



SDG-Indikatoren für kommunale Entwicklungspolitik

Indikatoren für den entwicklungspolitischen Beitrag von
Kommunen zu den Sustainable Development Goals



SDG-Indikatoren für kommunale Entwicklungspolitik

Indikatoren für den entwicklungspolitischen Beitrag von
Kommunen zu den Sustainable Development Goals

Autor

Jan Knipperts
Project Manager
Bertelsmann Stiftung
Telefon: 05241 81-81430
Fax: 05241 81-681430
jan.knipperts@bertelsmann-stiftung.de

Unter Mitarbeit von Wolfgang Wähnke und Henrik Riedel

Layout: Petra Vollmer

Titelbild: © mauritius images / Westend61 / Andrew Brookes / United Nations / globalgoals.org

Stand: 18.08.2020

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Ziel, Ablauf und Methodik des Projekts.....	6
2.1	Ziele des Projekts	6
2.2	Ablauf des Projekts.....	6
2.3	Methodik des Projekts	7
2.3.1	Prüfung der Relevanz der SDGs.....	7
2.3.2	Identifikation und Beschreibung der Indikatoren.....	9
2.3.3	Testweise Erhebung der Indikatoren in den Modellkommunen.....	15
2.3.4	Ergebnisse der Datenerhebung	17
2.3.5	Rückmeldungen zur Erhebbarkeit der einzelnen Indikatoren	18
2.3.6	Optimierungsvorschläge für Erhebungshilfen und Indikatorenbeschreibungen.....	19
3	Literaturverzeichnis.....	21
4	Anhänge	22
4.1	Definition und Abgrenzung der kommunalen Entwicklungspolitik.....	22
4.2	Relevanzcheck der SDGs aus Sicht der kommunalen Entwicklungspolitik	22
4.3	Sammlung, Bewertung und Auswahl von SDG-Indikatoren für kommunale Entwicklungspolitik	22
4.4	Übersicht der SDG-Kernindikatoren für kommunale Entwicklungspolitik.....	22
4.5	Steckbriefe der SDG-Kernindikatoren für kommunale Entwicklungspolitik.....	22
4.6	Erhebungshilfen.....	22
4.7	Anonymisierte Erhebungsergebnisse.....	22

1 Einleitung

Die globalen Herausforderungen führen uns täglich die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns weltweit und die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit für eine nachhaltige Entwicklung vor Augen: So betreffen z. B. die Folgen des Klimawandels alle Länder der Erde – in besonderem Maße aber die Länder des globalen Südens. Internationale Klimapartnerschaften können daher Teil einer Strategie sein, um den Klimawandel erfolgreich zu bewältigen. Dem Klimawandel, aber auch anderen globalen Megatrends, wie dem demographischen Wandel, der Digitalisierung und der Globalisierung, kann kein Akteur auf der Welt alleine begegnen. Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft müssen zusammen nach Möglichkeiten für eine nachhaltige Entwicklung suchen. Dies erstreckt sich – neben der internationalen, nationalen und regionalen Ebene – grundsätzlich auch auf die kommunale Ebene.

Dem Engagement der deutschen Städte, Kreise und Gemeinden für die „Eine Welt“ kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, denn mit ihren Ressourcen, ihrem Fachwissen und ihrem praktischen Know-how kann die kommunale Ebene in Deutschland eine wesentliche Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit übernehmen: Ob beim Aufbau demokratischer Strukturen, einer modernen Selbstverwaltung, eigener Planungssysteme und -kompetenzen oder technischer Maßnahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge (z. B. Trinkwasseraufbereitung, Elektrizitätsversorgung, Abfallentsorgung oder Maßnahmen zum Klimaschutz) sowie bei der Katastrophenhilfe. Durch ihre Bürgernähe haben die Kommunen zudem zahlreiche Möglichkeiten, in der Bevölkerung ein Bewusstsein für entwicklungspolitische Themen zu entwickeln und so die Akteure vor Ort für die Entwicklungszusammenarbeit zu mobilisieren. So leisten viele Städte, Kreise und Gemeinden in Deutschland bereits einen wichtigen entwicklungspolitischen Beitrag, profitieren aber auch selbst durch ihr entwicklungspolitisches Engagement – etwa durch Schärfung ihres internationalen Profils oder durch wertvolle Erfahrungen für die eigene Kommune aus dem Austausch mit Partnern im globalen Süden.

Kommunale Entwicklungspolitik stellen aber nicht nur Aktivitäten im Ausland dar, sondern auch im Inland. So heißt es etwa im Beschluss des Bund-Länder-Ausschusses Entwicklungszusammenarbeit vom 7. Juni 2010 zur Umsetzung des Beschlusses der Ministerpräsidenten der Länder vom 24. Oktober 2008 zur Kommunalen Entwicklungspolitik dazu: unter Kommunalen Entwicklungspolitik wird „die Summe der Mittel und Maßnahmen verstanden, die die Kommunen einsetzen und ergreifen, um die global nachhaltige Entwicklung in der eigenen Kommune, ebenso wie in Partnerkommunen in Entwicklungs- und Transformationsländern zu fördern“. Eine ausführliche Herleitung der hier zugrundegelegten Definition kommunaler Entwicklungspolitik findet sich im Anhang zu dieser Publikation (Anhang 4.1).

Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) steht dabei den deutschen Kommunen als Kompetenzzentrum in allen Fragen kommunaler Entwicklungspolitik zur Seite. Sie unterstützt Akteure aus Kommunalverwaltungen und Politik in ihrem entwicklungsbezogenen Engagement durch Qualifizierungs-, Informations- und Beratungsangebote, setzt Modellprojekte um und gibt Hilfestellung zur finanziellen und personellen Förderung. Dank der Unterstützung der SKEW im Rahmen ihres Angebots Global Nachhaltige Kommune konnte auch die vorliegende Studie zur Entwicklung und Erprobung von SDG-Indikatoren für kommunale Entwicklungspolitik verwirklicht werden.

Denn in den Kommunen wird sich letztlich entscheiden, ob eine nachhaltige Entwicklung insgesamt möglich ist. Daher haben die Vereinten Nationen in der am 27. September 2015 verabschiedeten Agenda 2030 und den darin enthaltenen 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung, den sog. „Sustainable Development Goals“ (SDGs), die zentrale Rolle kommunaler Akteure bei der Erreichung der SDGs

hervorgehoben. Die 17 SDGs stellen jeweils einzelne Herausforderungen dar, die über nationale Grenzen hinausgehen und nur im globalen Zusammenspiel zu meistern sind. Ein kommunales Monitoring der SDGs steht daher vor der Aufgabe, auch externe Effekte zu berücksichtigen, die zum Teil ganz erheblich darauf einwirken, ob andere Länder die Nachhaltigkeitsziele realisieren können oder nicht.

Um den entwicklungspolitischen Beitrag von Kommunen zur Umsetzung der Agenda 2030 sichtbar zu machen, fehlt es bisher allerdings an geeigneten Indikatoren und auch an praktikablen Verfahren zu deren Erhebung – zumal quantitative Daten lediglich in begrenztem Umfang aus statistischen oder anderen Quellen zur Verfügung stehen. An dieser Stelle setzt das Projekt „SDG-Indikatoren für kommunale Entwicklungspolitik“ an.

2 Ziel, Ablauf und Methodik des Projekts

2.1 Ziele des Projekts

Das Projektziel bestand darin, Indikatoren für die Messung des entwicklungspolitischen Beitrags von Kommunen in Deutschland zur Umsetzung der Agenda 2030 bzw. der SDGs zu entwickeln und zu erproben. Die SDG-Indikatoren für kommunale Entwicklungspolitik sollen möglichst praxisorientiert, einfach zu erheben, steuerungsrelevant und interkommunal vergleichbar sein.

Soweit möglich wurden die Indikatoren auf Basis vorhandener Statistiken oder Erhebungen ermittelt. Für die Gewinnung der Daten wurden neben der amtlichen Statistik auch mögliche weitere Datenquellen recherchiert und die technischen, rechtlichen und politischen Herausforderungen der Datengewinnung analysiert. Da bisher Kennzahlen zur kommunalen Entwicklungspolitik jedoch nur in begrenztem Umfang vorliegen, waren die Indikatoren weitgehend von den Kommunen selbst zu erheben. Hierfür wurden im Projekt geeignete Erhebungsinstrumente erarbeitet.

2.2 Ablauf des Projekts

Das Projekt wurden von Anfang April 2019 bis Ende Juni 2020 durchgeführt. Für die Erarbeitung geeigneter Indikatoren zur Messung des entwicklungspolitischen Beitrags von Kommunen zur Umsetzung der Agenda 2030 bzw. der SDGs wurde hierbei auf die umfangreichen Erfahrungen von der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) von Engagement Global und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) mit interkommunalen Kennzahlenvergleichen zurückgegriffen. Mit einer Gruppe von Modellkommunen, die im Bereich der kommunalen Entwicklungspolitik aktiv sind und sich mit der Umsetzung der Agenda 2030 bzw. den SDGs beschäftigen, wurden in gemeinsamen Arbeitstreffen Kennzahlen entwickelt, Daten erhoben und im interkommunalen Vergleich analysiert. Durch den Erfahrungsaustausch erhielten die beteiligten Kommunen zudem Ideen und Anregungen für die eigene Arbeit, und bekamen die Möglichkeit, konkrete Optimierungspotenziale zu identifizieren und Beispiele guter Praxis auszutauschen.

Die hier entwickelten (Kern-)Indikatoren für die Messung des entwicklungspolitischen Beitrags von Kommunen ergänzen die im Rahmen des Vorhabens „SDG-Indikatoren für Kommunen“ empfohlenen Kennzahlen. Ausgewählte Indikatoren werden in den Katalog der „SDG-Indikatoren für Kommunen“ aufgenommen. Zudem werden sie in der Vergleichsringsoftware der KGSt, im Dashboard der SKEW sowie im SDG-Portal der Bertelsmann Stiftung und perspektivisch im Wegweiser Kommune und im KECK-Atlas der Bertelsmann Stiftung eingestellt. Auch bei dem Dashboard der SKEW finden sie ihre Anwendung. So können die SDG-Indikatoren für kommunale Entwicklungspolitik von allen Kommunen für die Messung ihres entwicklungspolitischen Beitrags zur Umsetzung der Agenda 2030 genutzt werden.

Um eine entsprechende Zahl an Kommunen für das Projekt zu gewinnen, die im Bereich der kommunalen Entwicklungspolitik aktiv sind und an der Umsetzung der Agenda 2030 / mit den SDGs arbeiten, erfolgte im Mai 2019 eine Einladung der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) an ausgewählte Kommunen. Für möglichst aussagefähige Projektergebnisse wurde eine möglichst heterogene Gruppe an Modellkommunen unterschiedlicher Größe aus ganz Deutschland angestrebt. Im August 2019 folgte ein weiterer Aufruf über den Verteiler des Deutschen Landkreistages, um weitere Kreise als

Modellkommunen zu gewinnen. Zudem wurden einzelne Kommunen über Kontakte der Bertelsmann Stiftung angesprochen.

Acht Kommunen beteiligten sich aktiv als Modellkommunen am Projekt. Hierbei handelte es sich um die Städte Leipzig, Stuttgart, Eltville am Rhein, Erlangen und Ingolstadt sowie die Kreise Passau, Enzkreis und Mettmann. Zudem unterstützten die Städte Nürnberg und Freiburg sowie der Kreis Nordfriesland das Projekt und stellten vielfältige Informationen zu ihren entwicklungspolitischen Projekten zur Verfügung.

2.3 Methodik des Projekts

Das methodische Vorgehen zur Entwicklung und Erprobung von Indikatoren für die Messung des entwicklungspolitischen Beitrags von Kommunen kann grob in vier Phasen gegliedert werden. Die Methodik orientiert sich an dem Vorgehen zur Erarbeitung der „SDG-Indikatoren für Kommunen“ und berücksichtigt die bisher geleisteten Vorarbeiten und Erkenntnisse zur Definition von Indikatoren für kommunale Entwicklungspolitik.

2.3.1 Prüfung der Relevanz der SDGs

Zu Beginn stand die Verortung des kommunalen, entwicklungspolitischen Engagements in den jeweiligen SDGs. Die Globale Verantwortung von Kommunen betrifft alle Handlungsfelder, ist aber nur selten, etwa im SDG 17 („Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben“) oder bei den sog. „Umsetzungszielen“ der übrigen SDGs, explizit erwähnt. Auf der anderen Seite haben alle SDGs einen entwicklungspolitischen Bezug, denn es ist das Kernprinzip der Agenda 2030 Nachhaltigkeit und Entwicklung zusammenzuführen. Daher wurden in einem ersten Schritt die Ziele und Unterziele mit ihren Einzelaussagen auf Relevanz für die kommunale Entwicklungspolitik überprüft.

Im Einzelnen gliedert sich dieser Relevanz-Check in drei Hauptschritte (siehe Abb. 1):

1. Im ersten Schritt wurden die Unterziele der SDGs in einzelne Aussagen (Teilziele) unterteilt, um eine möglichst sorgfältige und nachvollziehbare Prüfung der Relevanz für die kommunale Entwicklungspolitik deutscher Kommunen zu ermöglichen. Hierbei konnte auf Ergebnisse aus dem Vorhaben „SDG-Indikatoren für Kommunen“ zurückgegriffen werden, in welchem die SDGs bereits in ihre Unterziele und ggf. Einzelaussagen gegliedert und auf Relevanz für die kommunale Ebene in Deutschland hin analysiert worden sind. Eine notwendige Grundlage und Vorarbeit für diesen Schritt bestand in der Erarbeitung einer eindeutigen Abgrenzung und Definition kommunaler Entwicklungspolitik (siehe Anhang 4.1).
2. Im zweiten Schritt wurde geprüft, ob durch das jeweilige Unter- bzw. Teilziel ein Problem in einer deutschen Kommune oder in einer Kommune im globalen Süden (oder auch in beiden) angesprochen wird (Problem-Check). Der Problem-Check erfolgt unabhängig davon, durch wen oder welche Aufgaben das Problem behoben werden könnte. Insbesondere geht es in diesem Schritt noch nicht darum zu prüfen, ob das Problem bzw. das jeweilige Ziel durch Aufgaben der kommunalen Entwicklungspolitik behoben bzw. verfolgt werden könnte. Dies ist erst Gegenstand des dritten Schrittes im Rahmen des Relevanz-Checks.

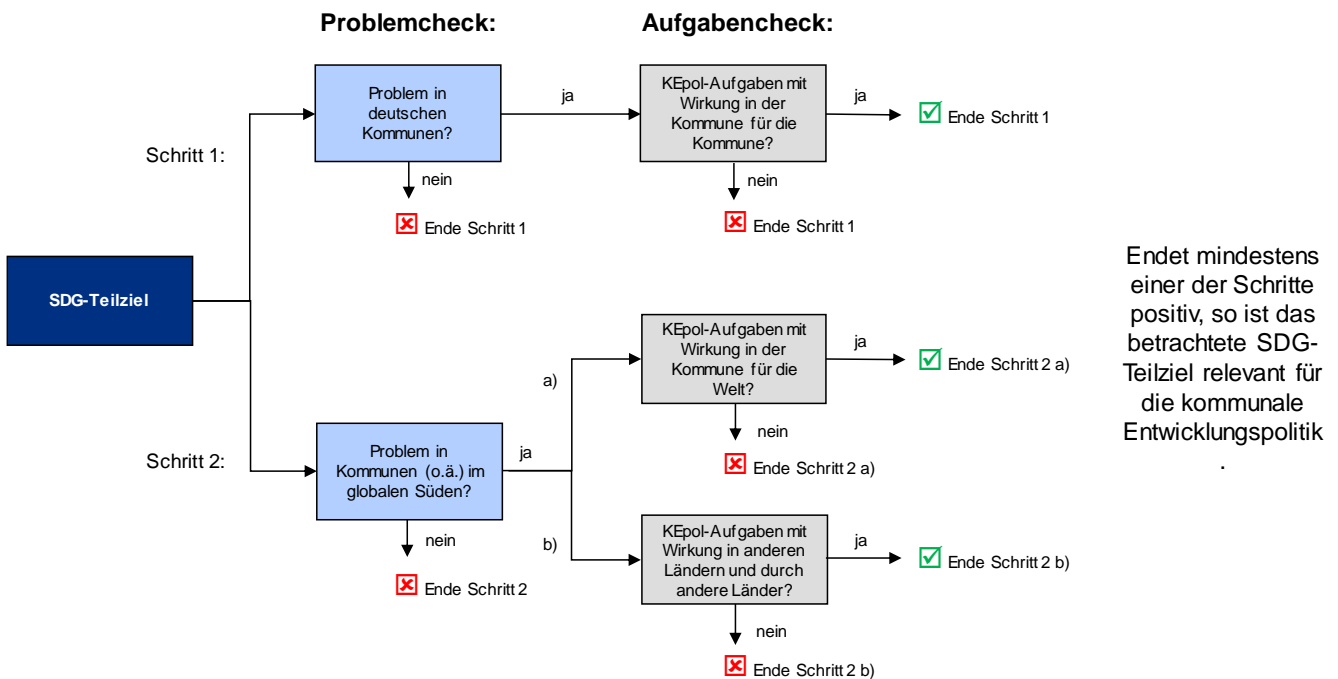
3. Im dritten Schritt wird untersucht, ob mithilfe von Aufgaben im Bereich der kommunalen Entwicklungspolitik ein Beitrag zur Problemlösung bzw. Zielerreichung geleistet werden kann (Aufgabencheck). Um hierbei die vielfältigen Formen des Engagements der Kommunen im Bereich der Entwicklungspolitik abzudecken, wird eine im Rahmen des Projekts „Global Nachhaltige Kommune“ der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) und des BMZ erarbeitete Unterscheidung verwendet. Unterschieden werden Aufgaben mit Wirkung „in der Kommune für die Kommune“, „in der Kommune für die Welt“ sowie „in anderen Ländern und durch andere Länder“ (vgl. Kapitel 3). Grundlegende Voraussetzung dabei ist, dass der kommunalen Verwaltung selbst ein aktiver Beitrag zukommt. Dieser Beitrag kann unmittelbar durch die kommunale Verwaltung oder mittelbar – durch Motivation, Förderung oder auch Verpflichtung Dritter (z. B. Bürgerinnen und Bürger, zivilgesellschaftliche Organisationen oder Unternehmen) – erfolgen.

Der Relevanzcheck orientiert sich so an einem festen Analyseschema und wird auf alle Ziele, Unterziele und ggf. Einzelaussagen der SDGs angewendet. Nur Unter- bzw. Teilziele, die auf diese Weise als problem- und aufgabenrelevant eingeschätzt worden sind, werden in den folgenden Phasen weiterbearbeitet.

Ergebnis des Relevanz- und Aufgabenchecks:

Im Ergebnis ergab die Prüfung aller 220 SDG-Unter- bzw. Teilziele, dass 156 dieser Teilziele oder 70,9 Prozent relevant für die kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland sind (siehe Anhang 3.2). Der Aufgabencheck führte bei 146 SDG-Teilzielen zu möglichen Aufgaben der kommunalen Entwicklungspolitik mit Wirkung in anderen Ländern und durch andere Länder, bei 44 SDG-Teilzielen zu Aufgaben mit Wirkung in der Kommune für die Welt und bei 14 SDG-Teilzielen zu Aufgaben mit Wirkung in der Kommune und für die Kommune (zu einigen Teilzielen ergeben sich Aufgaben mit Wirkungen in mehreren Wirkungsbereichen kommunaler Entwicklungspolitik).

Abbildung 1: Relevanzcheck



2.3.2 Identifikation und Beschreibung der Indikatoren

Nachdem für jedes Unter- bzw. Teilziel der SDGs die Relevanz sowie mögliche Wirkungsbereiche für kommunale Entwicklungspolitik identifiziert wurden, galt es nun, passende Indikatoren für jedes relevante Unter- bzw. Teilziel und die entsprechenden Wirkungsbereiche zu entwickeln. Für eine größtmögliche Praxisrelevanz und eine möglichst einfache Erhebung der Indikatoren in den Kommunen wurden die Indikatoren mit bereits mit Blick auf Projekte, Maßnahmen und Angebote in den Kommunen entwickelt. Zudem wurden die Indikatoren gemäß ihrer Funktion unterteilt. Unterschieden wurde dabei zwischen Indikatoren zur Messung des Ressourceneinsatzes und Indikatoren zur Messung von Ergebnissen oder Wirkungen dieses Ressourceneinsatzes.

Entsprechend des methodischen Vorgehens bei der Entwicklung der SDG-Indikatoren für Kommunen insgesamt (Assmann, Honold, Grabow, & Roose, 2018, S. 25) lässt sich funktionsbezogen zwischen Input-, Output-, Outcome- und Impact-Indikatoren unterscheiden:

- Bei **Input-Indikatoren** handelt es sich um Indikatoren, die eine Aussage über den Einsatz personeller, finanzieller oder sächlicher Ressourcen ermöglichen.
- **Output-Indikatoren** beziehen sich auf die Ergebnisse oder Produkte, die mithilfe eines Inputs erstellt oder erreicht werden.
- Mit **Outcome-Indikatoren** werden die direkten Wirkungen bei den Zielgruppen der Outputs gemessen.
- **Impact-Indikatoren** messen indirekte Wirkungen auf der (gesamt-)gesellschaftlicher Ebene.

Die Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) und das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) verwenden in der Evaluierung von entwicklungspolitischen Projekten eine sehr ähnliche Unterscheidung nach Funktion/Wirkungsbereich mit einer weiteren Kategorie, die der „Activity-Indikatoren“ für umgesetzte Aktivitäten (Holzapfel, 2014, S. 8). Diese zusätzliche Kategorie bildet einen speziellen Bereich des Outputs ab und wurde daher von uns dieser Funktion zugeordnet.

Je nach Formulierung des SDG-Teilziels ist die Zuschreibung der Funktion eines Indikators nicht immer ganz eindeutig. So kommt es durchaus vor, dass ein Input, also ein Mitteleinsatz, gleichzeitig auch den angestrebten Output beschreibt. Ein Beispiel hierfür ist der Indikator „Ausgaben für kommunale Entwicklungspolitik“, der dem dritten Unterziel von SDG 17 zugeordnet wurde. Das konkrete Ziel liegt hier darin, zusätzliche finanzielle Mittel aus verschiedenen Quellen für die Entwicklungsländer zu mobilisieren, wodurch eine erfolgreiche Umsetzung des Ziels gleichzeitig eine Erhöhung (oder auch eine Initiierung) kommunaler Ausgaben in diesem Bereich bedeutet. Die Ausgaben für kommunale Entwicklungspolitik bilden aber wiederum den Output. In solchen Fällen wird die Funktion des Indikators mit „IP/OP“ bewertet, was zum Ausdruck bringen soll, dass der Indikator je nach Sichtweise als Input- oder Output-Indikator (bzw. Outcome- oder Impact-Indikator) interpretiert werden kann.

Aus den Kategorien zur Funktion des Indikators ergeben sich bereits zwei standardmäßige Indikatoren, die auf jedes relevante SDG-Teilziel und jeden identifizierten Wirkungsbereich angewendet werden können: Die Ausgaben für kommunale, entwicklungspolitische Projekte, die Wirkung im Bereich des SDG-Teilziels entfalten, sowie die konkrete Anzahl dieser Projekte können standardmäßig für die Bereiche Input und Output gezählt werden. Zudem hängt der Output in den meisten Fällen stark vom definierten

Ziel eines konkreten Projekts in der Kommune ab (z. B. der Anzahl erreichter Personen in der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit). Angesichts der Vielfalt der Projekte kann der Output daher nicht allgemeingültig formuliert werden. Weitere Indikatoren zur Messung der Wirkung in den Bereichen Outcome und Impact lassen sich aus den bestehenden Indikatoren-Sets zur Abbildung der SDGs ergänzen.

Zur Identifikation möglicher weiterer Indikatoren wurden bestehende Indikatoren-Sets herangezogen; die darin enthaltenen Indikatoren wurden den zuvor als relevant eingestuften Unter- bzw. Teilzielen sowie einer der vier Funktionen zugeordnet. Hierbei wurde auf die Resultate eines Projekts zum kommunalen Monitoring der Agenda 2030 aufgebaut, das die SKEW bei der Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST) in Auftrag gegeben hat, und es wurden Veröffentlichungen aus dem In- und Ausland mit Blick auf mögliche Indikatoren ausgewertet.

Darüber hinaus wurden im Rahmen des Projekts weitere Indikatoren definiert, um den entwicklungspolitischen Beitrag von Kommunen zur Umsetzung der Agenda 2030 bzw. den SDGs möglichst umfassend abzubilden. Dies geschah in Workshops mit den am Projekt teilnehmenden Modellkommunen. Darüber hinaus wurden Rückmeldungen aus Diskussionsveranstaltungen, die mit Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Politik und Verwaltung sowie der kommunalen Spitzenverbände zum Gesamtkatalog der „SDG-Indikatoren für Kommunen“ durchgeführt wurden, bei der Definition weiterer Indikatoren berücksichtigt. Anschließend erfolgte eine Einschätzung der zusammengestellten Indikatoren, wofür sie nach den Kriterien Validität, Datenqualität und Datenverfügbarkeit bewertet wurden. Für diese Bewertung wurden unterschiedliche Mindestanforderungen herangezogen, welche je nach deren Zutreffen mit „xxx“ (trifft voll zu), „xx“ (trifft mit Einschränkungen zu) oder „x“ (trifft nicht zu) bewertet wurden. Die jeweils zu bewertenden Aussagen lauten:

- Für die **Validität**: *„Der Indikator (bzw. die ausgewählten Daten) bildet das Unter- bzw. Teilziel inhaltlich zutreffend ab.“*
- Für die **Datenqualität**: *„Die ausgewählten Daten „messen“ den jeweiligen Indikator genau und verlässlich. Sie sind vollständig oder repräsentativ und werden nicht durch Messfehler verzerrt.“*
- Für die **Datenverfügbarkeit**: *„Die benötigten Daten sind zentral (mindestens auf Kreis- oder Gemeinde-Ebene) flächendeckend verfügbar und werden regelmäßig (mindestens alle drei Jahre) erhoben. Sie sind ohne größeren Aufwand zu beschaffen bzw. zu bearbeiten. Zudem existiert ein zentrales Datenerhebungskonzept, sodass Daten aus verschiedenen lokalen Quellen einheitlich sind.“*

Eine zusätzliche Mindestanforderung ergab sich aus der Bewertung der Funktion des Indikators, da reine Input-Indikatoren nicht geeignet schienen, den Beitrag der Kommunen adäquat wiederzugeben.

Diese Vorgehensweise entspricht wiederum dem Vorgehen bei der Erarbeitung der SDG-Indikatoren für Kommunen.

Zur Bewertung der Validität eines Indikators wurde dieser stets aus der kommunalen Perspektive, d. h. mit Blick auf kommunale, entwicklungspolitische Projekte und Maßnahmen betrachtet und bewertet. Bezog sich ein vorgeschlagener Indikator in seiner Beschreibung explizit auf die Bundes- oder Länder-Ebene, etwa, weil er entsprechenden Indikatorenkatalogen des Bundes oder einzelner Länder entnommen wurde, so wurde für die Bewertung des Indikators eine sinngemäße Übertragung auf die kommunale Ebene vorgenommen.

Da die Aktivitäten im Bereich der kommunalen Entwicklungspolitik in den einzelnen Kommunen sehr unterschiedlich sind, sowohl quantitativ als auch qualitativ und nicht zentral erfasst werden, müssen die Daten zu Partnerschaften, Projekten und sonstigen Maßnahmen grundsätzlich von den Kommunen selbst erhoben werden. Entsprechend kann die Qualität dieser Daten auch nicht pauschal bewertet werden. In solchen Fällen, in denen die notwendigen Daten zur Erhebung eines Indikators nicht aus zentralen Quellen verfügbar sind, wurde die Datenqualität daher mit „x-xxx“ (keine Bewertung möglich) bewertet.

Auf Basis aller vorgenommenen Bewertungen wurden Indikatoren vom Typ I bzw. II identifiziert. Bei Indikatoren vom Typ I handelt es sich um Indikatoren, denen mindestens eine hohe Validität und Datenqualität und eine sehr gute Datenverfügbarkeit zu attestieren ist. Indikatoren vom Typ II zeichnen sich dagegen zwar durch eine sehr hohe Validität aus, die für ihre Berechnung benötigten Daten sind aber flächendeckend nicht gut aus zentralen Quellen verfügbar.

Abbildung 2: Mindestanforderungen an Indikatoren vom Typ I und Typ II

	Indikator-Typ I	Indikator-Typ II
Validität	mindestens „xx“	„xxx“
Datenverfügbarkeit	„xxx“	keine Mindestanforderung
Datenqualität	mindestens „xx“	keine Mindestanforderung
Funktion	„OP/OC/IM“ oder „IP/OP“	„OP/OC/IM“ oder „IP/OP“
Weitere Anforderungen	-	kein Indikator vom Typ I

Durch die Auswertung bisheriger Publikationen und vorhandener Indikatorensets sowie die Definition eigener Indikatoren zu zentralen Bereichen der kommunalen Entwicklungspolitik entstand eine erste, ausführliche Liste von 377 Indikatoren, die den als problem- und aufgabenrelevant für die kommunale Entwicklungspolitik eingeschätzten SDG Unter- bzw. Teilzielen zugeordnet wurden. Hierbei wurden einige Indikatoren auch mehrfach, für die unterschiedlichen Wirkungsbereiche kommunaler Entwicklungspolitik aufgenommen.

Die Bewertung der Indikatoren nach den Mindestanforderungen, Validität, Datenverfügbarkeit, Datenqualität und Funktion ergab, dass 13 Indikatoren oder 3 Prozent als Typ I-Indikatoren und 364 Indikatoren oder 97 Prozent als Typ II-Indikatoren bezeichnet werden können.

Diese ausführliche Indikatorenliste galt es nun, auf eine handhabbare Zahl an Kernindikatoren zu reduzieren, die die zentralen Bereiche abbilden und in der kommunalen Praxis gut zu erheben sind. Diese Kernindikatoren können bei Bedarf durch weitere Indikatoren ergänzt werden.

Mögliche, als Kernindikatoren in Frage kommenden Indikatoren wurden entsprechend ihrer Bewertung ausgewählt und anschließend im Rahmen von Arbeitstreffen mit den Modellkommunen ausführlich diskutiert und entsprechend der Rückmeldungen aus den Kommunen nochmal überarbeitet und angepasst. Zudem wurden mit den Modellkommunen typische Politikfelder ihrer entwicklungspolitischen Aufgaben, Maßnahmen bzw. Projekte identifiziert und den Themenbereichen der einzelnen SDGs zugeordnet. Diese Zuordnung konkreter kommunaler Projekte und Maßnahmen ergab, dass die Schwerpunkte des aktuellen entwicklungspolitischen Engagements der im Projekt vertretenen Kommunen vor allem in den Themenbereichen der SDGs 4, 10, 12, 13 und 17 liegen. Bei der weiteren Auswahl von Kernindikatoren,

die möglichst praxisnah ausgerichtet und gut zu erheben sein sollen, wurden daher primär diese SDGs und die ihnen zugeordneten Indikatoren betrachtet.

Aus den Ergebnissen der Arbeitstreffen mit den Modellkommunen sowie ergänzenden Gesprächen mit Expertinnen und Experten der SKEW und der Bertelsmann Stiftung ergab sich zudem die Notwendigkeit, die sich auf kommunale Ausgaben beziehenden Indikatoren und insbesondere die Indikatoren für den Bereich der Nachhaltigen Beschaffung noch konkreter zu formulieren und die bisherigen Vorschläge zu überarbeiten.

Die Definition geeigneter und praxistauglicher Indikatoren für den Bereich der Nachhaltigen Beschaffung erwies sich als besonders kompliziert. Dies liegt zum einen an der dezentralen Ausrichtung des Beschaffungswesens vieler Kommunen, sodass oft nicht zentral erfasst ist, welche Stelle wieviel und was beschafft hat. Hierdurch ist bereits das Nachvollziehen aller Beschaffungsverfahren der vergangenen Jahre häufig nicht oder nur mit großem Aufwand möglich. Zusätzlich zu erheben, ob bei den jeweiligen Beschaffungsverfahren Kriterien einer fairen und nachhaltigen Beschaffung zur Anwendung kamen oder gar die im Rahmen einer nachhaltigen Beschaffung getätigten Ausgaben zu ermitteln, erwies sich so als für viele Kommunen nicht durchführbar.

Eine Ausnahme bilden hier Kommunen, die sich bereits zur nachhaltige Ausrichtung der Beschaffung verpflichtet und entsprechende Kriterien, beispielsweise durch Umsetzung einer entsprechenden Richtlinie (z. B. ISO 20400), in ihren Beschaffungsprozessen anwenden und ein entsprechendes Monitoring etabliert haben.

Eine Messbarkeit nachhaltiger Beschaffungsverfahren kann folglich nur über sehr klare Kriterien und Definitionen für die Beschafferinnen und Beschaffer gelingen, mit denen diese direkt im Prozess die Nachhaltigkeit und Fairness der Beschaffungsverfahren und zu beschaffenden Güter prüfen. Dies wäre entsprechend erst bei künftigen Beschaffungs- und Vergabeverfahren möglich, würde dann aber zur Erhebbarkeit entsprechender Daten führen. Hierzu möchte das Vorhaben „SDG-Indikatoren für kommunale Entwicklungspolitik“ mit seinen Indikatorensteckbriefen, Beschreibungen und Definitionen einen Beitrag leisten und diese Vorgehensweise wurde auch von den Kommunen als Optimierungsvorschlag genannt (siehe Abschnitt 2.3.6).

Trotz der erkannten Schwierigkeiten bei der Erhebung geeigneter Indikatoren für kommunale Ausgaben und global nachhaltige Beschaffungsverfahren, sollte aber auf Indikatoren zu diesem zentralen Bereich kommunaler Entwicklungspolitik und vor allem kommunaler Einflussmöglichkeit nicht verzichtet werden. Das Beschaffungsvolumen der öffentlichen Auftraggeber liegt in Deutschland in einem dreistelligen Milliardenbereich und entsprechend groß ist hier daher das Potenzial der Kommunen, Einfluss auf die Märkte zu nehmen. Würden die Mittel der öffentlichen Beschaffung konsequent für nachhaltige Produkte und Leistungen verwendet, wäre dies ein enormer Anreiz für Hersteller und Lieferanten, Nachhaltigkeitskriterien zu erfüllen. Im Februar und März 2020 wurden daher weitere Gespräche mit Expertinnen und Experten dazu geführt, wie den Schwierigkeiten bei der Erhebung von Kennzahlen in diesem Bereich begegnet werden könnte.

Damit eine Messung des Standes der nachhaltigen Beschaffung in den Kommunen dennoch in einer praktikablen und interkommunal vergleichbaren Form gelingen kann, wurde angeregt, einen zusätzlichen Prozessindikator zu ergänzen, welcher misst, wie ausgeprägt Nachhaltigkeitskriterien im Beschaffungsprozess der Kommune aktuell eine Rolle spielen und ob sich die Kommune einer nachhaltigen Ausrichtung ihrer Beschaffung verpflichtet sieht. Aus diesen Überlegungen entstand der „Index

nachhaltige Beschaffung“ bestehend aus zehn Ja-/Nein-Fragen zum Beschaffungsprozess der Kommune. Abgefragt wird etwa das Vorhandensein eines Ratsbeschlusses zur nachhaltigen Beschaffung oder konkreter nachhaltiger Beschaffungsziele in der Kommune, aber auch, ob eine Nichteinhaltung dieser Vorgaben auch Folgen für Auftragnehmer und Lieferanten hat.

Auch wenn sich das Volumen konkreter Ausgaben oder Vergabeverfahren zur nachhaltigen Beschaffung nur schwer erheben lassen, ergibt sich so ein Gesamteindruck vom Stellenwert nachhaltiger Beschaffung in den Kommunen.

Die genannten Schwierigkeiten bei der Erhebung des Volumens von Ausgaben stellen allerdings nicht nur für die Generierung verlässlicher Kennzahlen zur nachhaltigen Beschaffung, sondern generell für ausgabenbezogene Kennzahlen im Bereich der kommunalen Entwicklungspolitik eine große Herausforderung dar. Zudem sind Ausprägung und Form des entwicklungspolitischen Engagements der Kommunen in der Praxis sehr unterschiedlich, und auch die Verortung der Zuständigkeiten in den Verwaltungen unterscheiden sich sehr von Kommune zu Kommune. Kommunale Entwicklungspolitik, so wie hier definiert, bildet ein Querschnittsthema in der Verwaltung, das unterschiedliche Arbeitsbereiche und Ressorts betrifft (Nachhaltigkeit, Bildung etc.). Entsprechend unterscheidet sich auch sehr, wo und wie die Ausgaben für kommunalen Aktivitäten in diesem Bereich abgerechnet werden. Da es in kaum einer Kommune eine eigene Kostenstelle für kommunale Entwicklungspolitik gibt, müssen die einzelnen Posten mit Bezug zu diesem Thema, etwa für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit mit Partnern im globalen Süden, Informationsveranstaltungen zum fairen Handel, Bildung für nachhaltige Entwicklung und ähnliche, erst einzeln identifiziert und zusammengetragen werden. Hinzu kommt die Frage, ob sich der Indikator nur auf die kommunale Verwaltung und den kommunalen Kernhaushalt, oder auch auf kommunale Unternehmen beziehen soll. Eine Eingrenzung auf den Kernhaushalt der Kommunen würde die ohnehin schwierige Erhebung dieser Daten begünstigen, aber mitunter blieben so wesentliche entwicklungspolitische Projekte der Kommunen unberücksichtigt, was wiederum leicht zu Inkonsistenzen mit den anderen Kernindikatoren führen und die Validität der Ergebnisse herabsetzen würde.

Für alle Kommunen gleichermaßen gut verwendbare und einfach zu erhebende Indikatoren zur Erhebung der gesamten Ausgaben für das entwicklungspolitische Engagement der Kommunen aufzustellen, erscheint so nicht ohne Weiteres möglich. Insbesondere, wenn alle Bereiche des entwicklungspolitischen Engagements entsprechend der hier zugrundegelegten Definition kommunaler Entwicklungspolitik abgedeckt und die Ergebnisse valide und interkommunal vergleichbar sein sollen. Um hier zu einer praktikablen Lösung zu gelangen, wurde daher die ursprüngliche Überlegung, den Anteil der Ausgaben für kommunale Entwicklungspolitik an den Gesamtausgaben der Kommune zu messen, wieder verworfen und stattdessen entschieden, diese Indikatoren ausschließlich auf konkrete entwicklungspolitische Projekte der Kommunen zu beziehen und zudem verstärkt an den Definitionen zur öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) und insbesondere den vorhandenen Arbeiten der SKEW zur kommunalen ODA auszurichten.

Die Summe der aufgewendeten Ausgaben einer Kommune für ihre Projekte mit deutlichem Bezug auf Partner im globalen Süden bilden den Indikator „Ausgaben für kommunale Entwicklungszusammenarbeit“. Der Indikator „Ausgaben für kommunale Entwicklungspolitik“ geht darüber hinaus und erfasst zusätzlich auch entwicklungspolitische Projekte, die innerhalb der eigenen Kommune durchgeführt wurden, wie etwa Informationsveranstaltungen oder Bildung für nachhaltige Entwicklung. Auf diese Weise können zwar möglicherweise nicht alle Formen des kommunalen entwicklungspolitischen Engagements erfasst werden, aber der in den Kernindikatoren für kommunale Entwicklungspolitik nun durchgehend

eingehaltene, klare Projektbezug sorgt für eine höhere Verständlichkeit, Erhebbarkeit und interkommunale Vergleichbarkeit der Ergebnisse.

Ergebnisse:

In einem ersten Schritt konnten 377 Indikatoren zur Abbildung der als problem- und aufgabenrelevant für die kommunale Entwicklungspolitik eingeschätzten SDG Unter- bzw. Teilziele identifiziert werden. Diese große Zahl an Indikatoren rührt daher, dass in dieser ersten Liste auch Mehrfachnennungen von Indikatoren vorkommen. Einige Indikatoren erwiesen sich beispielsweise für mehrere der unterschiedlichen Wirkungsbereiche kommunaler Entwicklungspolitik als einschlägig und wurden entsprechend aufgenommen.

Um von dieser Gesamtliste auf eine handhabbare Zahl an für die kommunale Praxis gut verwendbaren Indikatoren zu kommen, wurden alle Indikatoren gemäß ihrer Validität, Datenverfügbarkeit, Datenqualität und Funktion bewertet und aussagekräftige Indikatoren, die sogenannten Kernindikatoren, für zuvor identifizierte Kernbereiche der entwicklungspolitischen Arbeit in den Kommunen ausgewählt.

Das Ergebnis bildeten 15 ausgewählte Kernindikatoren für kommunale Entwicklungspolitik. Die Definitionen der Kernindikatoren wurden anschließend weiter konkretisiert. Insbesondere wurden die Definitionen der ausgabenbezogenen Indikatoren gegenüber ihrer ursprünglichen Definition in der Gesamtliste stärker an die offiziellen Definitionen zur öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance) angelehnt und projektbezogener ausgerichtet. Zudem wurde später mit dem Indikator „Index nachhaltige Beschaffung“ ein Prozessindikator für den Bereich der nachhaltigen Beschaffung ergänzt.

Das Ergebnis dieses Arbeitsschritts im Projekt bilden somit 16 Kernindikatoren für kommunale Entwicklungspolitik, die im Anhang übersichtlich dargestellt werden (siehe Anhang 4.4).

Für alle Kernindikatoren wurden ausführliche Steckbriefe erstellt, die den Indikator und seine Berechnung detailliert beschreiben und auch genaue Definitionen (beispielsweise für kommunale Entwicklungspolitik oder davon, was als „Projekt“ gezählt werden kann) enthalten. Die Steckbriefe sollen alle nötigen Informationen für ein einheitliches Verständnis der Indikatoren liefern und auch als Grundlage für eine möglichst einheitliche und interkommunal vergleichbare Erhebung der Indikatorenwerte dienen. Die Indikatorensteckbriefe finden Sie im Anhang dieser Publikation (siehe Anhang 3.5).

Abbildung 3: Übersicht über die Kernindikatoren

SDG	Nummer des Unter- bzw. Teilziels	Indikator	Definition
SDG 4	4.7	Nachhaltige Schulen	(Anzahl der Schulen mit Nachhaltigkeitszertifikat) / (Anzahl der Schulen) * 100
	4.7	Nachhaltige Kitas	(Anzahl der Kindertageseinrichtungen mit Nachhaltigkeitszertifikat) / (Anzahl der Kindertageseinrichtungen) * 100
SDG 10	10.7	Projekte mit migrantischen Organisationen	(Anzahl der Projekte mit migrantischen Organisationen (eingetragene Vereine)) / (Anzahl der Einwohner) * 10.000
	10.7	Migrantenanteil in Stadträten und Kreistagen	(Anzahl der Menschen mit Migrationshintergrund mit Mandaten im Stadtrat, Gemeinderat bzw. Kreistag) / (Anzahl der Mandate im Stadtrat, Gemeinderat bzw. Kreistag) * 100
SDG 12	12.1	Projekte mit Initiativen des Fairen Handels	(Anzahl der Projekte mit Initiativen des Fairen Handels, die institutionell, finanziell oder beratend von der Kommune unterstützt werden) / (Anzahl der Einwohner) * 10.000
	12.1	Fairtrade-Town	Stand der Auszeichnung der Kommune als Fairtrade-Town (keine Auszeichnung erhalten: 0; Auszeichnung zum ersten bis x-ten Mal erhalten: 1 bis x)
	12.1	Fairtrade-Schools	(Anzahl der als Fairtrade-School ausgezeichnete Schulen) / (Anzahl der Schulen) * 100
	12.1	Fairtrade-Universities	(Anzahl der als Fairtrade-University ausgezeichneten Hochschulen) / (Anzahl der Hochschulen) * 100
	12.7	Index nachhaltige Beschaffung	Summenindex aus dichotomen Variablen, basierend auf einem standardisierten Fragebogen zum Beschaffungsprozess.
	12.7	Nachhaltige Beschaffungsverfahren	(Anzahl der nachhaltigen Beschaffungsverfahren) / (Anzahl der Beschaffungsverfahren) * 100
SDG 13	13.b	Klimapartnerschaften	(Anzahl der Klimapartnerschaften mit Partnern in Ländern des Globalen Südens) / (Anzahl der Partnerschaften mit Partnern in Ländern des Globalen Südens) * 100
SDG 17	17.3	Ausgaben für kommunale Entwicklungszusammenarbeit	(Summe der Ausgaben für Projekte der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit) / (Anzahl der Einwohner) * 10.000
	17.3	Ausgaben für kommunale Entwicklungspolitik	(Summe der Ausgaben für entwicklungspolitische Projekte in der Kommune (einschließlich der Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit)) / (Anzahl der Einwohner) * 10.000
	17.16	Partnerschaften in Ländern des Globalen Südens	(Anzahl der unbefristeten oder befristeten Partnerschaften in DAC-Ländern) / (Anzahl der Einwohner) * 10.000
	17.16	Projekte mit Partnern in Ländern des Globalen Südens	(Anzahl der Projekte innerhalb von unbefristeten oder befristeten Partnerschaften in DAC-Ländern) / (Anzahl der Einwohner) * 10.000
	17.16	Entwicklungspolitische Projekte	(Anzahl der entwicklungspolitischen Projekte, die institutionell, finanziell oder beratend von der Kommune unterstützt werden) / (Anzahl der Einwohner) * 10.000

2.3.3 Testweise Erhebung der Indikatoren in den Modellkommunen

Um die Erhebbarkeit und Praxistauglichkeit der zuvor entwickelten Kernindikatoren für kommunale Entwicklungspolitik sicherzustellen, wurden die identifizierten Kernindikatoren von den am Projekt teilnehmenden Modellkommunen testweise für die Jahre 2017, 2018 und 2019 erhoben. Um eine möglichst unkomplizierte Erhebung der Indikatoren in den kommunalen Verwaltungen zu gewährleisten, wurden Erhebungshilfen in Form von Excel-Tabellen (Anhang 4.6) erstellt und den Kommunen zur Verfügung gestellt. Die Tabellen sind so angelegt, dass viele der Kernindikatoren bereits automatisch berechnet werden, sobald die entsprechenden Basisdaten, wie Einwohnerzahlen oder die Anzahl von Projekten und Kooperationen, eingetragen werden. Zudem bieten die Erhebungshilfen, neben den Indikatorensteckbriefen, noch weitere Hilfestellungen und Erläuterungen zur Erhebung der Indikatoren und sind so aufgebaut, dass eine unkomplizierte Übertragung der Erhebungsergebnisse in die Vergleichsring-Software der KGSt gewährleistet ist.

Diese Software der KGSt wurde für die anschließende, exemplarische Sammlung und Darstellung der Indikatorenwerte aus den Modellkommunen genutzt. Hierbei handelt es sich um eine Web-Anwendung, über die die kommunalen Kennzahlenwerte ortsunabhängig erhoben, Auswertungen generiert und innerhalb des Vergleichsrings, d. h. der Gruppe der teilnehmenden Kommunen, interkommunale Vergleiche durchgeführt werden können. Zudem werden den Modellkommunen hier Daten und Dokumente exklusiv zur Verfügung gestellt.

Die Erhebung der Indikatoren lief von Anfang Februar bis Ende April 2020 in zwei Phasen. Zunächst umfasste die Erhebung nur neun der insgesamt 16 Kernindikatoren, denn die notwendigen Daten für die Indikatoren „Fairtrade Town“ und „Fairtrade Schools“ können direkt von TransFair e.V. (Fairtrade Deutschland), also aus zentraler Quelle, bezogen werden und müssen nicht von den Kommunen selbst erhoben werden. Zudem hatten sich vor Beginn der Erhebungsphase im Projekt noch Klärungs- und Präzisierungsbedarfe zu den ausgebanbezogenen Indikatoren und insbesondere zur Abbildung des für das Projekt wichtigen Bereichs der nachhaltigen Beschaffung ergeben, sodass die diesbezüglichen Indikatoren nochmals überarbeitet werden mussten (vgl. die Ausführungen hierzu auf S. 12). Um dennoch im Zeitplan bleiben zu können, wurden diese Indikatoren zunächst von der Erhebung ausgenommen und in ihrer überarbeiteten Form zu einem späteren Zeitpunkt wieder ergänzt.

Diese Zweiteilung der Datenerhebung brachte zudem den Vorteil mit sich, dass auf Rückmeldungen aus den Modellkommunen bezüglich etwaiger Probleme bei der Erhebung einzelner Indikatoren in der definierten Form, Unklarheiten in den Definitionen, Indikatorenbeschreibungen, Steckbriefen und Erhebungshilfen und ähnliches in der ersten Erhebungsphase direkt reagiert und für die zweite Erhebungsphase entsprechend überarbeitete oder nachgebesserte Unterlagen und Dateien zur Verfügung gestellt werden konnten.

Diese inhaltlich entsprechend der bisherigen Rückmeldungen überarbeiteten und um neue und zuvor von der Erhebung ausgenommene Indikatoren ergänzten Indikatorenbeschreibungen und Erhebungshilfen konnten den Modellkommunen Ende März für die weitere Erhebung zur Verfügung gestellt werden. Am 28. April 2020 endete die testweise Erhebung der Kernindikatoren für kommunale Entwicklungspolitik in den Modellkommunen.

Während der Erhebungsphase kam es durch den weltweiten Ausbruch der Atemwegserkrankung COVID-19 („Corona-Virus“) und der zur Eindämmung dieser Pandemie beschlossenen politischen Maßnahmen zu massiven Einschränkungen im öffentlichen und privaten Leben. Hierdurch konnte auch die testweise Erhebung der Indikatoren für kommunale Entwicklungspolitik nur noch unter deutlich erschwerten Bedingungen durchgeführt werden. So standen in den Modellkommunen für die Datenerhebung nun weniger zeitliche und personelle Ressourcen zur Verfügung, als ursprünglich geplant. Teilweise wurden auch den am Projekt mitwirkenden Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern aus den Modellkommunen neue Aufgaben in Krisenstäben u. ä. zugewiesen. Zudem arbeiteten viele Mitarbeiter der kommunalen Verwaltungen und anderer für die Erhebung relevanter Stellen nun im Homeoffice, was häufig den Zugriff auf die für die Erhebung der Indikatoren benötigten Daten und Statistiken erschwerte oder ganz unmöglich machte. Schulen und Kindertageseinrichtungen wurden aufgrund der Pandemie geschlossen, was dazu führte, dass Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in diesen Einrichtungen oft nicht mehr erreichbar waren und Daten, beispielsweise für eine Vollerhebung aller Schulen mit Nachhaltigkeitszertifikat in der Kommune, nicht vollumfänglich ermittelt werden konnten. Hierdurch konnten teilweise Indikatoren nicht erhoben werden, deren Datenbasis unter normalen Umständen zur Verfügung gestanden hätte.

Von acht Kommunen, die ihre Teilnahme an der Erhebung der Indikatoren zugesagt hatten, konnten aufgrund dieser Extremsituation letztlich nur fünf Kommunen auch tatsächlich Daten erheben.

2.3.4 Ergebnisse der Datenerhebung

Aufgrund der durch die Einschränkungen aufgrund der Corona-Pandemie während der Erhebung hervorgerufenen Ungenauigkeiten und der großen Lücken in den erhobenen Daten, entschlossen wir uns, die Ergebnisse hier in anonymisierter Form zu veröffentlichen und nur Kennzahlen darzustellen, zu denen Daten aus mindestens drei Kommunen vorliegen. Dies ist bei zehn der 17 Kernindikatoren der Fall.

Durchschnittlich wurden im Jahr 2019 in den Modellkommunen rund 1400 Euro je 10.000 Einwohner für entwicklungspolitische Projekte ausgegeben. Ein Blick auf die absoluten Zahlen vor der Berechnung auf die Einwohnerzahl offenbart hier die großen Unterschiede im entwicklungspolitischen Engagement der Kommunen und den hierfür aufgewendeten Ressourcen: Hier reicht die Spannweite der jährlich für Projekte der kommunalen Entwicklungspolitik aufgewendeten Mittel in den teilnehmenden Kommunen von 500 bis zu 436.000 Euro und entsprechend fällt auch die Zahl der durchgeführten Projekte aus. Während einige der betrachteten Kommunen nur gelegentlich einzelne Projekte zur kommunalen Entwicklungspolitik durchführten, konnten andere Kommunen für jedes betrachtete Jahr mehr als 30 Projekte mit klarem Bezug zur kommunalen Entwicklungspolitik angeben. Der Medianwert¹ liegt bei 5 entwicklungspolitischen Projekten, die pro Jahr von den Modellkommunen durchgeführt werden und mit Bezug auf die Einwohnerzahl bei 0,35 entwicklungspolitischen Projekten je 10.000 Einwohner. Die Zahl der Partnerschaften der Kommunen mit Partnern im globalen Süden bei durchschnittlich drei Partnerschaften und bezogen auf die Einwohnerzahl² bei 0,05 Partnerschaften pro 10.000 Einwohner.

Interessante Ergebnisse erbrachte die ermittelte Zahl der Schulen, die mit einem Nachhaltigkeitszertifikat ausgezeichnet worden sind: Durchschnittlich fünf Schulen sind in jeder der teilnehmenden Kommunen mit einem solchen Zertifikat ausgezeichnet und interessanterweise scheint die Zahl der so ausgezeichneten Schulen recht unabhängig von der Gesamtzahl der Schulen in den Kommunen zu sein. Kommunen mit einer großen Zahl an Schulen sind also keineswegs auch Standorte von mehr „nachhaltige Schulen“. An dieser Stelle muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die ungünstigen Rahmenbedingungen aufgrund der Corona-Pandemie die Erhebung dieses Indikators stark erschweren, wodurch es zu Ungenauigkeiten gekommen sein kann. Die Berechnung des Indikators ergab hier einen Anteil von 7,69 nachhaltigen Schulen in den Modellkommunen und eine kontinuierliche Steigerung des Anteils im betrachteten Zeitraum.

Durchschnittlich befanden sich darunter zwei als „Fairtrade-School“ ausgezeichnete Schulen, die gesondert erhoben worden sind. Dies zeigt die große Verbreitung dieser Auszeichnung und vor allem den Stellenwert des fairen Handels, auch für die Schulen.

Generell zeigte sich ein ausgeprägtes Engagement der Modellkommunen im Bereich des fairen Handels: Durchschnittlich wurden im Jahr 2019 fünf Projekte mit Initiativen des fairen Handels durchgeführt (vier

¹ Der Median derjenige Wert, der genau „in der Mitte“ steht, wenn man die Messwerte der Größe nach sortiert. Er wird hier anstelle des arithmetischen Mittel zur Berechnung von Durchschnittswerten verwendet, da er robuster gegenüber einzelnen extremen Werten ist und so einen verlässlicheren Durchschnittswert bei kleinen Fallzahlen bietet.

² Angabe der Einwohnerzahl gemäß der jeweiligen örtlichen Statistik. Diese Angaben unterscheiden sich mitunter von den Angaben der statistischen Landesämter.

Projekte in den Vorjahren). Die Spannweite reicht hier von einem bis hin zu 15 in den einzelnen Kommunen mit Initiativen des fairen Handels durchgeführten Projekten bzw. durchschnittlich 0,29 Projekte je Einwohner in diesem Bereich.

Als nur sehr schwer messbar erwies sich der Bereich der nachhaltigen Beschaffung (s.o.). Eine dezentrale Beschaffung machte es häufig schon nahezu unmöglich, die Gesamtzahl der Beschaffungsverfahren für einzelne Jahre zu ermitteln. Erschwerend kamen dann die Auswirkungen der Corona-Pandemie und der entsprechenden Maßnahmen hinzu, die eine ressortübergreifende Kommunikation in den Verwaltungen im Erhebungszeitraum zusätzlich erschwerten. Bewährt hat sich allerdings der neu entwickelte „Index nachhaltige Beschaffung“, der Stand und Stellenwert dieses wichtigen Bereichs der kommunalen Entwicklungspolitik in den Kommunalverwaltungen abbildet. In den teilnehmenden Modellkommunen wurden Indexwerte zwischen 0 und 6 erreicht. Der Median als Durchschnittswert liegt für diese Erhebungsergebnisse bei 2, das theoretische Maximum des Index bei 10. Die Ergebnisse des Index zeigen somit noch ein deutliches Potential in den Kommunen, Nachhaltigkeitskriterien zu einem festen Bestandteil der kommunalen Beschaffung zu machen und konsequent durchzusetzen.

2.3.5 Rückmeldungen zur Erhebbarkeit der einzelnen Indikatoren

Der größte Teil der Kernindikatoren wurde von den Modellkommunen als unproblematisch und prinzipiell gut erhebbar beurteilt, bei anderen erwies sich die Erhebung als schwieriger und teilweise wurden in der Erhebungspraxis vorher nicht erkannte Fallstricke und Herausforderungen bemerkt. Die Rückmeldungen der Modellkommunen zu diesen Indikatoren sollen hier kurz skizziert werden:

Nachhaltige Schulen und nachhaltige Kitas

Durch die während der Erhebung aufgetretene Ausnahmesituation infolge der Corona-Pandemie war es den Modellkommunen vielfach nicht möglich, eine Vollerhebung der Schulen mit Nachhaltigkeitszertifikat auf ihrem Gebiet durchzuführen. In einigen Kommunen wurde versucht, fehlende Daten durch eigene Recherchen zu ermitteln, was evtl. zu Verzerrungen in den Ergebnissen und der interkommunalen Vergleichbarkeit führte.

Zudem stellte sich heraus, dass die Kindertageseinrichtungen oftmals nicht zentral erfasst werden, was die Erhebung des Indikators „Nachhaltige Kindertageseinrichtungen“ entgegen der ursprünglichen Planungen sehr erschwert. Hier wirkte sich zudem die im Erhebungszeitraum auftretenden Schul- und Kitaschließungen in Folge der Corona-Krise besonders aus, da es während der Erhebung nicht mehr möglich war, Anfragen an die Kindertageseinrichtungen selbst zu stellen.

Projekte mit migrantischen Organisationen

Aus mehreren Modellkommunen wurde angemerkt, dass sie zwar viele Projekte mit Migrantinnen und Migranten, nicht aber mit migrantischen Organisationen durchführen würden. Diese für die kommunale Entwicklungspolitik teilweise durchaus einschlägigen Projekte, bleiben in der bisherigen Liste der Kernindikatoren unberücksichtigt (lassen sich aber problemlos durch die Ergänzung weiterer Indikatoren aus der Gesamtliste der formulierten Indikatoren ergänzen). Vorgeschlagen wurde daher, in zukünftigen Erhebungen den Indikator weiter zu fassen und allgemeiner als „Projekte mit Migrantinnen und Migranten“ zu erheben.

Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund.

Die Erhebung dieses, auf einer Erhebung der Heinrich-Böll-Stiftung aus dem Jahr 2011 (Schönwälder, Sinanoglu, & Volkert, 2011) basierenden Indikators, wurde in den Modellkommunen mehrfach als sehr schwierig angesehen. Teilweise konnten diese Angaben recht unkompliziert bei einer zentralen Stelle, etwa einer Integrationsbeauftragten, erfragt werden, teilweise mussten sie aber direkt von den Ratsmitgliedern erhoben werden. In jedem Fall ist hier zu berücksichtigen, dass die Angabe eines Migrationshintergrundes rein freiwillig erfolgt und hierdurch Angaben mitunter unvollständig und für frühere Wahlperioden nicht mehr ermittelbar sind. Die Erhebung ergab somit eine geringe Validität und Datenqualität dieses Indikators.

Index nachhaltige Beschaffung

Der aus zehn Items (Fragen) bestehende Index erwies sich als gut geeignet, um eine Kennzahl für den Stellenwert nachhaltiger Beschaffung in den Kommunen zu bilden. Die verwendeten Fragen wurden durchgehend für geeignet befunden; es gab keinerlei Ergänzungen oder Änderungswünsche aus den Modellkommunen. Angeregt wurde, zukünftig noch eine neutrale Antwortkategorie zu ergänzen, da einzelne Fragen nicht in allen Modellkommunen sinnvoll beantwortet werden konnten. Eine entsprechende Überarbeitung wird im Rahmen der Übernahme des Indikators in den Gesamtkatalog der „SDG-Indikatoren für Kommunen“ durchgeführt werden.

Nachhaltige Beschaffungsverfahren

Anders als die allgemeinen Fragen zum Beschaffungsprozess aus dem Index nachhaltige Beschaffung konnte die konkrete Zahl von Beschaffungsverfahren, bei denen Kriterien einer nachhaltigen Beschaffung angewendet wurden, in den meisten Fällen nicht ermittelt werden. Aufgrund der dezentralen Organisation des Beschaffungsprozesses ist es den Modellkommunen nicht möglich gewesen, hier adäquate Zahlen zu generieren. Eine Lösung könnte in noch klareren Definitionen und festen Kriterien liegen, die bei zukünftigen Beschaffungen von den jeweiligen Ämtern direkt mit erhoben werden.

2.3.6 Optimierungsvorschläge für Erhebungshilfen und Indikatorenbeschreibungen

Eine wichtige Erfahrung aus der testweisen Erhebung in den Modellkommunen war, dass die Erhebungshilfen und Steckbriefe in den Verwaltungen der Modellkommunen in hohem Maße an verschiedene Stellen weitergeleitet und von Personen bearbeitet wurden, die nicht immer alle Informationen zum Projekt und der bisherigen Indikatorenentwicklung besaßen bzw. besitzen konnten. Hieraus ergaben sich verschiedene Vorschläge für die Vereinfachung und Optimierung der Erhebungshilfen: Dass nicht alle erforderlichen Informationen in einer Datei verfügbar waren, erschwerte so die Erhebung. Zukünftig sollte daher eine engere Verzahnung von Erhebungshilfen und Indikatorensteckbriefen erfolgen und zudem eine universelle Beschreibung und Übersicht der wesentlichen Aspekte der Erhebung beigefügt werden. Zudem wurden von den Modellkommunen weitreichende Kommentierungsmöglichkeiten in den Erhebungshilfen gewünscht.

Die entsprechend der Rückmeldungen angepassten Erhebungshilfen sind im Anhang 4.6 enthalten.

Fazit

Die Ergebnisse dieses Projekt bilden einen Einstieg, einen ersten Ersten Schritt, um den entwicklungs-politische Beitrag von Kommunen zur Umsetzung der Agenda 2030 sichtbar zu machen. Die Kernindikatoren haben sich in einem ersten „Realitätscheck“ in den Modellkommunen bewährt und liefern interkommunal vergleichbare Ergebnisse zu einigen wesentlichen Kernthemen kommunaler Entwicklungspolitik und häufigen Formen des entwicklungs-politischen Engagements deutscher Kommunen. Weitere Schritte, insbesondere zum Bereich der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit, etwa Indikatoren zur Abbildung der Zusammenarbeit mit weiteren wichtigen Akteursgruppen, die bisher unberücksichtigt blieben, müssen folgen.

Die Kernindikatoren können somit als erster Baustein eines modularen Aufbaus verstanden werden, sie geben erste Informationen über wesentliche Kernthemen kommunaler Entwicklungspolitik und lassen sich durch weitere Indikatoren ergänzen. Hierfür bieten sich etwa die weiteren in diesem Projekt identifizierten und den für kommunale Entwicklungspolitik relevanten SDG Teil- und Unterzielen zugeordneten Indikatoren an, da sie auf der selben methodischen Vorgehensweise basieren, aber auch in den Kommunen selbst definierte Indikatoren sind nötig, um den vielfältigen Projekten und sonstigen Formen des Engagements und der Zusammenarbeit gerecht zu werden. Die im Projekt vorgenommenen Begriffsdefinitionen und notwendigen thematischen Eingrenzungen können helfen das Thema handhabbarer zu machen und zu einem einheitlichen Verständnis kommunaler Entwicklungspolitik zu gelangen. Auch hier handelt es sich um Pionierarbeit, um erste Schritte, denen hoffentlich bald weitere folgen werden um einen fundierteren Blick auf dieses wichtige Thema zu erlangen.

3 Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis „Nachhaltige Stadtentwicklung in nationaler und internationaler Perspektive“ (IMA Stadt). (2017). *Bericht des interministeriellen Arbeitskreises „Nachhaltige Stadtentwicklung“ in nationaler und internationaler Perspektive“* (IMA Stadt). Von https://www.innovationsplattform-zukunftsstadt.de/files/IMA-Stadt_Bericht%202017.pdf abgerufen
- Assmann, D., Honold, J., Grabow, B., & Roose, J. (2018). *Kommunen, SDG-Indikatoren für Kommunen: Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen*. (Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Urbanistik, & Engagement Global, Hrsg.) Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. (2019). *Glossar - Entwicklungszusammenarbeit*. Abgerufen am 23. Mai 2019 von <https://www.bmz.de/de/service/glossar/E/entwicklungszusammenarbeit.html>
- Deutscher Nachhaltigkeitspreis. (2018). *Stadt Wernigerode mit Stadt Hoi An (Vietnam)*. Abgerufen am 23. Mai 2019 von <https://www.nachhaltigkeitspreis.de/wettbewerbe/kommunale-partnerschaften/nominierte-kp/stadt-wernigerode/>
- Eckert, A. (9. Februar 2015). Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit. *Aus Politik und Zeitgeschichte*(7-9/2015), S. 3 -8.
- Friedel, A.-S. (9. Februar 2015). Editorial. *Aus Politik und Zeitgeschichte*(7-9/2015).
- Fröhlich, K., & Lämmlin, B. (2009). *Kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland: Studie zum entwicklungspolitischen Engagement deutscher Städte, Gemeinden und Landkreise*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Holzapfel, S. (2014). *Boosting or Hindering Aid Effectiveness? An Assessment of Systems for Measuring Agency Results*. (D. I. Entwicklungspolitik, Hrsg.) Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Sachs, W. (2002). *Nach uns die Zukunft. Der globale Konflikt um Gerechtigkeit und Ökologie*. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel.
- Schmid, S. (2015). Entwicklungszusammenarbeit als strategisches Feld der Außenpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 7-9/2015, S. 29-35.
- Schönwälder, K., Sinanoglu, C., & Volkert, D. (2011). *Vielfalt sucht Rat: Ratsmitglieder mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten*. (Heinrich-Böll-Stiftung, Hrsg.) Berlin.
- Schultze, R.-O., & Nohlen, D. (Hrsg.). (2005). *Lexikon der Politikwissenschaft: Theorien, Methoden, Begriffe* (Bde. Band 1 A-M). München: C.H. Beck.
- Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. (2019). *Kommunale Entwicklungspolitik öffnet Türen. Gute Beispiele aus engagierten Kommunen*. Bonn: Engagement Global gGmbH.
- Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. (2019). *Praxisbeispiel aus Schweinfurt: Interkulturelles Begegnungszentrum für Frauen*. Abgerufen am 09. Juli 2019 von <https://skew.engagement-global.de/praxisbeispiel-schweinfurt.html>
- UNO-Flüchtlingshilfe. (2019). *Globale Trends 2018: Flüchtlingszahlen*. Abgerufen am 09. Juli 2019 von <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/informieren/fluechtlingszahlen/>

4 Anhänge

4.1 Definition und Abgrenzung der kommunalen Entwicklungspolitik

4.2 Relevanzcheck der SDGs aus Sicht der kommunalen Entwicklungspolitik

4.3 Sammlung, Bewertung und Auswahl von SDG-Indikatoren für kommunale Entwicklungspolitik

4.4 Übersicht der SDG-Kernindikatoren für kommunale Entwicklungspolitik

4.5 Steckbriefe der SDG-Kernindikatoren für kommunale Entwicklungspolitik

4.6 Erhebungshilfen

4.7 Anonymisierte Erhebungsergebnisse

Die Anhänge können hier abgerufen werden:

[https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/
agenda-2030-nachhaltige-entwicklung-vor-ort/](https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/agenda-2030-nachhaltige-entwicklung-vor-ort/)

Adressen | Kontakte

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Henrik Riedel
Senior Project Manager
Programm LebensWerte Kommune
Telefon +49 5241 81-81266
henrik.riedel@bertelsmann-stiftung.de

Engagement Global gGmbH
Servicestelle Kommunen in der Einen Welt
Tulpenfeld 7
53113 Bonn
Telefon +49 228 2017-0

Annette Turmann
Abteilungsleiterin Global Nachhaltige Kommune
Servicestelle Kommunen in der Einen Welt
Telefon +49 228 20717-335
annette.turmann@engagement-global.de

www.bertelsmann-stiftung.de