

Kommunale Indikatoren bestehen Praxistest

Die vom Land Baden-Württemberg im Leitfaden „Indikatoren im Rahmen einer Lokalen Agenda 21“ den Kommunen empfohlenen Indikatoren haben ihren Praxistest sehr gut bestanden. Dies ist das wesentliche Ergebnis einer Studienarbeit der Hochschule Nürtingen zur „Umsetzung kommunaler Nachhaltigkeitsberichte in Baden-Württemberg“, in der in Abstimmung mit dem Agenda-Büro der LUBW Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz die ersten veröffentlichten kommunalen Nachhaltigkeitsberichte untersucht wurden.

Wofür wird ein Nachhaltigkeitsbericht benötigt?

Fünfzehn der 21 befragten Kommunen wollten sich mit dem Indikatoren- bzw. Nachhaltigkeitsbericht ein Kontrollorgan schaffen, das die nachhaltige Entwicklung in der Gemeinde überprüft. Nach wie vor nutzen aber die meisten aller Kommunen zusätzlich die Möglichkeit, in ihrem Nachhaltigkeitsbericht auf die Arbeit der Lokalen Agendagruppen aufmerksam zu machen. Lediglich die Stadt Karlsruhe verzichtet in ihrem so genannten Indikatorenbericht auf solche zusätzlichen Informationen und konzentriert sich auf die bloße Darstellung der Indikatoren und ihrer Entwicklung. Der Wunsch, ein Indikatorensystem zur Bestimmung der nachhaltigen Entwicklung einzuführen, stammte in neun Gemeinden von den Agendabüros, bzw. der Verwaltung. In sieben Gemeinden waren die Agendagruppen der Auslöser. In Filderstadt und Aalen kam der Wunsch direkt aus dem Gemeinderat, und in Ammerbuch war sogar der Bürgermeister der Initiator des Berichts.

Unterstützung der Kommunen

Wichtig war die Unterstützung der Gemeinden bei der Erstellung des Berichts. So profitierten die Kommunen früher von einer Druckkostenpauschale der Landesanstalt für Umweltschutz. Diese Unterstützung seitens der LfU gibt es mittlerweile nicht mehr. Stattdessen haben die Gemeinden heute hauptsächlich einen Vorteil durch personelle Unterstützung. Dabei kommen überwiegend Studenten zum Einsatz, die die Datenrecherche vornehmen. Über die Hälfte der befragten Kommunen hätten ihren Bericht ohne Unterstützung nicht in der gewünschten Form umsetzen können. Ca. ein Drittel der bisher entstandenen Berichte geht auf die Arbeit von Studenten der Fachhochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen zurück. In sechs Fällen wurden die Daten von entsprechenden Agendabüros erhoben, lediglich in fünf Fällen war der Nachhaltigkeitsbericht ein Projekt der Agendagruppen. In Baden-Baden wurde eine Fremdfirma für die Erstellung des Berichts beauftragt. Die Datenverfügbarkeit wurde von über 50 % der befragten Kommunen mit „gut“ bewertet. Dieses erfreuliche Ergebnis ist vor allem dem Statistischen Landesamt zu verdanken, das inzwischen seine Datenbank aufgrund des Agendaprozesses für diese Indikatoren deutlich an-

wenderfreundlich gestaltet hat. So können mittlerweile viele der Indikatoren direkt über die Homepage abgefragt werden. (siehe <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/LokaleAgenda>.)

Gemeinden die von diesem Service noch nicht gebrauch machen konnten, waren von der Datenverfügbarkeit dann auch nicht begeistert. Trotz allem verspürten 80 % der Befragten bei der Erhebung und Interpretation der Daten einen großen Arbeitsaufwand. Besonders die problematische personelle Situation wurde oft aufgeführt. Die eigentliche Arbeit eines Nachhaltigkeitsberichts beginnt nämlich erst, wenn die erhobenen Daten ausgewertet werden sollen. Erfreulicherweise planen insgesamt zwei Drittel der Befragten jetzt schon eine zweite Auflage ihres Berichts.

Indikatorenerhebung und ihre Umsetzung

Insgesamt stehen den Kommunen in jedem der vier Bereiche Ökologie (A), Ökonomie(B), Gesellschaft/Soziales(C) und Partizipation(D) sechs Kernindikatoren zur Verfügung. Um vertiefende Erkenntnisse zu erhalten und auch ortspezifische Besonderheiten berücksichtigen zu können, stehen weiter Indikatoren, die so genannten Ergänzungsindikatoren, zur Verfügung. Optimal wäre es trotzdem, wenn die Kommunen in ihrem Bericht alle 24 Kernindikatoren behandeln würden. Diese Kernindikatoren sind bewusst so gewählt worden, dass ihre Erhebung weitestgehend problemlos möglich ist. Mit Ludwigsburg gibt es bisher allerdings erst eine Gemeinde, die tatsächlich alle 24 Kernindikatoren bearbeitet hat. Im Durchschnitt verwendet jede Kommune 21 Kernindikatoren, fünf Ergänzungsindikatoren und gestaltet drei weitere individuell.

Die Ermittlung der 12 Kernindikatoren, die das Statistische Landesamt im Internet publiziert, läuft mittlerweile bei allen reibungslos. Damit können für zentrale Themen wie Flächennutzung, Wasserverbrauch, Beschäftigte nach Wirtschaftsbereichen oder die Zahl der Zu- und Fortzüge die Daten nach Kommunen und mit Zeitreihen aus dem Internet geholt und als Indikatoren abgebildet werden. Das Agenda-Büro empfiehlt deshalb besonders kleineren Kommunen auf dieser Grundlage einen vereinfachten und unaufwendigen Nachhaltigkeitsbericht zu erstellen, wozu die „Arbeitsmaterialie 32: Einstiegsinfo Kommunale Nachhaltigkeitsindikatoren“ erhältlich ist. Dies trägt den in der Studienarbeit von den Gemeinden beklagten knappen Personalressourcen bzw. einem zu hohem Arbeitsaufwand Rechnung.

Als besonders problematisch können die Kernindikatoren A2 „Veränderung des Bestandes an Flechten“ und C5 „Anteil der übergewichtigen Kinder gemäß Schuleingangsuntersuchungen“ bezeichnet werden. Nur neun Gemeinden haben den Indikator A2 ermittelt, den Indika-

tor C5 konnten sogar nur lediglich vier erheben. Dabei liegen die Probleme im Falle des letztgenannten nicht bei den Gemeinden. Vielmehr verhindert das Gesundheitsamt aus datenschutzrechtlichen Gründen die Herausgabe der Informationen. Für größere Städte hat sich dieses Problem mittlerweile fast erledigt. So hatte eine Stadt wie Ludwigsburg mit fast 90.000 Einwohnern unlängst keine Schwierigkeiten mehr, an die Daten zu gelangen. Kleineren Kommunen kann bis auf weiteres nur empfohlen werden, dem Vorbild der Stadt Nürtingen oder der Gemeinde Boll zu folgen und den Datenschutz zu umgehen, indem Kreisdaten zu diesem Indikator herangezogen werden. Kreisdaten liefern zwar nicht die exakten Daten, können aber immerhin eine grobe Orientierung liefern. Anders verhält es sich mit dem Indikator der „Veränderung des Bestandes an Flechten“. Zwölf Kommunen bemängelten hier den zu hohen Erhebungsaufwand und verzichteten daher auf eine eigene Erhebung. Ein extra von der Landesanstalt für Umweltschutz entwickelter Leitfaden (Arbeitsmaterialie 27: Veränderung des Bestandes an Flechten zur Ermittlung der Luftqualität), der eine einfache Kartierung ermöglichen sollte, wurde nach derzeitigen Stand von keiner Kommune verwendet. Weinstadt ließ die Flechtenkartierung von der Uni Hohenheim durchführen, während Friedrichshafen eine Umweltberatungsfirma beauftragte. Eine günstigere Variante wählten die Kommunen Ludwigsburg und Pleidelsheim. Hier führten die Agendagruppen unterstützt von einem Experten die Flechtenkartierung durch. Andere konnten auf bereits vorhandene Kartierungen zurückgreifen. Insgesamt ist es sehr schade, dass bisher nur so wenig Agendagruppen an diese äußerst reizvolle Aufgabe herangetraut haben. Eine Flechtenkartierung ist kein Hexenwerk und auch für Nicht-Experten relativ einfach durchführbar.

Ein zu großer Aufwand wurde von den Kommunen beim Indikator B4 „Preisindex der Mieten“ moniert. Dabei müssen mindestens 60 Zeitungsanzeigen für Neuvermietungen von Dreizimmer-Wohnungen in einem bestimmten Monat ermittelt werden. Fünf Gemeinden kapitulierten aufgrund dessen, sollten doch insgesamt zehn Jahre auf diese Weise ermittelt werden. So verwundert dann auch nicht, dass sich viele Kommunen bei diesem Indikator an den jeweilig gültigen Mietspiegeln orientierten.

Beim Indikator C2 „Anzahl der Ausbildungsverhältnisse je 1.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte“ sind die Kommunen auf die Industrie- und Handwerkskammern angewiesen. Gerade bei Indikatoren die nicht von einer Gemeinde selbst ermittelt werden können, sind die Daten oft nur auf Kreisebene zu beziehen. Wird das Fehlen des Bezuges der Daten zur Gemeinde als unakzeptabel angesehen, verzichten die Gemeinden häufig auf das Aufführen der Kreisdaten. Im Fall des Indikators C2 ist das in vier Gemeinden so. Besonders kleinere Gemeinden müssen sich daher bei einigen Indikatoren entscheiden, ob sie auf einen Kernindikator verzichten, oder lieber die Kreisdaten heranziehen.

Um den Kernindikator D6 „Anzahl der ehrenamtlich geleisteten Stunden im Rahmen der Lokalen Agenda 21 je 1.000 Einwohner“ zu erhalten, ist eine genaue Protokollierung der geleisteten Stunden der Agendagruppen nötig. Wird dies aus irgendeinem Grund versäumt oder gibt es keine Agendagruppen, kann dieser Indikator logischerweise nicht erhoben werden. Letzteres gilt für drei Gemeinden.

Um alle Kernindikatoren erheben zu können, ist oft auch eine gehörige Portion Glück und Hartnäckigkeit notwendig, da man bei einigen Daten auf die Mithilfe anderer angewiesen ist. Es kann nämlich schon mal einige Wochen dauern, bis z.B. das Energieversorgungsunternehmen den Stromverbrauch der Haushalte übermittelt hat.

Interpretation und Zielformulierung

Während die Erhebung der Daten meist durch einen Hauptverantwortlichen geschieht, ist die Interpretation bei allen Kommunen ein Gemeinschaftsprojekt. Bei der Interpretation geht es um Erklärungen, warum sich ein Indikator in entsprechende Richtung entwickelt oder woher Schwankungen stammen. Da ein Laie dies nicht ohne weiteres kann, verwundert es nicht, dass fast immer „Experten“ zurate gezogen werden. Diese sind oft in der Verwaltung zu finden. In drei Fällen war sogar die Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft bei der Interpretation hilfreich. Zur Interpretation gehört auch das Formulieren von Zielen. Dabei geht es im weitesten Sinne darum, wie sich der Indikator entwickeln soll. Zu einer vollständigen Zielformulierung gehört aber nicht nur das WAS, sondern auch das WIEVIEL und das BIS WANN. Alle Zielformulierungen aus den Nachhaltigkeitsberichten befassen sich aber lediglich mit dem WAS, z.B. die Abfallproduktion ist zu reduzieren! Als Folge einer unvollständigen Zielformulierung kann also nicht wirklich entschieden werden, ob man mit der Entwicklung zufrieden sein kann. Eine Erweiterung der Ziele, z.B. bis 2008 soll die Abfallproduktion um 5% reduziert werden, ist dazu notwendig. Dieses Vorgehen wird eigentlich auch im Leitfaden empfohlen. Gründe, warum auf die Zielformulierung verzichtet wird, sind überall ähnlich. Zum einen fehlt für eine sinnvolle und realistische Zielformulierung einfach die Zeit, zum anderen kam es zwischen den Verantwortlichen nicht zu Einigungen, so dass man sich für eine allgemeine Zielformulierung entschied.

Neben der Zielformulierung ist bei vielen Kommunen auch noch der Punkt „Interpretation“ verbesserungsfähig. Leider sind die auswertenden Personen in diesem Bereich noch zu vorsichtig. Begründet wurde die zurückhaltende Vorgehensweise mit Befürchtungen, man mache sich mit (spekulativen) Erklärungsversuchen angreifbar. Oftmals erscheint eine Interpretation auf den ersten Blick auch trivial: Angebot und Nachfrage regeln beispielsweise die

Mietpreise. Ein Steigen der Mietpreise geht folgerichtig einher mit einem gesunkenen Angebot oder einer Nachfrageerhöhung. In Folge dessen könnte die Frage dahingehend erweitert werden, warum die Nachfrage gestiegen ist. Warum sind z.B. so viele Zuzüge zu verzeichnen? Besteht vielleicht ein Zusammenhang zu anderen Indikatoren oder hat sich ein größeres Unternehmen vor Ort niedergelassen? Diese umfangreiche Interpretation macht sicherlich nicht bei jedem Indikator Sinn, in interessanten Fällen sollte man sich dieser Mehrarbeit aber stellen. Letztendlich wird durch (spekulative) Interpretationen auch erreicht, dass über den Nachhaltigkeitsbericht diskutiert wird – und das ist das Beste, was passieren kann!

Indikatoren als flexibles Instrument der Erfolgskontrolle

Die untersuchten Gemeinden ergänzen im Durchschnitt die 21 verwendeten Kernindikatoren durch acht weitere Ergänzungs-Indikatoren. Dies zeigt, dass sie weitere Indikatoren für bestimmte Schwerpunktbereiche und örtliche Themen benötigen. Für den Umweltbereich hat dies ein Arbeitskreis der Arbeitsgemeinschaft Umweltämter- und beauftragte mit der LUBW erarbeitet, was als „Arbeitsmaterialie 36 „Kommunale Umwelt-Indikatoren“ beim Agenda-Büro der LUBW erhältlich ist. Seit April 2006 hat das Statistische Landesamt soweit möglich auch für diese Ergänzungsindikatoren die Daten nach Zeitreihen und Kommunen im oben genannten Service aufbereitet. Auch die Daten zu Indikatoren für die Bereiche Naturschutz, ökologische Landwirtschaft oder Umwelt und Gesundheit sind jetzt im Internet abrufbar. Für die Bereiche Arbeit, Wirtschaft und demografische Entwicklung befinden sich Modellprojekte vor dem Abschluss. Im zweiten Halbjahr 2006 liegen auch hierzu weitere Indikatoren vor, die schon in Kommunen erprobt wurden.

Besonders wichtig ist eine Erkenntnis der Untersuchung: Für die Kommunen sind die Indikatoren vor allem ein Instrument der Erfolgskontrolle, nicht der Öffentlichkeitsarbeit. Wie die untersuchten und weitere kommunale Beispiele zeigen, werden die Indikatoren und Nachhaltigkeitsberichte zur Erfassung und Erfolgskontrolle der nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen dabei flexibel angewendet:

- Karlsruhe erstellt jährlich einen kurzen, unaufwendigen „Indikatorenbericht“, der lediglich aus Diagrammen mit wenigen kurzen Erklärungen besteht und als Grundlage für den Gemeinderat und Agenda-Lenkungskreis dient. Für das Handlungsprogramm Klimaschutz gibt es extra weitere genaue Zielzahlen.
- Ludwigsburg, Hockenheim oder Crailsheim erstellen den vorgeschlagenen „Nachhaltigkeitsbericht“ mit Erläuterungen, für den eine Neuauflage alle 3-4 Jahre sinnvoll ist. Hierbei könnte eine jährliche Fortschreibung als Kurzfassung wie in Karlsruhe er-

scheinen, eventuell auch mit weniger Indikatoren, für die Daten ohne Aufwand erhoben werden können.

- Kommunen ergänzen den Nachhaltigkeitsbericht nach Schwerpunkten mit entsprechenden Indikatoren: Schutterwald hat zusätzlich einen eigenen Schwerpunkt „Energie- und Klimaschutz“, Friedrichshafen einen Schwerpunkt Verkehr eingefügt. Konstanz hat besonders den Bereich Soziales und Gesellschaft stark erweitert.
- Friedrichshafen hat den Nachhaltigkeitsbericht mit dem Umweltbericht zusammengefügt und damit ein umfangreiches Werk erstellt. Für den Bereich Umwelt wurden die Ergänzungs-Indikatoren genutzt, den ein Arbeitskreis der Arbeitsgemeinschaft Umweltämter- und beauftragte mit der LUBW erarbeitet hat.
- Pleidelsheim hat die Indikatoren den Zielen seines Leitbilds „Zukunftsfähiges Pleidelsheim“ zugeordnet und gibt einen „Leitbild- und Nachhaltigkeitsbericht für die Gemeinde Pleidelsheim“ heraus.
- Tübingen und Heidelberg nutzen die Indikatoren als Kontrolle für ihr Stadtentwicklungskonzept und haben diese entsprechend umfangreich erweitert und den jeweiligen Kapiteln und Zielsetzungen zugeordnet.
- Ditzingen bezieht die Indikatoren auf Leitbild und Ziele der Stadtverwaltung und versteht dies als Startschuss für die Arbeit mit Indikatoren und Kennzahlen in der Verwaltung.

Indikatoren als Hilfe zur Zukunftsgestaltung

Die Indikatoren werden also auch in bestehende Programme und Konzepte integriert, eigene Nachhaltigkeitsberichte erscheinen dann nicht. Diese sind dort in den Kommunen besonders sinnvoll, wo es noch keine übergreifende Stadtentwicklungskonzepte oder Leitbilder gibt. Der Nachhaltigkeitsbericht bietet dann einen umfassenden Rahmen für eine nachhaltige Entwicklung der Gemeinde. Er dient als Kompass für die Zukunftsfähigkeit, der der Kommunalpolitik aufzeigt, ob Weg und Richtung der Kommunalentwicklung stimmen. Die Untersuchung stellt den ausgewerteten Nachhaltigkeitsberichten hierfür ein gutes Zeugnis aus: Sie sind klar strukturiert und vor allem übersichtlich gestaltet. Dies wird durch den beim Agenda-Büro der LUBW auf einer Diskette erhältlichen Musternachhaltigkeitsbericht in der Umsetzung erleichtert. Besondere Anschaulichkeit ist gegeben, wenn eine erfolgreiche oder weniger erfolgreiche nachhaltige Entwicklung mit Symbolen wie Sonne und Wolken, Ampeln oder Pfeilen

verdeutlicht wird. Friedrichshafen hat beispielsweise am Ende seines zweiten Nachhaltigkeitsberichts 2005 eine zusammenfassende Auswertung der Indikatoren vorgenommen, die mit einem Ampelmodell die aktuelle Situation und den Handlungsbedarf darstellt und mit Pfeilen zusätzlich den zu erwartenden Entwicklungstrend für die nächsten drei bis fünf Jahre prognostiziert.

Die Nachhaltigkeitsberichte verschwinden dabei nicht in der Schublade: In mehr als der Hälfte der untersuchten Kommunen sind daraus konkrete Aktionen und Projekte entstanden. In der anderen Hälfte der Kommunen war meist die Erstellung gerade erst abgeschlossen, so dass sich diese Folgeaktivitäten wohl auch dort noch ergeben werden. Damit haben die Indikatoren eine weitere wichtige Funktion erfüllt: Sie trugen zur kritischen Auseinandersetzung mit der örtlichen Entwicklung bei, verdeutlichten den Handlungsbedarf und zeigten Verbesserungsmöglichkeiten auf. Dazu werden dann entsprechende Maßnahmen ergriffen. Besonders Furore hat dabei ein Projekt zur Kindergesundheit in Karlsruhe gemacht, das inzwischen auch bundesweit mehrfach ausgezeichnet wurde und aus dem ersten Karlsruher Indikatorenbericht entstand. Wie erfolgreich das eingeleitete Projekt dann war, zeigten die folgenden Indikatoren-Berichte: Entgegen dem bundesweiten und bis dahin auch in Karlsruhe feststellbaren Trend war der Anteil der übergewichtigen Kinder bei der Schuleingangsuntersuchung erstmals seit 15 Jahren rückläufig.

Dies zeigt, dass die Indikatoren eine gute Grundlage für das Handeln der Kommunen bilden. Anhand der Zeitreihen der Indikatoren als objektive Kennzahlen erkennt man die Trends der kommunalen Entwicklung, kann Stärken oder Schwächen ausmachen und dann entsprechend reagieren. Indikatoren werden dann zu einem praktischen Instrument der Kommunalpolitik und zu einer wesentlichen Hilfe, um die Gemeinde zukunftsfähig zu gestalten. Vom Land Baden-Württemberg werden hierfür durch Leitfäden, Materialien, Beratung, Datenservice oder Workshops viele und kostenlose Unterstützungen angeboten, die beim Agenda-Büro der LUBW abrufbar sind.

Internet: www.lubw.baden-wuerttemberg.de

Gerd Oelsner,
Agenda-Büro der LUBW (Landesanstalt für Umweltschutz, Naturschutz und Messungen Baden-Württemberg)

Harald Gmuer
Absolvent der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen