverkehrssystemen. *Die beiden Beispiele verdeutlichen, dass die Interpretation der Indikatoren für jede Kommune gesondert erfolgen muss und nicht ohne Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten vorgenommen werden kann.*

■ PROBLEME

Einige Problembereiche, die für Lokale Agenda 21-Prozesse häufig eine große Rolle spielen, wurden im vorliegenden Satz von Kern-Indikatoren nicht berücksichtigt, da methodische Schwierigkeiten zum jetzigen Zeitpunkt wissenschaftlich noch nicht genügend geklärt sind oder sich die Datenerhebung extrem aufwendig gestalten würde. Der erstgenannte Grund ist dafür verantwortlich, dass sich unter den Kern-Indikatoren kein

eigenständiger Indikator zur Artenvielfalt findet. Hier liegen noch keine Indikatoren vor, bei denen sich ein wissenschaftlicher Konsens zu Aussagekraft und Vergleichbarkeit verschiedener Regionen abzeichnen würde.

Extrem aufwendig würde sich die Erhebung „objektiver“ Indikatoren etwa zur Lärmbelastung gestalten. Hier müsste die Lärmbelastung in bebauten Flächen in der Tat gemessen und mit den jeweiligen Einwohn-



nerdaten – differenziert in Tages- und Nachtbevölkerung – kombiniert werden; Problemstandorte wie Krankenhäuser müssten gesondert gewichtet werden. Ein solches Verfahren schien für den vorliegenden Indikatorensatz nicht zumutbar.

Eine weitere Lücke besteht bei den sogenannten „weichen Indikatoren“, mit denen Werthaltungen, Einstellungen und subjektive Befindlichkeiten der Wohnbevölkerung – etwa hinsichtlich der wahrgenommenen oder selbst erlebten Lebensqualität – nachgezeichnet werden können. Weiche Indikatoren ließen sich durch periodisch wiederholte standardisierte Repräsentativbefragungen ermitteln – etwa auch hinsichtlich der individuellen Lärmbelästigung. Auch dieser Bereich ist aufgrund des hohen Aufwandes, der für belastbares Datenmaterial notwendig ist, nicht in der Liste der Kern-Indikatoren berücksichtigt worden.

■ ERSTE ERFAHRUNGEN

BADEN-WÜRTTEMBERG

Das Statistische Landesamt Baden-Württemberg bietet über das Internet einen leichten Zugriff auf zahlreiche Daten an, die im Unterschied zu anderen Bundesländern häufig sogar als Zeitreihe abgerufen werden können. Die Nutzung des Angebotes ist kostenfrei. Hier sind unter anderem die Einwohnerzahlen ab 1986 erhältlich, die als Bezugsgröße zur Berechnung zahlreicher Indikatoren benötigt werden. Daten zur Flächennutzung, zum Arbeitsmarkt, zu Finanzen und Wahlen werden sogar in einem Vergleich von Gemeinde, Kreis und Land angeboten. Von den zahlreichen umweltbezogenen Daten sind die Zahlen zum Abfallaufkommen jedoch nur auf Kreisebene verfügbar. Weitere Sachgebiete beziehen sich auf Bauen und Wohnen, Baugewerbe und Handwerk, Handel und Tourismus, Land- und Forstwirtschaft, Schulen, Kraftfahrzeuge und Unfälle sowie Bevölkerung und Schulen.

BAYERN

Beim Bayerischen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung sind nach eigenen Angaben nur wenige Umweltdaten abrufbar. Dies ist gerade auch für die Ermittlung möglicher Ergänzungs-Indikatoren von Bedeu-

tung. Die Werte zum Abfallaufkommen wurden daher rückwirkend ab 1991 beim Bayerischen Landesamt für Umweltschutz in Augsburg erhoben. Von diesem Landesamt wurde 1999 erstmals eine CD-ROM „Abfallbilanz 1998“ herausgegeben, deren Fortschreibung für die Weiterführung der Indikatoren in den Landkreisen hilfreich sein würde.

Das Internetangebot des Statistischen Landesamtes umfasst nur wenige Gemeindedaten, die für die Berechnung der Indikatoren beziehungsweise deren Fortschreibung herangezogen werden können. Im Einzelnen sind dies der Bevölkerungsstand, die Zu- und Fortzüge und die Erwerbstätigen nach Wirtschaftssektoren. Die Zahlen sind zwar für alle Gemeinden verfügbar, aber nicht als Zeitreihe, sondern nur zum aktuellen Stand.

HESSEN

Die Datenverfügbarkeit in Hessen ist bei den in der Studie berücksichtigten Problemfeldern insgesamt sehr gut. Von den zwölf beim Statistischen Landesamt angefragten Messgrößen konnten zehn für alle Größenklassen der Kommunen geliefert werden (Siedlungsabfälle, Flächennutzung, Wasserverbrauch, Pkw-Bestand, Beschäftigte nach Wirtschaftsbereichen, kommunale Schulden, Sozialhilfeempfänger, Zu- und Fortzüge,

Einwohnerzahlen und Bevölkerungsdichte). Arbeitslosenquoten liegen nur auf Kreisebene vor und wurden daher über die Arbeitsämter ermittelt.

Die Daten können aber auch direkt bei den Kommunen ermittelt werden. Zahlreiche der erforderlichen Daten konnten aus der jährlich fortgeschriebenen „Hessischen Gemeindestatistik“ entnommen werden. Das Internetangebot des Hessischen Statistischen Landesamtes ist für die kommunale Ebene nur für einige Bereiche nutzbar (Bevölkerung, Flächennutzung, Zu- und Fortzüge, Wahlen, Beschäftigungsverhältnisse). Hierzu werden neben den Daten für die Stadt oder Gemeinde auch die Vergleichswerte für den Landkreis und für Hessen angegeben. Da jedoch nur der aktuelle Wert abrufbar ist, kann dieses Angebot nicht für Zeitreihen genutzt werden, sondern nur für deren Fortschreibung. Der einfachere Weg dürfte diesbezüglich die Einrichtung einer eigenen Datenbank speziell zu den im Forschungsprojekt entwickelten Nachhaltigkeits-Indikatoren sein, die vom Hessischen Landesamt für Umwelt und Geologie angegangen wird.

THÜRINGEN

Insbesondere mit Blick auf die Recherche in den thüringischen Kommunen war der Beobachtungszeitraum für die Jahre ab 1990 festgelegt worden. Doch auch für diesen Beobachtungszeitraum ergab sich in einigen Bereichen das Problem, dass der Verwaltungsaufbau in Thüringen – wie natürlich auch in den anderen ostdeutschen Bundesländern – erst allmählich erfolgen konnte. Insbesondere wirkt sich hier das zum 1. Juli 1994 in Kraft getretene Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte und die damit erfolgte Neugliederung der Städte und Gemeinden in Thüringen aus. Beispielsweise entstand dadurch am 1. Juli 1994 aus den ehemaligen Landkreisen Mühlhausen und Bad Langensalza der Unstrut-Hainisch-Kreis. Die Verwaltungsgemeinschaft Heidefeld-Elstertal besteht in ihrer aktuellen Zusammensetzung erst seit dem 15. März 1996. Dies hat zwangsläufig erhebliche Auswirkungen auf die Verfügbarkeit der Daten und den Aufwand der Erhebung. Es mag zugleich einer der Gründe dafür sein, dass über die Homepage des Thüringer Landesamtes für Statistik nur vergleichsweise wenige Daten zur kommunalen Ebene – zu Bevölkerung, Arbeitsmarkt, Wirtschaftssektoren, Wohnungsbau und Gemeindefinanz – für die Jahre ab 1994 verfügbar sind und diese sich nur auf Kreise

und kreisfreie Städte beziehen.

Die besonderen Problemlagen in den ostdeutschen Kommunen führen zugleich zu anderen Erwartungen an ein Indikatorensystem zur Nachhaltigkeit, denen bei den Ergänzungs-Indikatoren sicher stärker Rechnung getragen werden muss.

Insgesamt ist festzustellen, dass sich die Daten für die Kern-Indikatoren ohne größere Probleme bei den jeweiligen Statistischen Landesämtern und den anderen aufgeführten Institutionen ermitteln lassen. In einzelnen Fällen könnten sogar Lokale Agenda 21-Gruppen gezielt eigene Erhebungen für das Indikatorensystem durchführen und damit diese Daten kontinuierlich selbst erheben.

Die Praxis

WIE KANN MAN MIT DEM INDIKATORENSYSTEM ARBEITEN?

Bekanntlich führen immer viele Wege zum Ziel. Wenn man sich jedoch dafür entschieden hat, das Indikatoren-system im Rahmen der Lokalen Agenda 21 einzusetzen, lässt sich mit den folgenden Empfehlungen zur Arbeit mit dem System einiges an unnötiger Mühe vermeiden.

Zunächst sollten sich die Personen oder die Gruppe, die das Indikatoren-system für ihre Gemeinde oder ihren Kreis ausfüllen möchte, mit dem

vorliegenden Leitfaden vertraut machen, *insbesondere mit den folgenden Arbeitsanleitungen für die 24 Indikatoren* und mit den Arbeitsblätter, die auf der beigefügten CD-ROM enthalten sind.

Eine oder zwei Personen sollten als zentrale Ansprechpartner fungieren. Bei ihnen sollten alle Informationen zusammenlaufen und sie sollten wissen, wie weit die einzelnen Arbeitsschritte jeweils gediehen sind.

Außerdem sollten sie bereit und in der Lage sein, anderen Personen über das Projekt genau Auskunft zu geben, vor allem jenen Personen, die gebeten werden, Daten für einzelne Indikatoren beizusteuern.

Mit einem freundlichen Schreiben sollten zunächst jene überregionalen Behörden und Institutionen um Auskunft gebeten werden, die Daten für die Berechnung einer Reihe von Indikatoren liefern können (vgl. hierzu Adressen und Internetseiten im Anhang):

– das Statistische Landesamt für die Indikatoren A3, B3, B5, C1 und C3; für Landkreise und kreisfreie Städte zusätzlich für die Indikatoren A1, A4 und B1. Ebenso sollte von diesem Amt eine Zeitreihe der Einwohnerzahlen der Gemeinde bzw. des Kreises abgefragt werden. Aus den Veröffentlichungen der Landesämter bzw. des Statistischen Bundesamtes können, soweit gewünscht, auch Vergleichsdaten für das jeweilige Bundesland bzw. der Bundesdurchschnitt ermittelt werden;



- in Ländern mit flächendeckenden Flechtenkartierungen die Landesanstalten für Umweltschutz für Indikator A2;
- das Kraftfahrt-Bundesamt für Indikator A6.

Für den Indikator B6 gibt es eine zentrale Internet-Adresse des Deutschen Industrie- und Handelstages (DIHT; vgl. Anhang).

Im nächsten Schritt sollten jene Institutionen und Behörden um Auskunft gebeten werden, die vor Ort für bestimmte Daten zuständig sind. Dazu gehören zunächst verschiedene Dienststellen der Kommunalverwaltung:

- das Amt für Abfallwirtschaft oder die Entsorgungsbetriebe für Indikator A1;
- das Hauptamt oder, sofern vorhanden, das Wahlamt oder das Amt für Statistik für die Indikatoren D2 und D4;
- das Kämmereiamt oder die Haushaltsabteilung für die Indikatoren D3 und D5;
- die Stadtwerke oder Versorgungsbetriebe für die Indikatoren A4 und A5;
- für kreisangehörige Städte und Gemeinden das Arbeitsamt für Indikator B1;
- die Industrie- und Handelskammer sowie die Handwerkskammer für Indikator C2;
- das Gesundheitsamt für Indikator C5;
- die Polizeidirektion oder -dienststelle für Indikator C6 sowie
- das Registergericht für Indikator D1.

In den Schreiben, die an diese Institutionen gerichtet werden, empfiehlt es sich, nicht nur den zentralen Ansprechpartner des Projektes, sondern auch einen Mitarbeiter in der Kommunalverwaltung oder des Agenda-Büros zu nennen, der die Seriosität des Vorhabens bestätigen kann. In manchen Fällen wird es sich erweisen, dass die genannten Institutionen nur erste Anlaufstellen für die Ermittlung der erforderlichen Daten sind und die Anfragenden an weitere Stellen oder Abteilungen vermitteln. Oftmals sind telefonische Rücksprachen und Erinnerungen, in manchen Fällen auch persönliche Vorsprachen erforderlich.

So früh wie möglich sollte man einzelne Personen benennen oder kleine Arbeitsteams bilden, die sich um jene Indikatoren kümmern, für die eigene Recherchen vor Ort erforderlich sind, namentlich:

- in Bundesländern ohne flächendeckende Flechtenkartierung für den Indikator A2;
- für die Recherche auf den Wochenmärkten bei Indikator B2;
- für die Erhebung der Informationen, die für den Mietpreis-Indikator B4 erforderlich sind;
- für die Ermittlung der drei größten Fort- und Weiterbildungseinrichtungen und die Recherche bei diesen Institutionen (Indikator C4) sowie
- für die Ermittlung der im Rahmen der Lokalen Agenda 21 geleisteten Stunden (Indikator D6).

Die eingehenden Daten können kontinuierlich von Personen, die mit der Handhabung der Excel-Arbeitsblätter auf der CD-ROM vertraut sind, in den PC eingegeben und so die Graphiken mit den Indikatoren erstellt werden. Wenn die Indikatorenblätter fertig vorliegen, kann die Arbeitsgruppe Begleittexte erstellen und ihre Presse- oder Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Lokalen Agenda 21 planen.

Einige der Indikatoren lassen sich problemlos jedes Jahr aktualisieren; bei anderen ist entweder der Aufwand vergleichsweise hoch oder die zu erwartenden Veränderungen rechtfertigen auch längere Intervalle. Die Zeitspanne bis zum nächsten Indikatorenbericht sollte aber auch nicht zu groß sein, da das Indikatorensystem sonst wieder in Vergessenheit gerät. Ideal wäre eine regelmäßige, komplette Aktualisierung alle zwei oder spätestens drei Jahre.