References

- Baker, R. F.; Michaels, R. M.; Preston, E. S.*, 1975: Public Policy Development. New York/London: John Wiley & Sons
- Easton, D.*, 1965: A Framework for Policy Analysis. Prentice-Hall, Englewood-Cliffs, N.J.
- FDC, RWS, TNO Inro, PLS, Technum, NLB, FUNDP*, 2000: Synthesis of transport policy requirements for the integration of information, communication and navigation technology in transport, TRANSINPOL Deliverable 7, Paris: FDC
- Lasswell, H. D.*, 1970: The Emerging Conception of Policy Sciences. *Policy Science*, 1, pp. 3-14
- Parssons, W.*, 1995: Public Policy – An introduction to the theory and practice of policy analysis. Aldershot UK/Brookfield US: Edward Elgar
- Sabatier, P. A.; Jenkins Smith, H.*, 1993: Policy and Learning: A Advocacy Coalition Approach. Boulder, Col.: Westview Press
- TNO Inro, Fraunhofer ISI, Technum*, 1999: Assessment of transport policy requirements for the system integration information and communication services, TRANSINPOL Deliverable 2, Delft: TNO Inro, September 1999

* *The paper was first published on a CD-Rom titled "From Vision to Reality", Proceedings of the World Congress on Intelligent Transport Systems. Turin, Italy, from 6-9 November 2000. (published by ERTICO, ITS America, EU and Vertis)*

Contact

Thierry Verduijn
Netherlands Institute of Applied Geoscience (TNO)
TNO Inro
P.O. Box 6041, 2600 JA Delft, The Netherlands
Tel.: + 31 15 269 4884; Fax: + 31 15 269 6854
e-mail: tmv@inro.tno.nl

»

Indikatoren im Rahmen einer Lokalen Agenda 21

von Volker Teichert, Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft

In dem Forschungsvorhaben „Indikatoren im Rahmen einer Lokalen Agenda 21“ wurde an der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST) Heidelberg im Auftrag der Umweltministerien von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Thüringen sowie der Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg und des Bayerischen Landesamtes für Umweltschutz ein Indikatorensatz zur Lokalen Agenda 21 entworfen.

Der Auftrag umfasste im Kern folgende Anforderungen:

- Das Indikatorensystem sollte sich auf vorhandene Daten bei den Statistischen Landesämtern, den Landesämtern für Umweltschutz, den Gesundheitsämtern, den Landeskriminalämtern und den örtlichen Ämtern stützen und als Grundlage für die Beschreibung einer nachhaltigen Entwicklung genutzt werden können. Ebenso sollte auf eine Durchgängigkeit von der lokalen bis zur internationalen Ebene geachtet werden.
- Die Zahl der Indikatoren sollte sich auf eine überschaubare Größe konzentrieren, so dass vor allem auch kleinere Kommunen in die Lage versetzt werden, das Indikatorensystem fortzuschreiben.
- Der Indikatorensatz sollte in jeweils drei Kommunen unterschiedlicher Größe und einem Landkreis in den beteiligten Bundesländern im Hinblick auf Praktikabilität und Aussagekraft getestet werden.
- Die erhobenen Indikatorendaten sollten in einer Zeitreihe von mindestens zehn Jahren abgebildet werden, um mögliche Trends ablesen zu können.

In Tabelle 1 sind die an der Testphase beteiligten Landkreise und Kommunen aufgeführt.

Tab. 1: An der Testphase beteiligte Kommunen und Landkreise

THÜRINGEN	BADEN-WÜRTTEMBERG	HESSEN	BAYERN
Erfurt	Karlsruhe	Rüsselsheim	Augsburg
Mühlhausen	Waiblingen	Alsfeld	Aschaffenburg
VG Heide-land-Elstertal	Boll	Gemeinde Hohenstein	Rödental
LK Nordhausen	LK Lörrach	LK Darmstadt-Dieburg	LK Roth

Vor diesem Hintergrund wurde ein System von 24 Kern-Indikatoren entwickelt, mit denen die Dimensionen Ökologie, Ökonomie, Gesellschaft/Soziales und Partizipation inhaltlich erfasst werden können (vgl. Tab. 2). Diese Dimensionen wurden jeweils durch sechs Teil-Ziele konkretisiert und damit der Begriff der Nachhaltigkeit operationalisierbar gemacht.

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

Mit der Dimension *Ökonomie* werden zum einen Teil-Ziele der nachhaltigen Entwicklung erfasst, die bereits durch das Stabilitätsgesetz von 1967 als Zielvorgaben wirtschaftspolitischer Gestaltung definiert wurden: Die Problemfelder der Verteilung von Erwerbsarbeit, der Preisniveaustabilität und der Struktur der öffentlichen Haushalte werden hier angesprochen. Bei der Verteilung von Arbeit müssen jedoch auch die geschlechtsspezifischen Unterschiede thematisiert werden. Zum anderen werden Aspekte des lokalen beziehungsweise regionalen Bezugs der Wirtschaft angesprochen. Als weiteres Thema der ökonomischen Dimension wird schließlich die Ausgestaltung des betrieblichen Umweltschutzes thematisiert.

Auch in der Dimension *Gesellschaft/Soziales* finden sich Themenbereiche, die in der Agenda 21 von Rio direkt problematisiert wurden. Dazu gehören Zielsetzungen, die in den bereits begonnenen Prozessen der Lokalen Agenda 21 in Deutschland eine wichtige Rolle spielen und die überwiegend auch in anderen Ansätzen zur Messung der Lebensqualität berücksichtigt worden sind. Hierunter finden sich sowohl primäre Bedürfnisse wie Gesundheit und Sicherheit als auch sekundäre Bedürfnisse wie Bildung, kulturelles Angebot und Einkommen. Das Thema der Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur ist als eine Art „Attraktivitätsmaß“ der Region wiederum als Querschnittsfrage anzusehen, in die viele Aspekte mit einfließen.

Mit der Dimension *Partizipation* werden sowohl Fragen der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern am politischen und sozialen Prozess angesprochen als auch der Einsatz für bestimmte Aufgaben und Teile der Bevölkerung, deren Ausgangsbedingungen nach Vorstellung der Agenda 21 zu verbessern wären. Zum ersten Bereich gehören als Teil-Ziele neben dem demokratischen und ehrenamtlichen Engagement auch die Beteiligung der Bürger am Agenda-Prozess selbst; zum zweiten Bereich zählen sowohl der Einsatz für Nord-Süd-Probleme als auch die Förderung von Frauen, Kindern und Jugendlichen.

Jedem Teil-Ziel wurde sodann ein Kern-Indikator zugewiesen, der jeweils nach einem einheitlichen Muster beschrieben wurde. Beispielform wird an dieser Stelle der Indikator „Kommunale Schulden je Einwohner in DM“ vorgestellt (siehe Kasten, S. 95).

Mit dem Kern-System von 24 Indikatoren werden die wichtigsten Fragen angesprochen, die im Rahmen einer Lokalen Agenda 21 von Bedeutung sein können – aber sie können natürlich nicht erschöpfend behandelt werden. Dennoch hat ein solcher Kern-Satz mit einer beschränkten Anzahl von Indikatoren große Vorteile: Das System ist mit vertretbarem Arbeitsaufwand zu bewältigen, und es bietet, wenn es in vielen Kommunen angewendet wird, die Möglichkeit standardisierter Vergleiche. Daher sollte dieser Kern-Satz von Indikatoren von jeder Gemeinde, jeder Stadt und jedem Landkreis, die mit dem Indikatorensatz arbeiten wollen, komplett ausgefüllt werden.

Tab. 2: Teil-Ziele und Kern-Indikatoren

ÖKOLOGIE

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

ÖKONOMIE

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

GESELLSCHAFT

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

PARTIZIPATION

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

B5 Gesunde Struktur der öffentlichen Haushalte

Indikator

Kommunale Schulden je Einwohner in DM (1995 = 100)

Definition

Kommunale Schulden sind alle am Ende eines Jahres bestehenden Schulden bei inländischen Kreditinstituten, Versicherungen, Bausparkassen, der Sozialversicherung sowie im Ausland direkt aufgenommene Darlehen. Außerdem zählen dazu Wertpapiersschulden wie Anleihen, Bundesschatzbriefe, Schatzanweisungen und Kassenobligationen, für die Gebietskörperschaften Schuldner sind. Um einen Eindruck von der realen Entwicklung des kommunalen Schuldenstandes zu bekommen, wird die Zeitreihe preisbereinigt.

Bezug zur Lokalen Agenda 21

Die kommunalen Schulden werden künftige Generationen belasten. Bei einer steigenden Schuldenbelastung der Einwohner kann dies letztlich dazu führen, dass die Kommunen als Folge der wachsenden Zinszahlungen weniger Handlungsspielräume haben, um beispielsweise Sozialleistungen zu gewähren und umweltpolitische Maßnahmen durchzuführen.

Zur Diskussion von Zielen

Vor diesem Hintergrund kommt in einer nachhaltigen Kommune dem Abbau bestehender Schulden mittelfristig eine große Bedeutung zu. In jedem Fall sollte ein weiterer Anstieg der kommunalen Schulden nach Möglichkeit vermieden werden. In Deutschland lag der durchschnittliche Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände Ende 1997 bei 2.228 DM je Einwohner. Bei den beteiligten Bundesländern ergab sich im gleichen Jahr eine Spannweite von 1.521 DM bis 2.869 DM je Einwohner. Bei der Bewertung der kommunalen Verschuldung muss aber beachtet werden, dass eine Vergleichbarkeit nur bedingt möglich ist. Auf der einen Seite haben die Kommunen seit 1992 einen gewissen Gestaltungsspielraum, indem sie Aufgaben in Eigenbetriebe oder rechtlich selbstständige Unternehmen „auslagern“ können: Diese Auslagerung trägt dazu bei, den Kernhaushalt von bestimmten Ausgaben zu entlasten und den Schuldenstand zu verringern. Zum anderen sind auch die Schulden zwischen Stadt- und Landkreisen nur bedingt vergleichbar, weil die Schulden der Landkreise als zusammengefasste Größe der jeweiligen Gemeinden dargestellt werden. Kommunale Schulden können Auswirkungen auf die Leistungen an Sozialhilfeempfänger und Obdachlose, die Bereitstellung von Kinderbetreuungsplätzen und die staatlichen Aufwendungen für den Umweltschutz haben. Um zu genaueren Aussagen zu gelangen, könnten von den Gemeinden, Städten und Landkreisen neben der Schuldenbelastung auch die Angaben zur Steuerkraft als mögliches Korrektiv erhoben werden. Bei der Bewertung der jeweiligen Indikatorwerte sollte zudem analysiert werden, wofür die aufgenommenen Kredite in der Vergangenheit verwendet wurden und ob es sich dabei um Investitionen im Sinne der Nachhaltigkeit handelt.

Arbeitsanleitung

Die Daten zum einwohnerbezogenen Schuldenstand sind in aller Regel nominale Werte, d.h. sie werden von den Statistischen Landesämtern nicht um die jährliche Preissteigerungsrate bereinigt. Um zu vergleichenden Aussagen zu gelangen, ist es notwendig, sie um den Preisindex für die Lebenshaltung zu bereinigen. Betrug der Schuldenstand 1997 z. B. 2.400,- DM je Einwohner, so würde er preisbereinigt bei einem Preisindex von 103,8 nur noch bei 2.312,- DM liegen.

Quellen

In Baden-Württemberg, Bayern und Hessen können die auf den einzelnen Einwohner bezogenen Daten zum Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände für alle Gemeinden, Städte und Landkreise ohne größere Probleme bei den Statistischen Landesämtern abgerufen werden. Lediglich in Thüringen können die Zahlen bisher nicht auf Gemeindeebene erhoben werden. Ferner können in Thüringen die Daten für den Zeitraum von 1992 bis 1994 nur nach dem alten Gebietsstand, ab 1995 nach dem Gebietsstand nach der Gebietsreform ermittelt werden. Auch für die anderen Bundesländer dürften die Daten im Allgemeinen bei den Statistischen Landesämtern erhältlich sein.

Neben dem Satz an Kern-Indikatoren wurden zusätzlich noch 72 Ergänzungs-Indikatoren entwickelt. Es hat sich gezeigt, dass oftmals ein bestimmtes Thema für eine Kommune von besonders hohem Interesse ist, sei es, weil es hier besonders drängende Probleme gibt oder auch, weil auf dem betreffenden Gebiet schon einiges getan wurde. In solchen Fällen könnten die jeweiligen Ergänzungs-Indikatoren ein möglicher Ausgangspunkt für eine intensivere Befassung mit dem Thema sein. Dies ist jedoch nur als Vorschlag aufzufassen. Für manche mag der eine oder andere Indikator aus dem jeweiligen „Dreier-Vorschlag“ genügen, andere dagegen werden diese Liste wieder abändern oder noch weiter ins Detail gehende Indikatoren bilden wollen. Auch die Ergänzungs-Indikatoren sind so gewählt worden, dass die Daten in aller Regel mit vertretbarem Aufwand erhoben werden können.

Einige Problembereiche, die für Lokale Agenda 21-Prozesse häufig eine große Rolle spielen, wurden im vorliegenden Satz von Kern-Indikatoren nicht berücksichtigt, da methodische Schwierigkeiten zum jetzigen Zeitpunkt wissenschaftlich noch nicht genügend geklärt sind oder sich die Datenerhebung extrem aufwendig gestalten würde. Der erstgenannte Grund ist dafür verantwortlich, dass sich unter den Kern-Indikatoren kein eigenständiger Indikator zur Artenvielfalt findet; hier liegen noch keine Indikatoren vor, bei denen sich ein wissenschaftlicher Konsens zu Aussagekraft und Vergleichbarkeit verschiedener Regionen abzeichnen würde. Extrem aufwendig würde sich die Erhebung „objektiver“ Indikatoren etwa zur Lärmbelastung gestalten. Hier müsste die Lärmbelastung in bebauten Flächen in der Tat gemessen und mit den jeweiligen Einwohnerdaten – differenziert in Tages- und Nachtbevölkerung – kombiniert werden; Problemstandorte wie Krankenhäuser müssten gesondert gewichtet werden. Ein solches Verfahren schien für den vorliegenden Indikatorensatz nicht zumutbar.

Eine weitere Lücke besteht bei den so genannten „weichen Indikatoren“, mit denen Werthaltungen, Einstellungen und subjektive Befindlichkeiten der Wohnbevölkerung – etwa hinsichtlich der wahrgenommenen oder selbst erlebten Lebensqualität – nachgezeichnet werden können. Weiche Indikatoren ließen sich

durch periodisch wiederholte standardisierte Repräsentativbefragungen ermitteln – etwa auch hinsichtlich der individuellen Lärmbelastung. Auch dieser Bereich ist aufgrund des hohen Aufwandes, der für belastbares Datenmaterial notwendig ist, nicht in der Liste der Kern-Indikatoren berücksichtigt worden.

Wer nähere Informationen zu dem oben beschriebenen Projekt erhalten möchte, kann den Leitfaden „Indikatoren im Rahmen einer Lokalen Agenda 21“ mit CD-ROM für DM 20,- plus Porto + Verpackung bei der unten aufgeführten Adresse bestellen. Daneben wird es Anfang 2001 eine Buchveröffentlichung mit dem Endbericht bei Leske+Budrich geben.

Kontakt

Dr. rer. pol. Volker Teichert
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)
Institut für interdisziplinäre Forschung
Schmeilweg 5, D-69118 Heidelberg
Tel.: + 49 (0) 6221 / 91 22 - 20
oder + 49 (0) 6221 / 91 22 - 35 (Sekretariat)
Fax: + 49 (0) 6221 / 16 72 57
E-Mail: volker.teichert@fest-heidelberg.de
Internet: <http://www.fest-heidelberg.de>

« »