



ZUKUNFTSFÄHIGE KOMMUNE

Wettbewerb und Kampagne
zur Unterstützung
der Lokalen Agenda 21

Dokumentation des ersten Wettbewerbsjahres 2001/2002

Projektträger:



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Güttinger Str. 19
78315 Radolfzell
Tel. (0 77 32) 99 95-50
Fax (0 77 32) 99 95-77
www.duh.de
info@duh.de

in Kooperation mit:



Agenda-Transfer. Agentur für Nachhaltigkeit

Budapester Str. 11
53111 Bonn



ECOLOG-Institut für Sozial-Ökologische Forschung und Bildung

Nieschlagstr. 26
30449 Hannover



GP Forschungsgruppe/Institut für Grundlagen- und Programmforschung

Goethestr. 40
80336 München

gefördert von:



Redaktion: Carla Vollmer

Texte: Albrecht Hoffmann, Dr. Dieter Korczak, Dr. H.-Peter Neitzke, Robert Spreter und Carla Vollmer

Druck: Druckerei Krammer, Radolfzell

Radolfzell, im März 2003

Herausgeber: Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bezug: DUH Umweltschutz-Service GmbH

Güttinger Str. 19
78315 Radolfzell
Tel: (0 77 32) 99 95 18
Fax: (0 77 32) 99 95 77
E-Mail: loeffel@duh.de

Vorwort

Im ersten Wettbewerbsjahr 2001/2002 haben bundesweit 91 Kommunen das Indikatorenset „Zukunftsfähige Kommune“ eingesetzt, um Daten zu erheben, Zahlen zusammenzutragen und ihren Agenda-21-Prozess einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Nie zuvor haben so viele Städte und Gemeinden Nachhaltigkeitsindikatoren angewandt! Die Ergebnisse sind beeindruckend und die Gewinner überzeugend.

Einer der Gewinner ist Kajo Breuer, Bürgermeister der Stadt Saarbrücken. Er betonte anlässlich der Preisvergabe: „Wir werden auf jeden Fall für Saarbrücken ein System von Indikatoren der Nachhaltigkeit auf der Grundlage der Erfahrungen mit diesem Wettbewerb aufbauen und die Daten jährlich verfolgen. Das wird die städtische Politik beeinflussen - ein relativ neuer Ansatz und ein fruchtbarer Impuls für die weitere Arbeit.“ - Und für die Nachhaltigkeit in Saarbrücken!

Indikatoren sind ein wichtiger Bestandteil des Wettbewerbs „Zukunftsfähige Kommune“. Ein Indikator ist, laut Duden, ein Merkmal, das als Hinweis auf etwas anderes dient. Indikatoren beschreiben einen Ausschnitt der Wirklichkeit, sagen aber nicht aus, was zum Beispiel zu einer hohen Kraftfahrzeugdichte geführt hat oder welche kommunalen Instrumente helfen, sie zu verringern. Sie stellen dies lediglich fest. Indikatoren sind daher geeignete Messgrößen für eine zukunftsfähige Entwicklung von Städten und Gemeinden, da sie die für die kommunale Entwicklung bedeutsamen Handlungsfelder abbilden. Darüber hinaus sind sie handhabbar für politische Entscheidungsträger, anschaulich und verständlich für die Bürger sowie für die Medien. Außerdem helfen sie den kommunalen Akteuren, gezielte Maßnahmen zu ergreifen, Datenlücken zu schließen, Handlungsoptionen zu entwickeln und konkrete Projekte umzusetzen. Kurzum: Mit Hilfe von Nachhaltigkeitsindikatoren lassen sich die notwendigen Fortschritte und das Ziel einer zukunftsfähigen Entwicklung vor Ort festlegen und praktisch überprüfen.

Die Projektpartner des Wettbewerbs und der Kampagne „Zukunftsfähige Kommune“ - die Deutsche Umwelthilfe, Agenda-Transfer, ECOLOG-Institut und die GP-Forschungsgruppe - wissen, dass ihre Nachhaltigkeitsindikatoren nicht die einzigen sind, die von Kommunen bundesweit eingesetzt werden. Es gibt andere Indikatorenssysteme, die in den vergangenen Jahren entwickelt worden sind. Einen attraktiven Wettbewerb als Instrument hingegen setzt nur das Projekt „Zukunftsfähige Kommune“ ein, um den Städten und Gemeinden einen zusätzlichen Anreiz für die Anwendung von Indikatoren und einen bundesweiten Vergleich zu geben.

Darüber hinaus unterscheidet sich der Indikatorenansatz „Zukunftsfähige Kommune“ von anderen Indikatorenansätzen durch 31 Qualitätskriterien, mit deren Hilfe Städte und Gemeinden ihren Prozess der Lokalen Agenda 21 kritisch überprüfen sowie Schwachstellen und Stärken analysieren können. Zusammen mit der Kampagne zu nachahmenswerten kommunalen Praxisbeispielen ist das Projekt „Zukunftsfähige Kommune“ unserer Meinung nach ein wichtiges Instrument zur Entwicklung der kommunalen Nachhaltigkeit hierzulande.

Die vorliegende Dokumentation verfolgt zwei Absichten. Zum einen möchte sie die Diskussion um kommunale Nachhaltigkeitsindikatoren anhand der konkreten Praxiserfahrungen des ersten Wettbewerbsjahres bereichern. Zum anderen möchte sie die inhaltlichen Hintergründe des Projekts „Zukunftsfähige Kommune“ ausführen und ausgewählte Indikatoren näher erläutern. Zudem enthält sie das Leitbild, das dem Wettbewerb „Zukunftsfähige Kommune“ zugrunde liegt. Wir hoffen, dass die Dokumentation interessant ist sowohl für Einsteiger als auch für Fortgeschrittene in der Diskussion um die Messbarkeit nachhaltiger Entwicklung.

Wir danken auf diesem Wege allen teilnehmenden Städten und Gemeinden, der Jury, unseren Kooperationspartnern - dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund -, sowie unseren Medienpartnern - den Umweltdienstpunkt.um/ökom, „Umwelt kommunale ökologische Briefe“ sowie dem Magazin „natur & kosmos“ - ganz herzlich für ihre Unterstützung unseres Anliegens im ersten Wettbewerbsjahr. Ihre vielen konstruktiven Anregungen sind in die Überarbeitung des Indikatorenansatzes für das Wettbewerbsjahr 2002/2003 eingeflossen. Ebenso gilt der Deutschen Bundesstiftung Umwelt ein herzliches Dankeschön für ihre finanzielle Förderung des Projektes.

Carla Vollmer und Robert Spreter
Deutsche Umwelthilfe e.V.

Albrecht Hoffmann
Agenda-Transfer

Dr. H.-Peter Neitzke
ECOLOG-Institut

Dr. Dieter Korczak
GP-Forschungsgruppe

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1. | Der Wettbewerb „Zukunftsfähige Kommune“ | 5 |
| 2. | Das erste Wettbewerbsjahr | 7 |
| 3. | Gewinner des Wettbewerbs „Zukunftsfähige Kommune“ | 11 |
| 4. | Ergebnisse des ersten Wettbewerbsjahres | 14 |
| 5. | Ausblick auf die kommenden Wettbewerbsjahre | 16 |
| 6. | Leitbild einer „Zukunftsfähigen Kommune“ | 19 |
| 7. | Leitkategorie „Wohlbefinden“ | 20 |
| 8. | Leitkategorie „Soziale Gerechtigkeit“ | 8. |
| 9. | Leitkategorie „Umweltqualität und Ressourceneffizienz“ | 23 |
| 10. | Leitkategorie „Wirtschaftliche Effizienz“ | 25 |
| 11. | Qualitätseinschätzung des lokalen Agenda-21-Prozesses | 27 |
| 12. | Unterstützer des Wettbewerbs „Zukunftsfähige Kommune“ | 30 |
| 13. | Literaturverzeichnis | 31 |

Der Wettbewerb „Zukunftsfähige Kommune“

Lokale Agenda 21

Die Lokale Agenda 21 will die Frage beantworten helfen, wie sich eine Kommune in den kommenden Jahrzehnten weiterentwickeln soll. Die dazu notwendigen Veränderungen sollen vor Ort in Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen Kräften sowie mit den Bürgern geplant und in Gang gesetzt werden. Ziel der Lokalen Agenda 21 ist es, das Zusammenleben (sozialer Aspekt), Arbeit und Verdienst (wirtschaftlicher Aspekt) und den Umgang mit Natur und Umwelt sowie mit der Gesundheit der Menschen (ökologischer Aspekt) dauerhaft, zukunftsfähig bzw. nachhaltig zu verbessern. Die Folgen unseres Handelns für Mensch und Natur in ärmeren Ländern sowie für das Leben unserer Kinder und Enkel nehmen dabei einen hohen Stellenwert ein.

Den Anstoß dazu gab die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 mit der Verabschiedung der Agenda 21: In Kapitel 28 dieses Dokuments wird Städten und Gemeinden bei der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung eine zentrale Rolle eingeräumt:

„Da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Ziele. Kommunen errichten, verwalten und unterhalten die wirtschaftliche, soziale und ökologische Infrastruktur, überwachen den Planungsablauf, entscheiden über kommunale Umweltpolitik und kommunale Umweltvorschriften und wirken außerdem an der Umsetzung der nationalen und regionalen Umweltpolitik mit. Als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, spielen sie eine entscheidende Rolle bei der Information und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung.“¹

Seit diesem Zeitpunkt sind viele Städte und Gemeinden in der ganzen Welt dabei, eine Lokale Agenda 21 aufzustellen und umzusetzen. Auch in Deutschland hat sich einiges bewegt. Viele Initiativen, Verbände, Organisationen und Bürger sind vor Ort aktiv geworden. Inzwischen haben über 2.300 deutsche Städte und Gemeinden (Stand Oktober 2002) mit einem Prozess zur Lokalen Agenda 21 begonnen oder ihn bereits durchgeführt. Vor Ort werden Leitbilder und langfristige Strategien entwickelt, Projekte in Gang gesetzt und konkrete Verbesserungen verwirklicht.

Allerdings ist es schwer, Qualität und Wirksamkeit kommunaler Aktivitäten hinsichtlich einer sozial gerechten, ökonomisch tragfähigen und die Umwelt schützenden Entwicklung zu messen. Im Kapitel 40 der Agenda 21 wird deshalb den Kommunen der Auftrag gegeben, den Zustand und die Fortschritte, die Städte und Gemeinden im Sinne der Nachhaltigkeit erzielen, zu messen und zu prüfen. Um dies zu erreichen, sollen sie Nachhaltigkeitsindikatoren einsetzen:

„Es müssen Indikatoren für nachhaltige Entwicklung entwickelt werden, um eine solide Grundlage für Entscheidungen auf allen Ebenen zu schaffen und zu einer selbstregulierenden Nachhaltigkeit integrierter Umwelt- und Entwicklungssysteme beizutragen.“²

Diese Aufgabe stellen sich der bundesweite Wettbewerb und die Kampagne „Zukunftsfähige Kommune“ und unterstützen damit die Städte und Gemeinden bei der Suche nach geeigneten Kriterien. Projektpartner sind die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH), Agenda-Transfer, ECOLOG-Institut und das Institut für Grundlagen- und Programmforschung. Die Deutsche Bundesstiftung Umwelt fördert das Projekt finanziell. Kooperationspartner sind der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund. Medienpartner sind das Magazin „natur & kosmos“, die Fachzeitschrift „Umwelt kommunale ökologische Briefe“ und der Umweltinformationsdienst „punkt.um/ökom“.

Der bundesweite Wettbewerb und die Kampagne „Zukunftsfähige Kommune“ richten sich allerdings nicht nur an die Verwaltung und an die Kommunalvertretung, sondern auch an die Bürger sowie an Unternehmen, Vereine, Verbände und Initiativen. Denn das Zusammenwirken vieler Akteure ist die Stärke lokaler Agenda-21-Prozesse. In einer zukunftsfähigen Kommune nimmt deshalb das zivilgesellschaftliche Engagement einen hohen Stellenwert ein.

¹ Bundesministerium für Umwelt, Natur und Reaktorsicherheit (o.J.): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente – Agenda 21. Bonn, S. 231

² Bundesministerium für Umwelt, Natur und Reaktorsicherheit (o.J.): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente – Agenda 21. Bonn, S. 282

Gemeinsam mit Agenda-Experten und zwanzig Modellkommunen in ganz Deutschland wurde zunächst von 1998 bis 2000 in einer Pilotphase die Konzeption des Wettbewerbs „Zukunftsfähige Kommune“ erarbeitet und erprobt. Aus einem großen Bestand an Indikatoren wurde in enger Abstimmung mit den Beteiligten in der Pilotphase eine Auswahl von Indikatoren getroffen. Diese decken die Bereiche Wohlbefinden, Wirtschaft, Soziales und Umwelt ab. Beispielsweise werden nicht nur der Trinkwasserverbrauch, der Anteil naturnaher Flächen und das Abfallaufkommen, sondern auch die ausgeglichene Wirtschaftsstruktur und die kommunalen Ausgaben im sozialen Bereich gemessen. Im Rahmen des Wettbewerbs können nun Städte und Gemeinden mit Hilfe von Indikatoren ihre Zukunftsfähigkeit auf den Prüfstand stellen und zudem anhand verschiedener Kriterien die Qualität ihres lokalen Agenda-21-Prozesses einschätzen.

„Endlich lässt sich Qualität messen. Wir können uns mit anderen Städten, die ebenfalls teilgenommen haben, vergleichen und werden auch schauen, was wir von ihnen lernen können.“

*Oberbürgermeister Hermann Vogler
Stadt Ravensburg*

Ziele des Wettbewerbs „Zukunftsfähige Kommune“

- Der Wettbewerb „Zukunftsfähige Kommune“ will den Städten und Gemeinden eine Überprüfung ihrer bislang erzielten ökologischen, sozialen und ökonomischen Qualitäten ermöglichen. Er möchte den Kommunen eine Orientierung geben, ob sich eine Stadt oder Gemeinde nachhaltig entwickelt und wo sie im interkommunalen Vergleich steht, wenn man den Maßstab der Nachhaltigkeit anlegt.
- Der Wettbewerb „Zukunftsfähige Kommune“ stellt den Städten und Gemeinden einen Indikatorenansatz zur Verfügung, der die verschiedenen Bereiche der Agenda 21 umfasst. Er will sie anregen, Indikatoren als Kontrollinstrumente für eine lokale zukunftsfähige Entwicklung einzusetzen und regelmäßig Daten zu erheben.

- Mit Hilfe von Qualitätskriterien können Städte und Gemeinden einschätzen, ob ihre Agenda-21-Prozesse wirklich im Sinne einer echten Bürgerbeteiligung verlaufen. Der Wettbewerb „Zukunftsfähige Kommune“ will somit die lokalen Agenda-21-Prozesse vor Ort unterstützen. Er möchte laufenden Prozessen neuen Schwung verleihen und Agenda-21-Prozesse in den Kommunen anstoßen, die bisher nicht aktiv waren.
- Der Wettbewerb „Zukunftsfähige Kommune“ möchte den Austausch zwischen Städten und Gemeinden durch die Verbreitung guter Beispiele einer zukunftsfähigen Kommunalentwicklung unterstützen.
- Das Instrument „Wettbewerb“ mit der Möglichkeit, sich als zukunftsfähige Kommune zu präsentieren, wählten die Projektpartner, um einen zusätzlichen Anreiz für den Einsatz von Indikatoren, für die Verbesserung der Agenda-Prozesse und für die Verbesserung der Nachhaltigkeit zu geben.

Die Kampagne „Zukunftsfähige Kommune“

Die den Wettbewerb begleitende Kampagne ist eine Informationsdienstleistung für Städte und Gemeinden zur Unterstützung der Lokalen Agenda 21. Wir verfolgen damit folgende Ziele:

- Wir beraten die Kommunen bei der Datenerhebung.
- Wir geben Städten und Gemeinden auf Tagungen Hilfestellungen bei der Datenerhebung.
- Wir fördern den kommunalen Austausch über die Erfahrungen mit der Verwendung von Indikatoren in der kommunalen Praxis.
- Wir dokumentieren beispielgebende Maßnahmen sowie Projekte und stellen sie allen interessierten Städten und Gemeinden mit Hilfe eines Rundbriefs und mit anderen Mitteln zur Verfügung.
- Wir wollen weitere Kommunen motivieren, einen Agenda-21-Prozess auf den Weg zu bringen, ihren Agenda-Prozess zu verbessern oder ihre nachhaltige Entwicklung mit Hilfe von Indikatoren einzuschätzen.

Das erste Wettbewerbsjahr

Am 13. September 2001 riefen die Projektpartner bei der Auftaktveranstaltung in Berlin bundesweit Städte und Gemeinden zur Teilnahme am Wettbewerb „Zukunftsfähige Kommune“ auf. Über 100 Vertreter von Städten und Gemeinden sowie ihrer Spitzenverbände, des Bundestags, von Umwelt- und Sozialverbänden sowie der Presse nahmen an der Veranstaltung teil. Auch Fritz Brickwedde, Generalsekretär der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, appellierte bei der Veranstaltung an die Kommunen, sich zu beteiligen. Im Anschluss an die bundesweite Auftaktveranstaltung wurden vier regionale Informationsveranstaltungen in Hannover, Leipzig, Mainz und Nürnberg durchgeführt. An die 200 interessierte Vertreter aus Städten und Gemeinden folgten dieser Einladung und nutzten im September und Oktober 2001 die Chance, sich umfassend über diesen bisher bundesweit einmaligen Wettbewerb zu informieren.

Parallel zu diesen Ankündigungen luden die Projektpartner die 2.000 Städte und Gemeinden, die im September 2001 einen lokalen Agenda-21-Beschluss hatten, schriftlich ein, sich am Wettbewerb „Zukunftsfähige Kommune“ zu beteiligen. Die Resonanz auf die Ankündigung des Wettbewerbs war erfreulich: Über 200 elektronische Fragebögen zur „Zukunftsfähigen Kommune“ wurden im Zeitraum von Oktober 2001 bis Februar 2002 per Internet angefordert. Zudem erhielten 800 Kommunen, die sich in den Jahren zuvor am Kommunalwettbewerb „Bundeshauptstadt Natur- und Umweltschutz“ der Deutschen Umwelthilfe beteiligt hatten, im Herbst 2001 die Wettbewerbsunterlagen.

Bei der Konzeption des Wettbewerbs war bereits vorgesehen, die Städte und Gemeinden bei der Erhebung der Indikatoren zu betreuen. Bei einem so umfangreichen und differenzierten Indikatorenansatz, wie ihn der Wettbewerb „Zukunftsfähige Kommune“ verwendet, treten auf lokaler Ebene Fragen auf. Zur Klärung des Verständnisses einzelner Indikatoren, der Definitionsgrenzen und Datengenauigkeit, der Datenbeschaffung und des damit verbundenen Aufwands führten die Projektpart-

„Es ging darum, sich selbst einschätzen zu können. Jetzt wissen wir, wo wir stehen.“

*Bürgermeister Ralf Trettner
Gemeinde Pleidelsheim*

ner vier regionale Tagungen im November und im Dezember 2001 in Bonn, Hannover, Leipzig und Nürnberg durch. Bei diesen Veranstaltungen wurden nochmals Transparenz, Aussagekraft und Leitbildbezug zur Agenda 21 der Indikatoren diskutiert. Die Ergebnisse der Tagungen stellten wir allen Workshop-Teilnehmern per Mail zur Verfügung. Im Internet machten wir diese Ergebnisse weiteren Interessierten zugänglich.

Außerdem richtete die Deutsche Umwelthilfe während der Datenerhebungsphase des Wettbewerbs ein Servicetelefon ein, das die Kommunen in Anspruch genommen haben, um Detailfragen zur Datenerhebung zu klären. Die inhaltliche Unterstützung ergänzten die Projektpartner durch fünf Rundbriefe, in denen die Leitkategorien „Wohlbefinden“, „Soziale Gerechtigkeit“, „Umweltqualität und Ressourceneffizienz“ und „Wirtschaftliche Effizienz“ vorgestellt sowie ausgewählte Indikatoren und innovative Projekte beschrieben wurden. Im Internet fanden die Städte und Gemeinden ausführliche Erläuterungen zu einzelnen Indikatoren.

90 Städte und Gemeinden aus allen Flächenstaaten sowie der Bezirk Berlin-Lichtenberg nahmen im ersten Wettbewerbsjahr teil. Von Bundesland zu Bundesland fiel die Beteiligung der Kommunen unterschiedlich aus. Die Beteiligung aus den fünf neuen Bundesländern war gut. Ein Drittel der Kommunen stammte aus Ostdeutschland, von denen viele gut abgeschnitten haben. Die Verteilung der Städte und Gemeinden ist in der Karte auf der nächsten Seite dargestellt.

Die kleinste Teilnehmerkommune hat 900 Einwohner, während in der größten Stadt mehr als 520.000 Einwohner leben.

2

Drei Teilnehmerklassen beim Wettbewerb „Zukunftsfähige Kommune“ 2001/2002

- | | |
|-----------------------------------|---------------|
| • Kommunen bis 10.000 Einwohner: | 19 Teilnehmer |
| • Kommunen bis 80.000 Einwohner: | 52 Teilnehmer |
| • Kommunen über 80.000 Einwohner: | 20 Teilnehmer |

Bis zur Jurysitzung am 13. Juni 2002 wurden die Daten von der Deutschen Umwelthilfe ausgewertet. Um eine faire Bewertung zu ermöglichen, wurden die Daten stichprobenartig kontrolliert. Bei ungenauen und extremen Werten der Messgrößen sowie bei verschiedenen Aussagen zur Qualitätseinschätzung bat die Deutsche Umwelthilfe um Belege zu den gemachten Angaben.

Eine Fachjury, die sich aus Experten für nachhaltige Entwicklung und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände zusammensetzte, führte Indikatoren und Qualitätskriterien nach einem objektiven Punktesystem zusammen und ermittelte goldene, silberne und bronzene Preisträger in den drei Teilnehmerklassen. Sie legte die Auswertungsmodalitäten für die Gesamtwertung fest und gab wichtige Anregungen für die weitere Durchführung des Wettbewerbs in den kommenden Jahren.

Im Rahmen der Auszeichnungsfeier am 1. Juli 2002 im Berliner Opernpalais verliehen Prof. Dr. Michael Krautzberger, Ministerialdirektor des Ministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Prof. Dr. Harald Kächele, Vorsitzender der Deutschen Umwelthilfe und Ulrich Nitschke, Vertreter der Jury, die Preise. Mit Urkunden ausgezeichnet wurden die Sieger und weitere 23 Kommunen auf den Silber- und Bronze-Rängen.

Kajo Breuer (Bürgermeister der Stadt Saarbrücken, Mitte) freut sich zusammen mit Ministerialdirektor Prof. Dr. Krautzberger (Ministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) und Gisela Jakobs (Stadt Rostock) über die Auszeichnung.



Jury des Wettbewerbs „Zukunftsfähige Kommune“

Die Jury führt die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsbilanz und der Qualitätseinschätzung zu einer Gesamtbewertung zusammen. Zudem gibt sie wertvolle Impulse für die Weiterentwicklung des Wettbewerbs. In der Jury arbeiten mit

- Dr. Manfred Fuhrich
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
- Prof. Dr. Karl Ganser
- Prof. Dr. Hennicke
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
- Dr. Burkhardt Kolbmüller
Heimatverband Thüringen
- Ulrich Nitschke
Servicestelle Kommunen in der Einen Welt
- Simone Probst
Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesumweltministerium
- Prof. Dr. Marga Pröhl
Bertelsmann Stiftung
- Cornelia Rösler
Deutsches Institut für Urbanistik
- Henny Schmid
BUNDjugend Baden-Württemberg
- Dr. Fritz Vorholz
DIE ZEIT
- Axel Welge
Deutscher Städtetag
- Joseph Wilhelm
Rapunzel Naturkost
- Dr. Karl-Christian Zahn
Deutscher Städte- und Gemeindebund

Wir danken den Jurymitgliedern ganz herzlich für ihre Mitarbeit.

2

Sieger des ersten Wettbewerbsjahres 2001/2002

Teilnehmerklasse bis zu 10.000 Einwohner:

Teilnehmerklasse bis zu 80.000 Einwohner:

Teilnehmerklasse über 80.000 Einwohner:

Weissach im Tal

Ettlingen

Rostock und Saarbrücken

2

Fritz Brickwedde, Generalsekretär der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, Roland Schäfer, Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindetags, und Axel Welge, Umweltreferent des Deutschen Städtetags, begrüßten dieses Projekt und gratulierten allen Städten und Gemeinden zu ihrer erfolgreichen Teilnahme. Wie zahlreiche Presseartikel dokumentieren, stieß der Wettbewerb „Zukunftsfähige Kommune“ auf eine große Resonanz in den bundesweiten, regionalen und lokalen Medien.

„Der Preis ist zwar nicht mit finanziellen Zuwendungen verbunden, aber er zeigt, die Stadt sei in ihrer Entwicklung auf dem richtigen Wege. Ich sehe in der Auszeichnung auch eine Signalwirkung, die zum Weitermachen animieren sollte.“

Bürgermeister Peter Gröteke
Stadt Wernigerode

Im Rahmen dieses Projekts entstand der Film „AgendaVisionen - Städte und Gemeinden auf dem Weg in eine lebenswerte Zukunft“. Er war im September 2002 fertig und stellt die Siegerstädte Ettlingen, Rostock, Saarbrücken und Weissach im Tal vor. Der Film beschreibt darüber hinaus das Anliegen des Wettbewerbs „Zukunftsfähige Kommune“ und zeigt die verschiedenen Bausteine einer zukunftsfähigen Kommune anhand der Sieger. Er ist als Video bei der Deutschen Umwelthilfe erhältlich.



Die Auswertungsmodalitäten des ersten Wettbewerbsjahres

Die Städte und Gemeinden, die am Wettbewerb teilnahmen, haben Daten zu 52 Indikatoren erhoben. Für jeden Indikator wurden die Werte der Kommunen getrennt nach Teilnehmerklassen berechnet und miteinander verglichen. Für den besten Indikatorwert wurden zehn Punkte vergeben, für den schlechtesten ein Punkt. Die Werte dazwischen wurden entsprechend mit Punkten versehen. Wenn eine Kommune die Daten zu einem Indikator nicht erhoben hatte, erhielt sie null Punkte. Dies soll ein weiterer Anreiz sein, möglichst viele Indikatoren zu erheben. In der Gesamtbewertung wurden einzelne Indikatoren nicht herausgehoben, sondern jeder Indikator wurde bei der Gesamtbewertung gleich gewichtet. Das größte Gewicht bei der Gesamtbewertung (70 Prozent) lag bei den Nachhaltigkeitsindikatoren. Die Qualitätseinschätzung ging zu 30 Prozent in die Gesamtbewertung ein.

Hinzu kamen 28 Kriterien zur Einschätzung der Qualität des lokalen Agenda-21-Prozesses. Die Vorgabe war, dass ein Vertreter des Agenda-Büros und der Kommunalverwaltung sowie zwei bis vier Vertreter der Agenda-Gruppen sich an dieser Einschätzung beteiligen mussten. Die Aussagen wurden mit Hilfe von Punkten bewertet. Falls einzelne Aussagen oder Bewertungen unschlüssig oder unvollständig erschienen, wurden die Kommunen um Belege oder weitere Erläuterungen gebeten.

Anforderungen im ersten Wettbewerbsjahr 2001/2002

- 52 Indikatoren für die Nachhaltigkeit
- 28 Kriterien für die Qualität des Agenda-Prozesses

Gewinner des Wettbewerbs „Zukunftsfähige Kommune“³

Alle Städte und Gemeinden, die am Wettbewerb teilgenommen haben, sind Gewinner des Wettbewerbs. Sie haben den mutigen Schritt gewagt, sich einer Überprüfung ihrer Nachhaltigkeitsbilanz zu stellen. Ihre Teilnahme am Wettbewerb verschafft ihnen einen gezielten Überblick über die Datengrundlage vor Ort in den Bereichen Umwelt, Wirtschaft, soziale Gerechtigkeit und Lebensqualität. Damit verfügen sie über eine gute Grundlage für weitere Planungen, Maßnahmen und Projekte.

Viele Kommunen haben den Wettbewerb zum Anlass genommen, sich intensiv mit der Messbarkeit von Nachhaltigkeit zu befassen. Sie haben nun die Möglichkeit, die durch die Indikatoren gewonnenen Erkenntnisse für die Umsetzung in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung einzusetzen.

3.1 Kurzportraits der Siegerkommunen Weissach im Tal, Ettlingen, Rostock und Saarbrücken

Siegerin in der Teilnehmerklasse der Kommunen unter 10.000 Einwohner ist die Gemeinde **Weissach im Tal**, etwa 30 Kilometer nordöstlich von Stuttgart. Rund 7.200 Einwohner leben dort am Rande des Schwäbischen Waldes im Ballungsraum von Stuttgart. Weissach im Tal weist gute Werte bei sozialen und wirtschaftlichen Fragen sowie bei Umweltthemen auf. Der Trinkwasserverbrauch pro Einwohner ist gering. Fast alle Fließgewässer haben eine hohe biologische Qualität. In diesem Ort sind die Bus- und Bahnverbindungen sehr gut ausgebaut. Bis 23.00 Uhr können zirka 90 Prozent der Einwohner mit dem Bus ihre Wohnung erreichen. Dank eines Radwegekonzepts wurde das entsprechende Wegenetz auf der Grundlage einer Liste von Vorschlägen verbessert und ausgebaut. Die Gemeinde bevorzugt Produkte aus fairem Handel in der Verwaltung und bei Gemeindeveranstaltungen. Im Laufe eines zweijährigen lokalen Agenda-21-Prozesses haben die Bürger zusammen mit der Verwaltung verschiedene Maßnahmen, Ideen und Projekte entwickelt, die nun umgesetzt werden.

³ Hier veröffentlichen wir nur Kurzportraits von den Siegern. Bei Interesse nach weiteren Informationen können Sie die Informationsblätter bestellen.



Bei allen Veranstaltungen der Gemeinde Weissach im Tal wird Kaffee aus fairem Handel angeboten.

3

„Dieses Ergebnis ist eine Bestätigung der bisherigen Arbeit. Grund für die Teilnahme am Wettbewerb waren die Fragen danach, wo wir stehen und wo es noch Möglichkeiten gibt, unser Engagement zu verbessern.“

Bürgermeister Rainer Deuschle
Gemeinde Weissach im Tal

Die Stadt **Ettlingen** ist Siegerin der Teilnehmerklasse der mittelgroßen Städte und Gemeinden. Ettlingen liegt südlich von Karlsruhe zwischen der Rheinebene und dem Nordschwarzwald. Mit etwa 39.000 Einwohnern übernimmt die Stadt die Aufgaben eines Mittelzentrums. Hier können sich die Menschen wohlfühlen. Es passieren wenige Unfälle mit Kindern und Jugendlichen. Im Jugendgemeinderat können Jugendliche ihre Wünsche und Vorstellungen zur Verbesserung ihrer Situation einbringen. Bei verschiedenen Indikatoren zur Umweltqualität erzielte die Stadt gute Werte. Die Kommunalverwaltung wirtschaftet beispielsweise sparsam mit Strom und Wärme in ihren Gebäuden. Auf der Basis einer Pilotstudie 1998 leitete sie Richtlinien für die Förderung von Entsiegelungsmaßnahmen ab. Im Laufe des Agenda-21-Prozesses wurden zahlreiche Projekte gemeinsam mit den Bürgern konzipiert und ein Leitbild entworfen, in dessen Richtung sich die Stadt in den nächsten Jahren entwickeln will.



Start der Aktion „Leben braucht Vielfalt“ in Ettlingen.

„Ich hoffe, die Leute sehen jetzt, dass sich die Arbeit gelohnt hat. Wir schöpfen Kraft, um den Prozess am Laufen zu halten.“

Oberbürgermeister Josef Offele
Stadt Ettlingen

In der Teilnehmerklasse der großen Städte mit mehr als 80.000 Einwohnern erzielten Saarbrücken und Rostock mit der gleichen Punktzahl den ersten Platz. Beide Städte zeichnen sich durch gute Werte bezüglich Wohlbefinden, sozialer Gerechtigkeit und Umweltqualität aus.

Die Stadt **Saarbrücken** mit 184.560 Einwohnern liegt in einer waldreichen Region mit vielen naturnahen Flächen auf ihrer Gemarkung. Die gute biologische Qualität der Fließgewässer und das zahlreiche Vorkommen der Mehlschwalbe sind weite-

In einer zukunftsfähigen Kommune wie Saarbrücken lernen Kinder schon in der Schule den sorgsamen Umgang mit Energie und Wasser kennen.



re Hinweise auf einen intakten Naturraum rund um Saarbrücken. Im Rathaus und in anderen kommunalen Einrichtungen wird effizient mit Strom und Wärme gewirtschaftet. Die Stadt ist seit Jahren bundesweit für ihr ökologisches Engagement im Energiebereich bekannt, was zu guten Werten beim Indikator „Umwelt- und ressourcenschonende Energieerzeugung“ führte. In vielen sozialen Bereichen ist die Stadt Saarbrücken sehr engagiert. Beispielsweise gibt ein Wegweiser für behinderte Menschen Auskunft über medizinische Einrichtungen bis hin zur Zugänglichkeit von öffentlichen Gebäuden. Die Stadt Saarbrücken ist sehr aktiv bei internationalen Hilfsprojekten. Seit 1998 läuft der Saarbrücker Agenda-21-Prozess. Derzeit wird ein Leitbild für Saarbrücken diskutiert. Damit der Gedanke der Nachhaltigkeit Eingang in das alltägliche Verwaltungshandeln findet, werden seit Mai 2002 bei jeder Ratsvorlage Aussagen zu Fragen der Nachhaltigkeit gemacht.

„Wir werden auf jeden Fall für Saarbrücken ein System von Indikatoren der Nachhaltigkeit auf der Grundlage der Erfahrungen mit diesem Wettbewerb aufbauen und die Daten jährlich verfolgen. Das wird die städtische Politik beeinflussen - ein relativ neuer Ansatz und ein fruchtbarer Impuls für die weitere Arbeit.“

Bürgermeister Kajo Breuer,
Stadt Saarbrücken

Mit der Hansestadt **Rostock**, mit 200.500 Einwohnern an der Ostsee gelegen, ist auch eine Stadt aus den neuen Bundesländern unter den Siegerkommunen vertreten. Das 1998 beschlossene integrierte Gesamtverkehrskonzept scheint schon positive Auswirkungen zu haben. Verkehrsunfälle mit Kindern passieren vergleichsweise selten. Nur wenige Einwohner sind einer übermäßig hohen Lärmbelastung ausgesetzt. Vergleichsweise viele Rostocker legen ihre alltäglichen Wege zu Fuß, mit dem Rad oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurück. Im sozialen Bereich sind es vor allem die hohen Ausgaben und das Engagement für Behinderte, Kinder und Jugendliche, die zum guten Abschneiden der Stadt beitragen. Seit 1995 sind die Rostocker aktiv in Sachen Lokale Agenda 21. Ein Agenda-Rat begleitet und fördert die Aktivitäten der verschiedenen Arbeitskreise.

„Für die Stadt Rostock war die Teilnahme am Wettbewerb Zukunftsfähige Kommune eine gute Gelegenheit, ihre Bemühungen um eine nachhaltige Stadtentwicklung mit anderen Städten zu vergleichen und zugleich ihre Arbeit im lokalen Agenda-21-Prozess zu präsentieren.“

Oberbürgermeister Arno Pöker
Hansestadt Rostock

Über den Stadtentwicklungs- und Umweltausschuss besteht eine ständige Verbindung zur Kommunalpolitik. 2001 wurden die Leitlinien zur Stadtentwicklung veröffentlicht, die konsequent den ganzheitlichen Ansatz der Agenda 21 verfolgen und als Grundlage für alle Fachplanungen und die Erstellung von Entwicklungskonzepten auf Ortsteilebene dienen sollen.

In einer zukunftsfähigen Kommune wie in Rostock tragen Plätze mit einer hohen Aufenthaltsqualität zum Lebensgefühl der Menschen bei.



3.2. Übersicht über die Gold-, Silber- und Bronze-Ränge

Teilnehmerklasse mit Gemeinden bis zu 10.000 Einwohner

- Gold: Weissach im Tal (Baden-Württemberg)
- Silber: Drachselsried (Bayern)
- Bronze: Immenstaad (Baden-Württemberg), Kremmen (Brandenburg), Mehrstetten (Baden-Württemberg), Pleidelsheim (Baden-Württemberg), Pinnow (Brandenburg) und Steinbach-Hallenberg (Thüringen)

Teilnehmerklasse mit Kommunen zwischen 10.000 und 80.000 Einwohner

- Gold: Ettlingen (Baden-Württemberg)
- Silber: Wernigerode (Sachsen-Anhalt)
- Bronze: Bamberg (Bayern), Brackenheim (Baden-Württemberg), Bretten (Baden-Württemberg), Freiberg (Sachsen), Ravensburg (Baden-Württemberg), Unna (Nordrhein-Westfalen), Unterhaching (Bayern) und Viernheim (Hessen)

Teilnehmerklasse mit Städten mit mehr als 80.000 Einwohnern

- Gold: Rostock (Mecklenburg-Vorpommern), Saarbrücken (Saarland)
- Silber: Cottbus (Brandenburg)
- Bronze: Göttingen (Niedersachsen), Hannover (Niedersachsen), Heilbronn (Baden-Württemberg), Leipzig (Sachsen), Oldenburg (Niedersachsen) und Tübingen (Baden-Württemberg)

3

Ergebnisse des ersten Wettbewerbsjahres

Großes Interesse

Die zahlreiche Beteiligung der Städte und Gemeinden am Wettbewerb „Zukunftsfähige Kommune“ zeigt das große Interesse an der Überprüfung von Maßnahmen, Projekten und Strategien hin zu einer ökologischen, ökonomischen und sozial verträglichen Kommunalentwicklung. Die Auseinandersetzung mit Indikatoren bedeutet eine neue Qualität in den lokalen Agenda-21-Prozessen elf Jahre nach Rio. Indikatoren werden zunehmend als Kontrollinstrumente eingesetzt. Mit ihrer Hilfe lassen sich Schwachpunkte vor Ort gezielt angehen, und der Eingang von Indikatoren in die Fachplanung und in die Stadtentwicklung verbessert die Zieldiskussion und die Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung vor Ort.

4

Umfassende Datenerhebung

Einen auf Indikatoren basierenden Wettbewerb bundesweit durchzuführen, ist eine große Herausforderung. Im ersten Wettbewerbsjahr konnten die Projektpartner die Praktikabilität des Indikatorenansatzes durch die Teilnahme der 91 Städte und Gemeinden am Wettbewerb intensiv prüfen, vor allem bei den Tagungen zur Erläuterung des Wettbewerbs und bei den zahlreichen Gesprächen in der Phase der Datenerhebung.

Um Bewusstsein für bestimmte Bereiche zu schaffen, wählten die Projektpartner einige Indikatoren aus, bei denen die Datenerhebung mit einem gewissen Aufwand verbunden ist. Der Indikator „Arme Haushalte“ beispielsweise möchte auf die Problematik der zunehmenden Armut in Städten hinweisen, ist aber aufgrund der Datenlage nur sehr schwer zu erheben. Ein anderes Beispiel: Der Indikator „Energieverbrauch in Industrie und Gewerbe“ thematisiert die Frage nach dem effizienten Energieeinsatz in Unternehmen. Aber nicht alle Unternehmen beziehen ihren Strom und ihre Wärme vom lokalen Energieversorger. Es ist deshalb sehr schwierig, die Energiedaten der Unternehmen zu erhalten, die sich selbst um ihre Strom- und Wärmeversorgung kümmern. Dennoch gab es bei jedem der 52 Indikatoren mindestens eine Kommune, welche die Daten ermitteln konnte. Allerdings schaffte keine Kommune die Datenerhebung für alle 52 Indikatoren.

In der Teilnehmerklasse der kleinsten Kommunen wurden im Schnitt 35 Indikatoren mit Daten belegt, in der Teilnehmerklasse der mittelgroßen und großen Städte durchschnittlich 40 Indikatoren. Bei der Auswertung zeigte es sich, dass 29 Indikatoren von jeweils mindestens 70 Teilnehmerkommunen erhoben wurden. Mehr als die Hälfte der Städte

und Gemeinden haben 41 Indikatoren ermittelt. Viele Städte und Gemeinden signalisierten der Deutschen Umwelthilfe, dass aufgrund unterschiedlicher Verfügbarkeiten, Zuständigkeiten und Datenaufbereitungen sowie wegen der hohen Anzahl an Fragen die Anforderungen für die Beantwortung des Erhebungsbogens hoch waren.

Fazit: Die Erhebung von Kenngrößen der zukunftsfähigen Entwicklung auf kommunaler Ebene steckt in Deutschland noch in den Kinderschuhen!

Folgende Indikatoren wurden von mehr als 70 Kommunen erhoben:

- Abfallaufkommen
- Arbeitschancen
- Arbeitslose Jugendliche
- Arbeitslosenquote
- Aufenthaltsqualität auf innerstädtischen Plätzen
- Ausgeglichene Wirtschaftsstruktur
- Ausbildungschancen
- Bäume auf der Siedlungsfläche
- Betreuung von Kindern und Jugendlichen
- Bodenversiegelung
- Engagement für Kinder und Jugendliche
- Existenzgründungen
- Fahrradwege
- Geschlechtergleichstellung
- Kfz-Dichte
- Kommunaler Energieverbrauch
- Kommunale Gewerbesteuererinnahmen
- Kommunale Schulden
- Kriminalitätsrate
- Kultur-, Freizeit- und Bildungsangebot, Wanderungsbilanz,
- Naturnahe Flächen
- Naturnahe Flächen und Flächen zur Erholung
- Regionale Erzeuger auf den Wochenmärkten
- Siedlungsdichte
- Siedlungs- und Verkehrsfläche
- Teilhabe von Frauen an der Erwerbsarbeit
- Trinkwasserverbrauch
- Verkehrsunfälle mit Kindern und Jugendlichen
- Wanderungsbilanz

Folgende Indikatoren wurden von mehr als 50 Kommunen erhoben:

- Bekämpfte Armut
- Biologische Qualität der Fließgewässer
- Engagement für Behinderte
- Erschließung mit Bus und Bahn
- Flächeneffizienz der Wirtschaft
- Integration von Migranten
- Kinder mit Allergien
- Kinder mit Übergewicht
- Öko-zertifizierte Unternehmen
- Prekäre Wohnsituation
- Verkauf von Bioprodukten
- Wohnungsnahe Grundversorgung

Erfahrungen mit den Sternchen-Indikatoren

Bei der Suche nach geeigneten Indikatoren standen die Projektpartner immer wieder vor der Herausforderung, dass es zu wichtigen Themen der Nachhaltigkeit keine verfügbaren und aussagekräftigen Standard-Daten der für Statistik zuständigen Behörden gibt. Deshalb führten wir die Sternchen-Indikatoren ein. Das sind Indikatoren, die nicht ohne weiteres aus den amtlichen Statistiken abgefragt werden können, die aber wichtige Bereiche der Nachhaltigkeit abdecken. Durch solche innovativen Indikatoren will der Wettbewerb neue Impulse für die Datenerhebung und -verfügbarkeit setzen. Wichtige Bereiche der Nachhaltigkeit, wie die ökologische Landwirtschaft oder die Gesundheit, können nicht ausgelassen werden, nur weil keine amtlichen Statistiken auf Gemeindeebene existieren.

Es zeigte sich, dass Daten nicht für alle Sternchen-Indikatoren verfügbar sind. Von den 91 beteiligten Kommunen fehlten mehrheitlich Angaben zu acht von 14 Sternchen-Indikatoren. Die Städte und Gemeinden, die Daten zu diesen Indikatoren erheben konnten, hatten Unterlagen wie beispielsweise Lärmschutzgutachten für die Beantwortung des Indikators „Lärmbelastung“ und Klimagutachten zum Ausfüllen des Indikators „Treibhaus-Emissionen“.

Die Intention der Sternchen-Indikatoren, neue Wege bei der Datenerhebung zu gehen, zeigt bereits erste Erfolge: Mehr als 50 Städte und Gemeinden haben - teilweise motiviert durch den Wettbewerb - Daten zur wohnungsnahen Grundversorgung und zur Aufenthaltsqualität von Plätzen in ihrem Ort erhoben. Sie zählten die Läden, die Bioprodukte verkaufen, und die regionalen Erzeuger, die ihre Produkte auf den Wochenmärkten feilbieten. Einige Kommunen ermittelten durch eine Befragung den Anteil des motorisierten Individualverkehrs am gesamten Verkehr. Anderen gelang es, die Anzahl der Mehlschwalben sowie der Bäume auf der Siedlungsfläche und die Anzahl von Anlagen zur regenerativen Energieerzeugung wie Fotovoltaikanlagen zu erheben. Auch städtische Brachflächen hatten viele Kommunen erstmals erfasst.

Inhaltlich besonders aussagekräftige Indikatoren

Bei den vier Tagungen, die im Laufe des ersten Wettbewerbsjahres stattfanden, baten die Projektpartner die knapp 100 Teilnehmer (zum größten Teil Vertreter von Städten und Gemeinden) um ein Urteil über die Aussagekraft der einzelnen Indikatoren im Hinblick auf das Leitbild der Nachhaltigkeit. Die konkrete Frage: „Welche der 52 Indikatoren bilden Ihrer Ansicht nach nachhaltige Entwicklung besonders gut ab?“ Das Ergebnis: Ein Großteil der Messgrößen fand ihre Zustimmung. Nur fünf Indikatoren wurden von mehr als 50 Prozent der Befragten als fraglich erachtet.

Grund für die Kritik an diesen fünf Indikatoren ist zum einen die fehlende Datenverfügbarkeit wie beispielsweise beim Indikator „Energieverbrauch für Industrie und Gewerbe“ und beim Indikator „Vorkommen der Mehlschwalbe“. Die mangelnde Aussagekraft spielt bei anderen Indikatoren eine Rolle: Da inzwischen in den meisten Supermärkten Bioprodukte angeboten werden, vermindert dies die Aussagekraft des Indikators „Verkauf von Bioprodukten“. Auch der Indikator „Kommunale Gewerbesteureinnahmen“ ist problematisch, da nicht alle Betriebe Gewerbesteuern zahlen müssen. Ebenso wurde der Indikator „Kommunales Engagement für internationale Gerechtigkeit“ kontrovers diskutiert, weil er Projekte und Maßnahmen von Schulen, Kirchen und Initiativen, die ebenfalls einen wichtigen Beitrag zum Eine-Welt-Engagement leisten, nicht abbildet.

Deshalb wurden für die kommenden Wettbewerbsjahre die Indikatoren „Energieverbrauch in Industrie und Gewerbe“, „Verkauf von Bioprodukten“ und „Kommunale Gewerbesteureinnahmen“ gestrichen.

Obwohl es für Städte und Gemeinden nicht einfach ist, das Vorkommen der Mehlschwalben zu erheben, wurde dieser Indikator beibehalten. Denn er bildet indirekt die Bemühungen einer Kommune um Naturschutz und Naturnähe ab. Auch der Indikator „Eine-Welt-Engagement“ ist weiterhin im Indikatorenansatz enthalten, da die Süd-Nord-Thematik ein sehr wichtiger Aspekt der Agenda 21 ist und die Städte und Gemeinden konkret dazu einen Beitrag leisten können.

Positive Resonanz bei der Qualitätseinschätzung

Viele Kommunen nutzen die Chance der Qualitätseinschätzung dazu, den Verlauf und die bisher erzielten Meilensteine des Agenda-21-Prozesses intensiv und kontrovers zu diskutieren. Anregungen und Impulse für die weitere Arbeit wurden gewonnen, auf Schwächen des Prozesses wurden hingewiesen. Die Qualitätseinschätzungen der vielen Städte und Gemeinden zeigen, dass es nicht nur bei einem Beschluss geblieben ist, sondern dass vielerorts Projekte, Handlungskonzepte und Leitbilder erarbeitet und umgesetzt werden. Zudem scheint in manchen Vorreiterkommunen der Gedanke der Nachhaltigkeit Eingang in das alltägliche Verwaltungshandeln zu finden. In einigen Städten und Gemeinden gibt es Nachhaltigkeits-Checks für einzelne Planungen und Maßnahmen. In manchen Kommunen sind in Beschlussvorlagen für den Gemeinderat Stellungnahmen zur Auswirkung auf die Nachhaltigkeit zu finden.

Ausblick für die kommenden Wettbewerbsjahre

5

Spezieller Fragebogen für Kommunen unter 15.000 Einwohner

Das erste Wettbewerbsjahr hat gezeigt, dass bei einigen Indikatoren die Daten für kleine Kommunen schwerer verfügbar sind. Zudem sind in Dörfern und Kleinstädten oft andere Themen wichtiger als in Großstädten. Deshalb haben die Projektpartner speziell für Dörfer und Kleinstädte unter 15.000 Einwohner einen neuen, eigenen Fragebogen mit 22 Indikatoren entwickelt.

Dieser enthält zum Beispiel einen Indikator zur wohnungsnahen Grundversorgung, denn in immer mehr ländlichen Kommunen schließen Lebensmittelläden, Post- und Bankschalter. Vor allem die ältere Generation, die weniger mobil ist, bekommt diese Entwicklung negativ zu spüren. Dieser Indikator ermittelt daher, wie viele Einwohner in einer kleinen Gemeinde beispielsweise in der Nähe eines Lebensmittelladens und einer Post leben.

Ein anderer Indikator bildet das örtliche Arbeitsplatzangebot ab, indem er die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten misst, die vor Ort arbeiten oder außerhalb der Kommune tätig sind. Es gibt insgesamt drei Indikatoren - „Wohnungsnaher Grundversorgung“, „Arbeitsplatzangebot“ und „Kulturelles Leben“ -, die speziell auf die Verhältnisse dieser kleinen Gemeinden abgestimmt sind. Umgekehrt haben wir 19 Indikatoren weggelassen, die für kleine Kommunen in der Regel keinen oder wenig Aussagewert besitzen oder schwer zu erheben sind.

Die Weiterentwicklung des Indikatorensystems

Das erste Wettbewerbsjahr hat gezeigt, dass die Entwicklung eines bundesweit einsetzbaren Indikatorensystems ein langwieriger Prozess ist. Basierend auf den Rückmeldungen aus den Städten und Gemeinden haben die Projektpartner den Indikatorenansatz überarbeitet. Um die Datenerhebung einfacher zu gestalten, wurden andere Indikatoren präzisiert und eindeutiger definiert. Die Indikatoren, die im Rahmen des Wettbewerbs verwendet werden, wurden anhand verschiedener Kriterien ausgewählt.

Anforderungen im zweiten Wettbewerbsjahr 2002/2003

Fragebogen für Kommunen unter 15.000 Einwohner

- 22 Nachhaltigkeitsindikatoren
- 31 Qualitätskriterien

Fragebogen für Kommunen über 15.000 Einwohner

- 41 Nachhaltigkeitsindikatoren
- 31 Qualitätskriterien

Kriterien für die Auswahl der Indikatoren für den Wettbewerb „Zukunftsfähige Kommune“

Diese Kriterien wurden während der Pilotphase zum Wettbewerb „Zukunftsfähige Kommune“ erarbeitet.

- Die Indikatoren decken alle für die kommunale Entwicklung bedeutsamen Handlungsbereiche der Agenda 21 ab. (Vollständigkeit)
- Die Indikatoren haben einen Bezug zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. (Leitbildbezug)
- Die Indikatoren bilden aussagekräftig kommunale Entwicklungen ab. (Repräsentativität)
- Das theoretische Modell und die Auswahlkriterien sind nachvollziehbar. (Transparenz)
- Zu den Indikatoren liegen aktuelle und zuverlässige Daten vor. (Datenverfügbarkeit)
- Die Indikatoren lassen sich auf nationale oder internationale Indikatorenmodelle und -systeme beziehen. (Kompatibilität)
- Die Indikatoren sind handhabbar für politische Entscheidungsträger. (Politikrelevanz)
- Die Indikatoren beziehen sich auf den kommunalen Entscheidungsrahmen. (Handlungsbezug)
- Die Indikatoren sind verständlich, anschaulich und vermittelbar. (Kommunizierbarkeit)

In den kommenden Jahren wird das Indikatoren-system laufend weiterentwickelt, weil sich die Problemstellungen, die Möglichkeiten der Datenerhebung und die kommunale Realität verändern. Wenn sich die Datenlage ändert, können neue Indikatoren hinzukommen, die inhaltlich aussagekräftiger sind als die bisherigen. Ein Beispiel zur veränderten Verfügbarkeit von Daten: Bisher wird nur die biologische Qualität der Fließgewässer abgebildet. Da die Daten zur Strukturgüte der Gewässer zurzeit nur in einigen Bundesländern vorhanden sind, kann dies in einem bundesweiten Wettbewerb nicht abgefragt werden. Es ist aber zu erwarten, dass aufgrund der EU-Wasserrahmenrichtlinie in den nächsten Jahren die Strukturgüte in allen Bundesländern erhoben wird. Erst dann kann dieser Indikator zur Strukturgüte im Wettbewerb abgefragt werden.

Auch die vielen Erfahrungen, die in den Städten und Gemeinden derzeit im Umgang mit Indikatoren gemacht werden, können dazu beitragen, dass die Messgrößen weiterentwickelt werden. Die Qualität eines Indikators misst sich letztlich daran, wie wirkungsvoll er in der Praxis verwendet werden kann und wird. Da die meisten Kommunen in der Anwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren noch am Anfang stehen, wird sich erst in einigen Jahren zeigen, wie sich die einzelnen Indikatoren in der Anwendung bewähren.

➔ [Übersicht über die Nachhaltigkeitsindikatoren siehe Seite 18](#)

Weitere Vorgaben für die kommenden Wettbewerbsjahre

Im ersten Wettbewerbsjahr zeigte sich der Bedarf nach weiteren Erläuterungen zu den Hintergründen des Wettbewerbs „Zukunftsfähige Kommune“. Dem Wettbewerb liegt ein Leitbild einer zukunftsfähigen Kommune zugrunde. Diese Vorstellung wird im nächsten Kapitel näher beschrieben.

➔ [Leitbild einer zukunftsfähigen Kommune siehe Seite 19](#)

Bewährt haben sich die vier Leitkategorien des Wettbewerbs „Zukunftsfähige Kommune“. Die Indikatoren sind den Leitkategorien zugeordnet. Neben den Leitkategorien „Soziale Gerechtigkeit“, „Umweltqualität und Ressourceneffizienz“ und „Wirtschaftliche Effizienz“, die dem „Drei-Säulen-Modell“ der Agenda 21 entsprechen, wurde noch die Leitkategorie „Wohlbefinden“ hinzugefügt. In diesem Bereich wird die Lebensqualität der Menschen vor Ort berücksichtigt. Im Folgenden werden die Hintergründe und einige Indikatoren der vier Leitkategorien näher erläutert.

➔ [Beschreibung der Leitkategorien siehe Seite 20](#)





Auch die Bewertung der lokalen Agenda-21-Prozesse wollen die Projektpartner im nächsten Wettbewerbsjahr fortführen. Sie bieten das Potenzial für Städte und Gemeinden, sich den Herausforderungen auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung zu stellen und gemeinsam mit den Akteuren vor Ort Lösungen zu finden. Im ersten Wettbewerbsjahr entstanden bei der Qualitätseinschätzung, welche die Kommunalverwaltung zusammen mit Vertretern gesellschaftlicher Bereiche durchführte, wichtige Impulse für die weitere Arbeit vor Ort.

➔ [Weitere Informationen zur Qualitätseinschätzung siehe Seite 27](#)

5

Übersicht über die Nachhaltigkeitsindikatoren

5

| | Indikatoren für Städte mit 15.000 und mehr Einwohnern | Indikatoren für Kommunen unter 15.000 Einwohnern |
|--|---|--|
| <p>Wohlbefinden</p>  | <ol style="list-style-type: none"> 1. Flächen zur Erholung 2. Vereinsleben 3. Bevölkerungswandel 4. Fahrradwege innerhalb der Stadt bzw. Gemeinde 5. Kfz-Dichte 6. Verkehrsunfälle mit Kindern 7. Kriminalitätsrate <p>Sternchenindikatoren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Kinder mit Übergewicht 9. Erschließung mit Bus und Bahn 10. Wohnungsnahe Grundversorgung 11. Qualität von innerstädtischen Plätzen 12. Lärmbelastung | <ol style="list-style-type: none"> 1. Betreuung von Kindern 2. Kulturelles Leben 3. Bevölkerungswandel <p>Sternchenindikatoren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Erschließung mit Bus und Bahn 5. Wohnungsnahe Grundversorgung 6. Kinder mit Übergewicht |
| <p>Soziale Gerechtigkeit</p>  | <ol style="list-style-type: none"> 13. Betreuung von Kindern 14. Geschlechtergerechtigkeit 15. Kommunales Engagement für Jugendliche 16. Engagement für Behinderte 17. Bezahlbarer Wohnraum 18. Bildungschancen für Migranten 19. Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt <p>Sternchenindikatoren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 20. Kommunales Eine-Welt-Engagement | <ol style="list-style-type: none"> 7. Geschlechtergleichstellung 8. Engagement für Jugendliche 9. Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt <p>Sternchenindikatoren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. Kommunales Eine-Welt-Engagement |
| <p>Umweltqualität und Ressourceneffizienz</p>  | <ol style="list-style-type: none"> 21. Geschützte Natur 22. Flächenverbrauch 23. Bodenschutz 24. Biologische Qualität der Fließgewässer 25. Trinkwasserverbrauch im Haushalt 26. Abfallaufkommen 27. Kommunaler Energieverbrauch 28. Energieerzeugung <p>Sternchenindikatoren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 29. Treibhaus-Emissionen 30. Verkehrsmittelwahl „Modal Split“ 31. Bäume auf der Siedlungsfläche 32. Vorkommen der Mehlschwalbe | <ol style="list-style-type: none"> 11. Geschützte Natur 12. Flächenverbrauch 13. Bodenschutz 14. Energieerzeugung <p>Sternchenindikatoren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 15. Vorkommen der Mehlschwalbe |
| <p>Wirtschaftliche Effizienz</p>  | <ol style="list-style-type: none"> 33. Ausbildungschancen 34. Arbeitslose Jugendliche 35. Existenzgründungen 36. Ausgeglichene Wirtschaftsstruktur 37. Kommunale Schulden 38. Arbeitslosenquote 39. Öko-zertifizierte Unternehmen 40. Flächeneffizienz der Wirtschaft <p>Sternchenindikator:</p> <ol style="list-style-type: none"> 41. Ökologische Landwirtschaft | <ol style="list-style-type: none"> 16. Arbeitslose Jugendliche 17. Ausgeglichene Wirtschaftsstruktur 18. Kommunale Schulden 19. Arbeitslosenquote <p>Sternchenindikatoren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 20. Arbeitsplatzangebot 21. Öko-zertifizierte Unternehmen 22. Ökologische Landwirtschaft |

Leitbild einer „Zukunftsfähigen Kommune“

„Ein Leitbild gibt das visionäre Idealbild von der Gestalt, der Struktur und der zukünftigen Entwicklung der Gemeinde wieder, auf das gearbeitet wird.“⁴ Leitbilder im kommunalen Bereich sind somit Visionen, Wunschvorstellungen, wie es um das Leben vor Ort in Jahrzehnten bestellt sein soll. Sie geben die Richtung vor, in die sich eine Kommune entwickeln soll und auf die sich die Menschen vor Ort verständigt haben.

Darin liegt der Wert für die auf kommunaler Ebene für Entscheidungen zuständigen Personen. Ein Leitbild ist eine Hilfe, um festzustellen, ob die Entwicklung der Kommune noch in die verabredete Richtung läuft oder nicht. Es ist somit für die politischen Gremien ein Bezugspunkt, an dem die Zielrichtung politischer Entscheidungen und Beschlüsse überprüft wird. Es ist damit der Prüfstein für alle Maßnahmen, Konzepte und Projekte, die vor Ort

initiiert, entwickelt und umgesetzt werden sollen. Auch hilft ein Leitbild bei der Einschätzung, ob diese Ansätze zur Verbesserung der nachhaltigen Entwicklung dienlich sind oder nicht.

Dem Wettbewerb und der Kampagne „Zukunftsfähige Kommune“ liegt ein Leitbild zugrunde, wie das Leben in einer zukunftsfähigen Kommune in den nächsten Jahrzehnten aussehen kann. Es ist als Richtschnur einer positiven Zukunftsorientierung angelegt. Dabei geht es letztlich um zwei konkrete Fragen: Wie sieht die Stadt/das Dorf/die Gemeinde aus, in der wir leben wollen? Was müssen wir tun, damit unsere Kommune auch für unsere Kinder und Kindeskinde lebenswert ist?

Es bestehen keine allgemeingültigen Antworten auf diese Fragen, die für jede Kommune gelten. Vielmehr muss jede Kommune vor dem Hintergrund ihrer historischen, aktuellen und geographischen Gegebenheiten eigene Antworten finden und Lösungen erarbeiten. Es ist auch nicht die Aufgabe des Leitbilds „Zukunftsfähige Kommune“, fertige Lösungen vorzugeben. Es soll vielmehr wichtige Impulse für die Diskussion in der Kommune geben und verschiedene Dimensionen aufzeigen, die durch die Indikatoren thematisiert werden.

⁴ Bundesumweltministerium & Umweltbundesamt (1998): Handbuch Lokale Agenda 21. Bonn, Berlin, S. 103

6

Leitbild des Wettbewerbs „Zukunftsfähige Kommune“

Zukunftsfähige Kommunen sind Orte, die auf der Basis ihres traditionellen Erbes Neues schaffen und Bewährtes erhalten. Sie bemühen sich um eine hohe Lebensqualität vor Ort. Die Menschen, die dort leben, sehen für sich eine Perspektive - sei es in ihrer Arbeit oder für ihre Familien. Sie sind eingebunden in lebendige, soziale und kulturelle Gemeinschaften und können ein erfülltes Leben nach ihren Vorstellungen führen.

In zukunftsfähigen Kommunen setzen sich nicht nur Politik und Verwaltung, sondern auch Unternehmen, Bürger und Interessengruppen für eine nachhaltige Entwicklung ein. Die frühzeitige Beteiligung der Interessengruppen an Planungen und politischen Entscheidungsprozessen sowie eine integrierte Planungskultur (das heißt: transparente Verwaltungsstrukturen, lernende Planungen und gemeinsame Zielfindung) sind dort selbstverständlich. Der Dialog ist dabei konsensorientiert und offen. Bevölkerungsgruppen, die sich normalerweise nicht an Entscheidungsprozessen beteiligen, werden gezielt einbezogen.

In zukunftsfähigen Kommunen leben Menschen unterschiedlicher Nationalitäten, Lebensstile und Kulturen miteinander und nicht gegeneinander. Die Menschen gehen fair, tolerant und respektvoll miteinander um. Schwächere werden dort nicht diskriminiert, sondern integriert - ohne dass sie ihre Identität aufgeben müssen. Zukunftsfähige Kommunen bemühen sich um einen gerechten und für alle verträglichen Ausgleich zwischen ärmeren und wohlhabenden Menschen, zwischen Einheimischen und Zugezogenen, beispielsweise durch Fortbildungsangebote und soziale Dienstleistungen.

Für zukunftsfähige Kommunen gehören der Schutz der Lebensräume für Tiere und Pflanzen zum selbstverständlichen Umgang mit Naturgütern. Sie gehen sorgsam und sparsam mit Ressourcen wie Energie, Wasser, Luft und Boden um. Sie sorgen für eine Reduzierung des Eintrags giftiger oder umweltschädlicher Substanzen in Luft, Wasser und Boden, so dass die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten bleiben. Erneuerbare Ressourcen zur Energiegewinnung werden von ihnen eingesetzt.

Für Kommunen, die nur auf einen Wirtschaftszweig setzen, können in Krisenzeiten soziale und wirtschaftliche Probleme entstehen. Um ihre Region unabhängig von den strukturellen Krisen zu machen, bemühen sich zukunftsfähige Kommunen um Ausgewogenheit bei den verschiedenen Wirtschaftsbranchen. Sie sind aktiv bei der Förderung nachhaltiger Konsummuster und regionaler Wirtschaftskreisläufe. Sie bemühen sich darum, sich nur so weit zu verschulden, dass ihr Handlungsspielraum in den Folgejahren nicht zu sehr eingeengt wird. In zukunftsfähigen Kommunen wirtschaften Unternehmen effizient mit den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen. Internationale Verantwortung wird durch Städtepartnerschaften und faire Handelsbeziehungen zu Kommunen in ärmeren Ländern eingegangen.

Zukunftsfähige Kommunen sind Orte, die sich auf den Weg in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung gemacht haben. Die Entwicklung einer zukunftsfähigen Kommune ist nie abgeschlossen. Der Weg ist das Ziel, denn Rahmenbedingungen ändern sich und neue Herausforderungen stellen sich. Die zukunftsfähige Entwicklung ist ein kreativer, lokaler und auf die Schaffung eines Gleichgewichts abzielender Prozess und umfasst alle Bereiche.

Leitkategorie „Wohlbefinden“



7.1 Was versteht man unter Wohlbefinden?

Bereits lange bevor Lebensqualität zu einem Schlüsselbegriff der Nachhaltigkeitsdebatte wurde, haben Philosophen in der Antike über das 'schöne und gute Leben' nachgedacht. Für sie gehörten im Wesentlichen die gleichen Ingredienzien zu einem schönen, guten Leben wie für die Menschen der Moderne: Es sind Essen und Trinken, Gesundheit, reine Luft, sauberes Wasser, fruchtbarer Boden, die harmonische Abwechslung von Muße und Tätigkeit, Sicherheit, Ruhe und Frieden, Spiel und Sport, Kultur und das Nachdenken über den Sinn des Lebens in Form der Philosophie.

Lebensqualität besteht auch heute noch aus vielen Elementen: Gesundheit und Bildung, angemessene Ernährung und Wohnraum, eine stabile und gesunde Umgebung, Gerechtigkeit, Gleichberechtigung aller Menschen, Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, Würde und Sicherheit. Wenn sich diese Bestandteile in ausreichender Form im Leben und Umfeld eines Menschen wieder finden, dann löst das bei ihm Wohlbefinden aus, denn die subjektiv empfundene Lebensqualität ist sehr eng an die Befriedigung der individuellen Bedürfnisse

gekoppelt. Die Bedeutung, die 'Wohlbefinden' als gesamtgesellschaftliche Zielgröße hat, lässt sich am besten durch die Definition der Weltgesundheitsorganisation (WHO) beschreiben, die Gesundheit als „einen Zustand vollkommenen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens“ versteht.

Wohlbefinden heißt, es geht einem gut. Die subjektive Lebensqualität, das Wohlbefinden, steht dabei in einer engen Beziehung zur objektiven Lebensqualität, den äußeren Umständen und Rahmenbedingungen. Diesem Gedanken folgt auch das Bundesraumordnungsgesetz von 1965, in dem geschrieben steht, dass Gebiete mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen gesichert und weiterentwickelt werden sollen und bei vorhandenen unterdurchschnittlichen Lebensbedingungen eine Angleichung an das übliche Niveau erreicht werden soll. Um solch eine Angleichung objektiv und vergleichbar messen zu können, hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zu Beginn der 1970er Jahre erstmals Sozialindikatoren formuliert. Je nachdem, wo der wissenschaftliche und politische Schwerpunkt gesetzt wird, werden seitdem modifizierte, erweiterte oder verkürzte Indikatorensätze als Lebensqualitäts-Indikatoren oder neuerdings als Nachhaltigkeitsindikatoren verwendet.

7.2 Indikatoren für die Messbarkeit von Wohlbefinden vor Ort

Der komplexen Fülle von subjektiver Lebensqualität und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen versucht sich der Indikatorensatz der „Zukunftsfähigen Kommune“ durch sieben Basis-Indikatoren und fünf Sternchen-Indikatoren anzunähern.

So werden sinnvoll genutzte Flächen als Kriterium von Lebensqualität in positivem Sinne durch die Größe der Erholungsflächen sowie durch die Aufenthaltsqualität auf innerstädtischen Plätzen abgebildet. Vor allem in Städten ist es wichtig, dass es im klassischen Sinne öffentliche Versammlungsplätze gibt, analog der Agora, dem Marktplatz, auf dem im antiken Griechenland die demokratischen Volksversammlungen stattfanden. In unseren heutigen Städten und Gemeinden sind solche Gemeinschaft und Identitätsgefühl stiftenden Versammlungsorte für den Zusammenhalt in einem Stadtviertel von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Sie ermöglichen das zwanglose soziale Treffen ebenso wie das Flanieren, das Feste feiern ebenso wie den Jahrmarkt und das Zirkuszelt. Sie sind als „Soziotope“ mindestens so schützenswert wie Biotope.

Ökologisch verträgliche Fortbewegungsarten und eine nachhaltige Mobilitätssteuerung durch die Kommunen werden durch den Indikator „Länge der Fahrradwege innerhalb der Kommune“ sowie durch die Erschließung mit Bus und Bahn honoriert. Diese Transportmittel sind auch kinderfreundlich, denn die meisten Kinderunfälle passieren im Straßenverkehr. Eine geringe Kfz-Dichte wirkt sich deshalb nicht nur positiv auf CO₂-Emissionen aus, sondern müsste auch erkennbar die Unfallrate senken. Zudem hilft eine verminderte Zahl an Kraftfahrzeugen, den Flächenverbrauch durch die Abnahme an Parkplätzen einzudämmen.

Das Beispiel der Verkehrssicherheit zeigt, dass für die Sicherheit in einer Kommune alle verantwortlich sind, nicht nur die Polizei und die Ordnungskräfte, sondern jeder einzelne Bürger, jeder Nachbar, jeder Unternehmer. Sicherheit ist eine aktive Größe. Sie liegt in der Stärkung des Selbstbewusstseins von Mädchen und Frauen, in der Reduzierung von Diskriminierung und Ausgrenzung, in der Gewährleistung von Chancengleichheit und Arbeit, in der Aufmerksamkeit gegenüber konkreten Bedürfnissen von Individuen und Gruppen und in der Zuwendung bei sich abzeichnenden Fehlentwicklungen. Der von uns verwendete Indikator der Kriminalitätsrate der letzten drei Jahre zeigt an, inwieweit eine solche Verantwortungs- und Zuwendungsethik in einer Kommune zu positiven Resultaten geführt hat.

Leitkategorie „Soziale Gerechtigkeit“



8.1 Soziale Gerechtigkeit als Fundament unserer Gesellschaft

In der älteren philosophischen und theologischen Diskussion wurde die Idee der Gerechtigkeit als grundlegendes Ordnungsprinzip der Gesellschaft entfaltet. Eingang in die Verfassung fand sie bereits in der Weimarer Republik. Dort wurde in Artikel 151 der Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit in Deutschland proklamiert: „Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen.“

Die Bundesrepublik Deutschland orientiert sich ebenfalls an dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit. Sie hat in den Grundgesetzartikeln 3, 20 und 28 (GG) sowohl die Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz, die Gleichberechtigung von Männern und Frauen, das Verbot von Benachteiligung oder Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Heimat, Herkunft, Glauben oder Anschauung formuliert wie auch das Sozialstaatsprinzip. Angesichts real unterschiedlicher Ausgangsvoraussetzungen ist es ein Gebot der Gerechtigkeit, bestehende Diskriminierungen aufgrund von Ungleichheiten abzubauen und allen Gliedern der Gesellschaft gleiche Chancen und gleichwertige Lebensbedingungen zu ermöglichen.

Die Instrumente, mit denen der Staat diese grundgesetzlichen Forderungen zu realisieren versucht, sind - neben der Rechtssprechung - im Wesentlichen die Sozial-, Familien- und Kommunalpolitik. Insbesondere die Sozialpolitik bemüht sich um die Durchsetzung sozialer Gerechtigkeit, das heißt Start- und Verteilungsgerechtigkeit. Transferleistungen und -zahlungen durch Bund, Länder und Kommunen sind die wichtigsten Mittel in diesem Prozess, der durch Umverteilung zu einer gerechteren Verteilung der individuellen Freiheitsspielräume und Ressourcen in einer Gesellschaft führt.

Umverteilungsprozesse im Sinne der Nachhaltigkeit müssen berücksichtigen, dass zwischen sozialer Gerechtigkeit und anderen Grundwerten wie Freiheit, Selbstverantwortung, Solidarität und Subsidiarität enge Zusammenhänge bestehen. Solidarität als Bereitschaft, sich für andere mitverantwortlich zu fühlen, darf nicht durch Nutzenmaximierer und die fehlende Übernahme von Selbstverantwortung überbeansprucht werden. Anspruchsdenken und Egoismus gefährden die Solidarität. Zur Übernahme von Selbstverantwortung muss man jedoch befähigt werden, die Selbstverantwortung bedarf deshalb der Ergänzung durch Solidarität. Die Funktionsfähigkeit des Solidaritätsprinzips wird

8

wiederum von der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips beeinflusst. Subsidiarität verlangt, dass kein Sozialgebilde Aufgaben an sich ziehen soll, die der Einzelne oder kleinere Sozialgebilde aus eigener Kraft und Verantwortung mindestens gleich gut lösen können. Andererseits sollen die größeren Sozialgebilde die kleineren bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen. Die Solidarität bezieht sich dabei nicht nur auf die gegenwärtige Generation, sie schließt die Verantwortung für die kommenden Generationen ein. Sie erstreckt sich auch auf die globale Dimension kommunalen Handelns und umfasst mit dem „Eine-Welt-Engagement“ auch die Forderung nach Entwicklungsgerechtigkeit.

8.2 Indikatoren für die Messbarkeit sozialer Gerechtigkeit vor Ort

Die Leitkategorie „Soziale Gerechtigkeit“ versucht, anhand von sieben Basis-Indikatoren und einem Sternchen-Indikator diese verschiedenen Aspekte abzubilden.

Armut ist der offenkundigste Ausdruck von sozialer Ungleichheit. Es darf nicht vergessen werden, dass dem gesteigerten Wohlstand eines Viertels der Weltbevölkerung heute Unterernährung, Hunger und Krankheit bei der großen Mehrheit der Bevölkerung der Welt gegenüberstehen. Fundierte Schätzungen deuten darauf hin, dass rund zwei Milliarden Menschen, das ist ein Drittel der Menschheit, in absoluter Armut leben. Selbst für Deutschland wird davon ausgegangen, dass etwa zehn Prozent der Bevölkerung in relativer Armut leben. Gefährdete Gruppen, das sind Alte wie Junge, Kranke und Schwache, Arbeitslose, Migranten und Wohnungslose, leben in Unsicherheit, Mangel und Ausgrenzung, die Jahrzehnte dauern können. Arme Bevölkerungsschichten verfügen nicht nur über eine schlechtere Lebensqualität in allen Belangen (Ernährung, Bildung, Gesundheit, Wohnen, Partizipation), sondern durch sie entsteht ein starker Druck auf die Sozialsysteme der Gesellschaft.

Armut in einem reichen Land wie Deutschland heißt Unterversorgung, Ausgrenzung und sozialer Ausschluss. Am offenkundigsten wird diese Form der relativen Armut bei den Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt (kurz: Sozialhilfe). Die Sozialhilfe bildet ein „letztes Auffangnetz“ im System der sozialen Sicherung, das dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens ermöglicht, das menschenwürdig ist. 1998 haben rund 2,9 Millionen Menschen in Deutschland laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen. Die steigende Belastung der Kommunen im Rahmen der Sozialhilfe lässt sich daran ablesen, dass seit 1963 der Anteil der Sozialhilfe an den kommunalen Bruttoausgaben von 2,7 Prozent auf 6,3 Prozent im Jahr 1998 angestiegen ist. Der Indikator „Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt“ bildet diese Problematik ab.

Sicheres Wohnen ist eines der Grundbedürfnisse von Menschen. Der Verlust der Wohnung oder des Hauses aufgrund von Schicksalsschlägen und Zahlungsunfähigkeit trifft besonders schwer. Im Rahmen der Sozialhilfe werden deshalb auch Mietzuschüsse (Pauschalwohngeld) gewährt, um Einzelne und Familien vor der Obdachlosigkeit zu bewahren. Einkommensschwache Mieterhaushalte können Wohngeld empfangen. 1998 haben rund 2,8 Millionen Mieterhaushalte Wohngeld erhalten. Ausgesprochen hohe Belastungen durch die Bruttokaltmiete von 38 bis 44 Prozent am verfügbaren Einkommen im früheren Bundesgebiet werden durch das Wohngeld auf 29 bis 35 Prozent reduziert. Das Selbsthilfepotenzial der Empfängerhaushalte wird dadurch gestärkt und der Entstehung von sozialen Brennpunkten entgegengewirkt. Im Rahmen einer nachhaltigen Wohnungspolitik kann eine bedarfsorientierte Subjekt- und Objektförderung im sozialen Wohnungsbau sinnvoll sein.

Gesellschafts- und sozialpolitisches Engagement im Sinne von sozialer Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit muss Gruppen fokussieren, die durch das Raster einer Mainstream-Politik fallen. Dazu gehören auch Schüler und Jugendliche. Bei den Schülern sind es vor allem die Migranten, die doppelt so häufig wie deutsche Schüler keinen Hauptschulabschluss erlangen.⁵ Stabilisierende, betreuende und Chancen verbessernde Integrationsmaßnahmen sind daher notwendig. Bei den jungen Menschen geht es vor allem um eine sinnvolle Jugendarbeit, die die Sozialisation der Jugendlichen nicht den Medien, den Computerspielen und dem Internet überlässt, sondern interessante alternative Angebote und entsprechenden Raum dafür zur Verfügung stellt. Die Förderung von Teilhabe- und Mitsprachemöglichkeiten für junge Menschen und die

Ein wichtiger Aspekt zukunftsfähiger Kommunen ist ein gutes Angebot an Einrichtungen für Kinder und Jugendliche.



⁵ Laut dem Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern betrug der Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss an allen Schülertlassen in den alten Bundesländern neun Prozent. Für die ausländischen Schülertlassen beträgt dieser Wert im Durchschnitt aller alten Bundesländer fast 25 Prozent.

Unterstützung von konkreten Projekten der Jugendlichen sollte daher ebenfalls Priorität im kommunalen Handlungsfeld haben. Die Indikatoren „Bildungschancen für Migranten“ und „Kommunales Engagement für Jugendliche“ weisen auf diese Problemfelder hin.

Wie die Agenda 21 oder auch das Schlussdokument der vierten Welt-Frauen-Konferenz zeigen, bestehen zwischen Nachhaltigkeit und der Frage der Geschlechtergerechtigkeit Berührungspunkte. Gemäß des Gender-Mainstreamings, das zum Schlüsselbegriff der europäischen Gleichstellungspolitik (siehe Amsterdamer Verträge von 1997) geworden ist, ermöglicht eine geschlechtergerechte Politik die Modernisierung der Gesellschaft. Ziele sind in Deutschland zum Beispiel die gleiche Entlohnung von Frauen und Männern für gleichwertige Arbeit sowie die Erhöhung des Frauenanteils am wissenschaftlichen Personal. Ein weiterer wichtiger Aspekt dabei ist, mehr und bessere Betreuungseinrichtungen für Kinder zu schaffen. Damit soll ein Stück Geschlechtergerechtigkeit verwirklicht werden, denn dies würde eine verbesserte Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familienleben bedeuten. Die Indikatoren „Geschlechtergerechtigkeit“ und „Betreuung von Kindern“ bilden ab, wie weit diese Ansätze in den Kommunen bislang realisiert wurden.

Leitkategorie „Umweltqualität und Ressourceneffizienz“



9.1 Verantwortung der Kommunen für die Lösung globaler und lokaler Umweltprobleme

Häufungen von Extremwetterereignissen wie die „Jahrhundertstürme“ und das „Jahrhunderthochwasser“ haben in den letzten Jahren sehr deutlich gemacht, dass technischer Fortschritt und wirtschaftlicher Erfolg nicht ausreichen, um Leben, Gesundheit und Wohlstand zu sichern, sondern dass hierfür eine intakte Umwelt notwendig ist. Tatsächlich hat sich die Zahl der großen Naturkatastrophen in den 1990er Jahren gegenüber den 1960er Jahren mehr als verdreifacht. Es ist damit zu rechnen, dass aufgrund des globalen Klimawandels in den kommenden Jahrzehnten Stürme, Hochwasser und andere Folgen extremer Wetterlagen weiter zunehmen werden - vor allem auch in Mitteleuropa.

Die Hauptursache des globalen Klimawandels ist der zum größten Teil vom Menschen verursachte Treibhauseffekt und damit letztlich der hohe Energieverbrauch vor allem in den hoch industrialisierten Ländern. In Deutschland hat der Primärenergieverbrauch in den 1990er Jahren zwar insgesamt um 4,9 Prozent abgenommen, der Verbrauch der privaten Haushalte ist jedoch um sieben Prozent und der des Verkehrs sogar um mehr als 15 Prozent gestiegen - bei einer Zunahme der Bevölkerung um lediglich 2,8 Prozent.⁶

Der globale Klimawandel hat noch andere Auswirkungen, die möglicherweise folgenschwerer sein werden als die Wetterkatastrophen: Die sich abzeichnenden Verschiebungen der Klimazonen und Veränderungen der jahreszeitlichen Temperatur- und Niederschlagsmuster in einigen Regionen. Sie werden wahrscheinlich dramatische Folgen für Flora, Fauna und landwirtschaftliche Erträge - auch in Europa - haben.

Einher geht diese Entwicklung mit dem drastischen Verlust an Tier- und Pflanzenarten. Jedes Jahr sterben rund 6000 Tierarten aus. 13 Prozent der Vögel, 25 Prozent der Säugetiere und 34 Prozent der Fische sind stark in ihrem Bestand bedroht. Das Aussterben von Tier- und Pflanzenarten bedeutet allerdings nicht nur einen unersetzlichen Verlust an biologischer Vielfalt, sondern es gehen auch unschätzbare genetische Ressourcen verloren. Auch in Deutschland sind viele frei lebende Arten durch die Zerstörung natürlicher Lebensräume

⁶ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002): Zahlen und Fakten. Energiedaten 2002. Berlin



9

bedroht, immer mehr Arten werden auf kleine Restgebiete zurückgedrängt. Der Artenschwund wird sich als Folge des Klimawandels noch verschärfen, die Hauptursache ist jedoch bisher der „Rohstoffhunger“ der Industrieländer. Jährlich werden weltweit 17 Milliarden Hektar Wald, die vierfache Fläche der Schweiz, vernichtet, vor allem, um den Bedarf an Bauholz und Papiererzeugnissen zu decken.⁷

Städte und Gemeinden, die in ihnen lebenden Menschen und die dort wirtschaftenden Unternehmen tragen nicht nur einen großen Teil der Verantwortung für den Zustand der natürlichen Umwelt vor Ort. Vor dem oben beschriebenen Hintergrund leisten etliche Städte und Gemeinden seit Jahren einen Beitrag, um die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und wieder herzustellen. Sie können durch einen schonenden Umgang mit energetischen und stofflichen Ressourcen sowie konsequente Beachtung der begrenzten Belastbarkeit der Ökosysteme wesentlich zur Lösung regionaler und sogar globaler Probleme beitragen. So versuchen sie, ihren Verbrauch an natürlichen Ressourcen auf ein nachhaltiges Niveau zu reduzieren oder die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke - die gegenwärtig bei täglich 130 Hektar in Deutschland liegt - durch die Wiedernutzung von Brachen zu verringern.

Darüber hinaus haben Städte und Gemeinden sich entschieden, folgende Regeln bei der Planung und Entscheidung zu beachten:

- Eingriffe und Einträge von Stoffen in die Umwelt dürfen die Funktionsfähigkeit ökologischer Systeme nicht stören.
- Die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft müssen erhalten bleiben.
- Der Einsatz nicht-erneuerbarer Ressourcen muss reduziert werden. Sie dürfen nur in dem Umfang genutzt werden, in dem sie durch erneuerbare Ressourcen oder erhöhte Produktivität ersetzt werden können.
- Die Abbaurate erneuerbarer Ressourcen darf die natürliche Regenerationsrate nicht übersteigen.

Photovoltaik und solarthermische Anlagen sind in zukunftsfähigen Kommunen ein wichtiger Bestandteil.



9.2 Indikatoren für die Messbarkeit der Umweltsituation vor Ort

Im Indikatorensatz des Wettbewerbs „Zukunftsfähige Kommune“ werden die Umweltqualität und die Ressourceneffizienz in Städten und Gemeinden anhand von acht Basis-Indikatoren und vier Sternchen-Indikatoren bewertet.

Der Beitrag der Kommunen zur Verminderung des größten Umweltproblems, dem Treibhauseffekt, wird durch einen Indikator abgebildet, der die Höhe der vergebenen Zuschüsse zur CO₂-Minderung im Gebäudebestand auf die Bevölkerungszahl bezieht. Es wird auch Gewicht darauf gelegt, was Städte und Gemeinden unternehmen, um die Treibhausgasemissionen durch die Nutzung von Wasserkraft, Wind- und Solarenergie sowie den Einsatz von Energieanlagen mit hohem Wirkungsgrad zu senken. Da der Verkehr die höchsten Zuwachsraten beim Energieverbrauch aufweist, misst zudem der Modal Split, wie groß der Anteil der umweltverträglicheren und energieeffizienteren Verkehrsmittel an den täglich zurückgelegten Wegen in der Stadt ist. Um die Anstrengungen zum Erhalt natürlicher Ökosysteme und einer großen Artenvielfalt zu messen, gibt es darüber hinaus einen Indikator, der die Größe der unter Naturschutz gestellten Flächen erfasst.

Die Ressource, auf die Städte und Gemeinden den direkten Zugriff haben, ist die Fläche. Über Flächennutzungs- und Bebauungspläne haben Kommunen einen sehr starken Einfluss darauf, wie sorgsam mit dieser Ressource umgegangen wird, und ob ausreichend große Flächen für intakte Ökosysteme erhalten bleiben. Der Indikator zum Flächenverbrauch bildet zum einen ab, wie viel Fläche pro Einwohner bereits für Siedlungs- und Verkehrszwecke verbraucht wurde. Zusätzlich wird erfasst, wie viel Fläche neu als Bauland in Anspruch genommen wurde oder in welchem Maße vorhandene Brachflächen genutzt werden, also Flächen, die bereits früher für gewerbliche, militärische oder Wohnungszwecke genutzt wurden.

Von den Sternchen-Indikatoren sticht vor allem der zum Vorkommen der Mehlschwalben hervor. Mit ihm soll der Zustand der natürlichen Umwelt abgebildet werden. Die Mehlschwalbe eignet sich hierfür besonders gut, weil sie in fast allen deutschen Städten und Gemeinden brütet und nur in einem naturnahen Lebensraum Nahrung und Material für ihre Nester findet.

⁷ Vgl. Umweltbundesamt (2002): *Nachhaltige Entwicklung in Deutschland*. Berlin; Gleich M. u.a. (2000): *Life Counts*. Berlin; World Watch Institute (1998): *State of the World 1999*. New York

Leitkategorie „Wirtschaftliche Effizienz“



10.1 Herausforderungen durch die Globalisierung für Städte und Gemeinden

In den 1990er Jahren hat der Handel im Vergleich zum allgemeinen Wirtschaftswachstum einen enormen Sprung gemacht, Warenproduktion und Dienstleistungen wurden zunehmend globalisiert. Im Zuge der Intensivierung der Handelsbeziehungen entstanden globale Finanzmärkte, die sich mehr und mehr verselbständigten, so dass die globalen Finanztransaktionen noch um ein Vielfaches schneller expandierten als Weltproduktion und Welthandel. In den späten 1990er Jahren wurden an den Weltdevisenbörsen täglich bereits Geschäfte im Umfang von rund 1.200 Milliarden US-Dollar getätigt, wovon allenfalls fünf Prozent der Finanzierung von Handelsgeschäften und Direktinvestitionen dienten. Der große Rest war Handel zwischen den Banken.⁸

Es darf nicht übersehen werden, dass sich der Löwenanteil der Direktinvestitionen auf die Industrieländer konzentriert, die auch den größten Teil des Welthandels bestreiten. Nur 15 Prozent des Welthandels spielen sich zwischen unterschiedlichen Erdteilen ab, und an weniger als drei Prozent des Welthandels ist Afrika beteiligt. Gewinner der Globalisierung sind bisher vor allem die ohnehin reichen Industrienationen. Der Abstand zwischen dem wohlhabendsten Fünftel und dem ärmsten Fünftel der Weltbevölkerung hat sich in den letzten drei Jahrzehnten mehr als verdoppelt.⁹

Die Globalisierung der Waren-, Dienstleistungs- und Finanzmärkte hat in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass sich der Wettbewerb mehr und mehr als Kostenwettbewerb gestaltet. In diesem geben die international operierenden Unternehmen den Kostendruck oft noch verschärft an die zumeist kleinen, lokalen Zulieferer weiter. Unter diesem Druck drohen Rücksichten auf Kultur, Umwelt und soziale Ausgewogenheit immer weiter in den Hintergrund gedrängt zu werden. Standorte für Produktion und Dienstleistungen werden im Zuge der internationalen Arbeitsteilung oft dort errichtet, wo diese Rücksichten die geringste Rolle spielen. Unter dem Anpassungsdruck an globale Standards geraten damit auch allgemeine Werte in Gefahr, wie die ökologische Nachhaltigkeit, die Menschenrechte, die soziale Gerechtigkeit oder die kulturelle Vielfalt.

Die deutsche Wirtschaft kann bisher als ein Gewinner der Globalisierung angesehen werden. Das zeigt sich zum Beispiel daran, dass selbst in Zeiten weltwirtschaftlicher Schwäche (2001/2002) der Außenhandelsüberschuss erhalten blieb. Dieses

Gesamtergebnis kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch in Deutschland zahlreiche Verlierer gegeben hat und gibt. Nicht zuletzt sind Arbeitsplätze im großen Umfang verloren gegangen oder wurden ins Ausland verlagert.

Aus der Globalisierung und dem beschleunigten Strukturwandel ergeben sich besondere Herausforderungen für die Städte und Gemeinden, nicht nur wegen der sinkenden Steuereinnahmen und den Auswirkungen der Arbeitslosigkeit. Global agierende Unternehmen entziehen sich immer mehr dem Einfluss von Nationalstaaten und die Möglichkeiten von Kommunen, wirtschaftliche Entscheidungen zu beeinflussen, sind noch geringer.

Aber Städte und Gemeinden können zumindest etwas dafür tun, dass sie als Wirtschaftsstandort attraktiv sind. Sie müssen sich viel stärker als früher damit auseinandersetzen, ob die Wirtschaftsstruktur vor Ort die notwendige Flexibilität und Anpassungsfähigkeit aufweist und auch dauerhaft Beschäftigung und Wohlstand gewährleisten kann. Die Erfahrungen der jüngsten Zeit zeigen, dass es nicht darum gehen kann, wirtschaftliches Strohfeuer zu schüren und Unternehmen anzusiedeln, die für kurze Zeit am Aktienmarkt boomen, aber genauso schnell verschwinden, wie sie aufgestiegen sind. Sondern es muss das Ziel sein, gemeinsam mit den Unternehmen lokal eine nachhaltige Wirtschaftsstruktur und -weise zu entwickeln. Städte und Gemeinden können die Entwicklung einer krisenfesten Wirtschaftsstruktur unterstützen und den Unternehmen dabei helfen, ihren sozialen und ökologischen Verpflichtungen nachzukommen.

Eine nachhaltige - und damit dauerhaft leistungsfähige und effiziente - Wirtschaftsstruktur und -weise zeichnet sich dadurch aus,

- dass die wirtschaftlichen Aktivitäten in erster Linie dazu dienen, den Menschen Arbeit, Einkommen und die Möglichkeiten zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse, wie Ernährung, Kleidung, Wohnen, Kultur, Gesundheit und Mobilität, zu geben;
- dass der Kapitalstock aus Natur-, Produktiv-, Sozial- und Humankapital sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhalten und qualitativ verbessert werden;
- dass die Unternehmen dazu beitragen, materielle und immaterielle Benachteiligungen innerhalb der Gesellschaft als auch in den Beziehungen zu anderen Staaten abzubauen.

⁸ Vgl. *Enquete-Kommission (2002): Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten. Schlussbericht. Deutscher Bundestag. Berlin*

⁹ *ebd.*

10.2 Indikatoren zur Messbarkeit der wirtschaftlichen Effizienz vor Ort

Die Nachhaltigkeit der lokalen Wirtschaftsstruktur und -weise wird anhand von sechs Basis-Indikatoren und einem Sternchen-Indikator gemessen. Um Potenziale und Defizite auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt vor Ort abzubilden, werden neben dem klassischen Indikator „Arbeitslosigkeit“ zwei weitere Indikatoren benutzt, die speziell die Situation der Jugendlichen abbilden. Zum einen wird die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen noch einmal gesondert erfasst, und zum anderen wird das Angebot an Ausbildungsplätzen ins Verhältnis zur Zahl derer gesetzt, die einen Ausbildungsplatz suchen.

Zwei Indikatoren dienen zur Bewertung der Struktur und der Dynamik der lokalen Wirtschaft. Mit dem ersten Indikator wird die Verteilung der Beschäftigten auf die verschiedenen Wirtschaftsbranchen erfasst. Da eine starke Abhängigkeit des Arbeitsplatzangebots von einem einzelnen Unternehmen oder wenigen Branchen in Zeiten wirtschaftlicher Umwälzungen und Krisen immer große Risiken birgt, wird eine Wirtschaftsstruktur als nachhaltiger bewertet, die sich auf Unternehmen aus vielen unterschiedlichen Branchen stützt. Der zweite Indikator misst die Zahl der Existenzgründungen im Verhältnis zur Zahl der Betriebsschließungen.

Der Umgang der Wirtschaftsunternehmen vor Ort mit der Umwelt und den natürlichen Ressourcen wird zum einen über den Anteil der Unternehmen abgebildet, die ein anerkanntes Umweltmanagement eingeführt haben, das einen sorgsamen Umgang mit Ressourcen und Abfällen unterstützt. Der zweite Indikator in diesem Bereich misst die Flächeneffizienz der Wirtschaft, indem die Arbeitsplätze ins Verhältnis zur Wirtschaftsfläche gesetzt werden. Die Wirtschaftsfläche setzt sich aus allen Gebäude- und Freiflächen zusammen, die für Gewerbe, Industrie und Handel genutzt werden. Gewerbegebiete mit großflächigen Hochregallagern, in denen es nur wenige Beschäftigte gibt, schneiden bei diesem Indikator schlechter ab als etwa Dienstleistungsunternehmen mit vielen Arbeitsplätzen in einem mehrstöckigen Gebäude.

10

Qualitätseinschätzung des lokalen Agenda- 21-Prozesses

Städte und Gemeinden sind gemeinsam mit ihren Bürgern, Unternehmen und Nicht-Regierungsorganisationen weltweit die stärkste Kraft für eine nachhaltige Entwicklung. Sie haben seit der UN-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung, die 1992 in Rio de Janeiro stattfand, am meisten zur Umsetzung der dort gefassten Beschlüsse beigetragen und wichtige Impulse für die nationale und internationale Ebene gegeben. Dementsprechend bekräftigten die 2002 auf dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg versammelten Repräsentanten von 191 Staaten die Bedeutung der Agenda 21 und ihre Umsetzung auf lokaler Ebene. Ebenso stimmten mehr als 700 kommunale Vertreter in Johannesburg der von den kommunalen Spitzenverbänden verfassten „Erklärung der Kommunen“ sowie dem „Johannesburger Aufruf“ zu, in denen ebenfalls die Weiterführung der Lokalen Agenda 21 betont wird.

Die Lokale Agenda 21, die so unterschiedlich ist wie es Ortschaften, Gemeinden und Städte gibt, hat daher nichts von ihrer Bedeutung als Instrument für die Organisation und die Gestaltung einer zukunftsfähigen Entwicklung von Kommunen verloren. Ihre Stärke liegt

- in ihrer Leitbildfunktion, die es Kommunalpolitik und -verwaltung ermöglicht, ihr tägliches Handeln daran auszurichten, verbindliche Handlungsziele dafür festzulegen und die Ergebnisse dahingehend zu überprüfen;
- in ihrer Integrationskraft, die Städte und Gemeinden darin stärkt, die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen mit der sozialen Stabilität und einer wirtschaftlichen nachhaltigen Entwicklung zu verknüpfen. Dafür bedarf es Abstimmungsprozesse über die Ressortgrenzen hinweg und gemeinsamer Lösungen aller wichtigen Politikfelder;
- in ihrem partnerschaftlichen Ansatz, der nicht nur Partnerschaften mit Kommunen in Lateinamerika, Asien oder Afrika mit einschließt, sondern auch und gerade die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie der gesellschaftlichen Kräfte an den kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen vor Ort.

Eine zukunftsfähige Entwicklung ist somit Herausforderung und Chance für Kommunen zugleich und umschließt eine neue Politik-, Planungs- und Verwaltungskultur. Sie ist der Weg, um „von der Zuschauerdemokratie zur aktiven Bürgergesellschaft, von einer Politik für die Gesellschaft zu einer Politik mit der Gesellschaft, vom aktiven zum aktivierenden Staat, vom Denken in Zuständigkeiten zum Denken in Prozessen, von der Bewahrung von Besitzständen zu einer Kultur der Beteili-

gung, von theoretischen Debatten zu konkreten Projekten und nachahmenswerten Beispielen, von Ängsten vor der Zukunft zur Neugier auf die Zukunft“ zu gelangen, wie es der ehemalige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Wolfgang Clement, einmal formulierte.

Das vergangene Wettbewerbsjahr 2001/2002 hat gezeigt, dass die Lokale Agenda 21 umso erfolgreicher ist, je mehr es ihr gelingt, neben der Kommunalverwaltung auch die Kommunalpolitik, Interessensvertreter sowie Bürger in ihre Erarbeitung und Umsetzung mit einzubeziehen. Das Miteinander-Wirken ist ein wesentlicher Bestandteil der Lokalen Agenda 21 und umfasst aufgrund zahlreicher kommunaler Erfahrungen folgende Aspekte, welche die Projektpartner in den „Qualitätseinschätzungen des lokalen Agenda-21-Prozesses“ aufgeführt haben:

1. Information, Transparenz der Entscheidungen sowie Moderation oder andere Formen der Kommunikationsgestaltung sind wichtige Elemente, um das Zusammenwirken der Engagierten vor Ort sowie das Treffen von gemeinsamen Entscheidungen und deren Umsetzung zu erleichtern.
2. Wichtig für eine zielorientierte Durchführung des lokalen Agenda-21-Prozesses ist es, wenn sich die daran Beteiligten an gemeinsam getroffenen Zielsetzungen orientieren können, nachdem sie Leitlinien aufgestellt und sich ein Leitbild gegeben haben.
3. Für die nachhaltige Entwicklung der Kommunen wirkt sich überaus positiv die Erarbeitung eines integrierten Handlungskonzepts aus, bei dem die ökonomische, soziale und ökologische Entwicklung miteinander verbunden werden und ihre gegenseitige Beeinflussung im politischen Handeln mit berücksichtigt werden kann.
4. Kommunalpolitiker, die sich solch einer Entwicklung gegenüber verpflichten, sind auf eine ressortübergreifende Abstimmung und Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung ebenso angewiesen wie auf aussagekräftige Indikatoren. Dieses ist nicht nur politisch vorteilhaft, sondern bürgt auch für die Qualität der kommunalen Nachhaltigkeitsentwicklung.
5. Entscheidend sind natürlich die Ergebnisse der Erarbeitung der Lokalen Agenda 21. Sie bestimmen die kurz-, mittel- und langfristige - nachhaltige - Wirkung einer zukunftsfähigen Entwicklung vor Ort. Dabei spielen Einzelprojekte eine eher untergeordnete Rolle. Vielmehr geht es um Weichen stellende und infolgedessen weitreichende politische, administrative und planerische Entscheidungen wie auch Umsetzungen. Dazu zählen Projekte der Stadtentwicklung, wie zum Beispiel das Stadtmarketing oder die Wirtschaftsförderung, ebenso wie die Ausweisung neuer Gewerbe- und Siedlungsgebiete.



6. Darüber hinaus geht es um die langfristige Absicherung einer zukunftsfähigen Entwicklung in Städten und Gemeinden. Dazu gehören sowohl politische Innovationen, wie Checklisten, anhand derer die Beschlussvorlagen des Rates auf Nachhaltigkeit überprüft werden können, als auch eine regelmäßige Überprüfung des bisher Geleisteten in Form von Berichten, die dem Rat und der Bevölkerung vorgelegt werden.

Die Qualität lokaler Agenda-21-Prozesse ist natürlich sehr von der subjektiven Einschätzung der Beteiligten abhängig. Deshalb möchten die Projektpartner ihnen mit der „Qualitätseinschätzung“ ein geeignetes Instrument an die Hand geben, mit dem sie den Verlauf ihres Agenda-21-Prozesses ge-

meinsam überprüfen und dessen Stärken und Schwächen herausarbeiten können.

Dabei sollte aber nicht übersehen werden, dass eine ihrer wesentlichen Qualitäten in dem Zusammenbringen unterschiedlicher lokaler Kräfte, in ihrem gemeinsamen Abstimmungsprozess und ihrem gemeinsamen Handeln liegt. Fragt man lokale Agenda-Engagierte nach dem Motto, das dem Weltgipfel in Johannesburg folgen sollte, so antworten sie mit großer Übereinstimmung: „Lasst den Worten endlich Taten folgen!“ - Das genau will der Wettbewerb und die Kampagne „Zukunftsfähige Kommune“ in den Städten und Gemeinden bewirken.

Übersicht über die Qualitätskriterien

Organisation des lokalen Agenda-Prozesses

1. Der Rat beschließt die Erarbeitung der Lokalen Agenda 21.
2. Mit den beteiligten Akteuren wird das Vorgehen für die Erarbeitung der Lokalen Agenda 21 abgesprochen und dafür eine Management- und Arbeitsstruktur festgelegt.
3. Die am Agenda-Prozess Beteiligten verständigen sich über Zeitplan, Teilziele und Ziele des Erarbeitungsprozesses.
4. Die Erarbeitung der Lokalen Agenda 21 wird mit einer Auftaktveranstaltung oder mit anderen öffentlich wirksamen Maßnahmen eingeleitet.
5. Die Öffentlichkeit wird über getroffene Entscheidungen, Ergebnisse und umgesetzte Projekte der Lokalen Agenda 21 informiert.

Qualität des Konsultationsprozesses

1. Mit Interessenvertretern und Bürgern wird ein Einvernehmen über die drängenden sozialen, ökologischen und ökonomischen Probleme erzielt.
2. Mit Interessenvertretern und Bürgern werden zu bearbeitende Handlungsfelder festgelegt.
3. In den vereinbarten Handlungsfeldern werden Maßnahmen und Projekte gemeinsam festgelegt, die zur Lösung der erfassten Probleme beitragen.
4. Auf die Beteiligung von Frauen an der Erarbeitung und Umsetzung der Lokalen Agenda 21 legt die Kommunalverwaltung ein besonderes Gewicht. Die Kommunalverwaltung unterstützt dies durch gezielte Maßnahmen.
5. Auf die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der Erarbeitung und Umsetzung der Lokalen Agenda 21 legt die Kommunalverwaltung ein besonderes Gewicht. Die Kommunalverwaltung unterstützt dies durch gezielte Maßnahmen.
6. Auf die Beteiligung von Migranten an der Erarbeitung und Umsetzung der Lokalen Agenda 21 legt die Kommunalverwaltung ein besonderes Gewicht. Die Kommunalverwaltung unterstützt dies durch geeignete Maßnahmen.
7. Auf die Beteiligung von Landwirtschaft, Industrie und Handwerk an der Erarbeitung und Umsetzung der Lokalen Agenda 21 legt die Kommunalverwaltung ein besonderes Gewicht. Die Kommunalverwaltung unterstützt dies durch geeignete Maßnahmen.
8. Die kommunale Verwaltungsspitze achtet darauf, dass durch Qualifizierung und interne Reformen Verwaltung, Stadt- und Gemeinderäte der Erarbeitung der Lokalen Agenda 21 und den erzielten Ergebnissen gerecht werden.

Erarbeitung der Lokalen Agenda 21

1. Die Erarbeitung der Lokalen Agenda 21 und die dafür notwendigen Arbeitsschritte werden mit Hilfe der Verwaltung organisiert und koordiniert.
2. Innerhalb der Verwaltung wird über den Fortgang der Lokalen Agenda 21 regelmäßig informiert.
3. Durch Moderation oder durch andere Formen der Kommunikationsgestaltung wird gewährleistet, dass alle Beteiligten gleichberechtigt mitreden und mitarbeiten können.
4. Auch außerhalb der eingerichteten Arbeitsstruktur bestehen Mitwirkungsmöglichkeiten für Bürger, sich aktiv an der Lokalen Agenda 21 zu beteiligen.
5. Öffentliche Informationsveranstaltungen oder andere Formen öffentlicher Aktivitäten werden zu verschiedenen Themen der Lokalen Agenda 21 durchgeführt.
6. Für die zukunftsfähige Entwicklung der Stadt/der Gemeinde werden Leitbild und Leitlinien erarbeitet.
7. Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung und die am Agenda-21-Prozess Beteiligten haben sich auf Nachhaltigkeitsindikatoren verständigt.

11

Ergebnisse

1. Der Rat beschließt, während der Erarbeitung der Lokalen Agenda 21 entstandene Projekte durchzuführen.
2. Der Rat beschließt, erarbeitete Handlungskonzepte bzw. Aktionsprogramme auf ihre Umsetzbarkeit hin zu überprüfen.
3. Der Rat beschließt, die bisher Beteiligten über das Resultat der Überprüfung schnellstmöglich zu unterrichten.
4. Der Rat beschließt, im lokalen Agenda-21-Prozess erarbeitete Ergebnisse in Kooperation mit den bisher Beteiligten umzusetzen.
5. Der Rat legt den Beteiligten dafür einen Zeit- und Umsetzungsplan zur Beratung vor.
6. Der Rat wie auch andere Akteure stellen Finanz- und/oder Sachmittel für die Umsetzung von Maßnahmen und Projekten bereit.
7. Die Verwaltung unterstützt Aktivitäten von beteiligten Initiativen, Verbänden, Vereinen, Kammern, Organisationen und Bürgern zur Umsetzung von Maßnahmen und Projekten.
8. Jede Beschlussvorlage wird im Rat im Hinblick auf Nachhaltigkeit und die Ergebnisse des Erarbeitungsprozesses überprüft. Abweichungen vom Prinzip der Nachhaltigkeit müssen begründet werden.
9. Projekte der Stadtentwicklung (z. B. des Stadtmarketings und der Wirtschaftsförderung) werden mit den Zielen der Nachhaltigkeit und den Ergebnissen des Erarbeitungsprozesses verknüpft.
10. Die Entwicklung der Kommune wird auf die Ziele der Nachhaltigkeit anhand des erarbeiteten Leitbildes und der Leitlinien und mit Hilfe der aufgestellten Nachhaltigkeitsindikatoren ausgerichtet.
11. Über die zukunftsfähige Entwicklung der Stadt bzw. Gemeinde wird anhand der Indikatoren regelmäßig Bericht erstattet.

Unterstützer des Wettbewerbs „Zukunftsfähige Kommune“

Projektpartner „Zukunftsfähige Kommune“



Deutsche Umwelthilfe e.V., Radolfzell

Umweltkommunikation, Erfahrungen mit dem Kommunalwettbewerb „Bundeshauptstadt für Natur- und Umweltschutz“, Informationsdienstleistung im Bereich Kommunalen Umweltschutz (www.duh.de)



Agenda-Transfer. Agentur für Nachhaltigkeit, Bonn

Recherche und Veröffentlichung beispielgebender Projekte und Strategien zur kommunalen Nachhaltigkeit und Entwicklungszusammenarbeit, Unterstützung des kommunalen Informations- und Erfahrungsaustauschs und Beratung zum Prozess der Lokalen Agenda 21 in Nordrhein-Westfalen (www.agenda-transfer.de) und bundesweit (www.agendaservice.de).



ECOLOG-Institut für Sozial-Ökologische Forschung und Bildung, Hannover

Sozial-ökologische Forschung, Entwicklung und Anwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren, Durchführung kommunaler Nachhaltigkeitsinventuren, Kommunikation für eine nachhaltige Entwicklung (www.ecolog-institut.de)



GP Forschungsgruppe/Institut für Grundlagen- und Programmforschung, München

Sozialwissenschaftliche Forschung, Entwicklung und Anwendung sozialer Indikatoren, Erstellung kommunaler Lebensqualitätsbilanzen (www.gp-forschungsgruppe.de)

Das Projekt wird unterstützt von



Kooperationspartner des Wettbewerbs und der Kampagne „Zukunftsfähige Kommune“

Deutscher Städtetag
Deutscher Städte- und Gemeindebund

Medienpartner des Wettbewerbs und der Kampagne „Zukunftsfähige Kommune“



Literaturverzeichnis

Bundesministerium für Umwelt, Natur und Reaktorsicherheit (o.J.): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio der Janeiro - Dokumente - Agenda 21. Bonn

Bundesministerium für Umwelt, Natur und Reaktorsicherheit & Umweltbundesamt (1998): Handbuch Lokale Agenda 21. Bonn, Berlin

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2002): Zahlen und Fakten. Energie Daten 2002. Berlin

Enquete-Kommission (2002): Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten. Schlussbericht. Deutscher Bundestag. Berlin

Gleich M. u.a. (2000): Life Counts. Berlin

Umweltbundesamt (2002): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Berlin

World Watch Institute (1998): State of the World 1999. New York

13