

Andreas Fieber · Matthias Eggerl

Kommunale Nachhaltigkeits- berichte

**Ein Praxisleitfaden auf der Basis der
Sustainable Development Goals (SDGs)**



Gesamtinhaltsübersicht

Vorwort	11
Abbildungsverzeichnis	14
Tabellenverzeichnis	17
Abkürzungsverzeichnis	20
Einleitung: Globale Risiken und kommunale Nachhaltigkeits- berichte	23
I. Grundsätzliche Überlegungen zur Nachhaltigkeit	27
1. Historische Entwicklung des Nachhaltigkeitsbegriffs	28
1.1 Der Nachhaltigkeitsbegriff in der Forstwirtschaft	28
1.2 Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung	29
2. Dimensionen des Nachhaltigkeitsbegriffs	34
2.1 Die drei Säulen der Nachhaltigkeit	35
2.2 Generationengerechtigkeit	40
2.3 Substituierbarkeit der Kapitalarten – starke und schwache Nachhaltigkeit	40
2.4 Verhaltensänderung oder technischer Fortschritt?	46
3. Nachhaltigkeit im kommunalen Umfeld	49
3.1 Relevanz individueller Entscheidungen für eine nachhaltige Entwicklung	50
3.2 Anwendung des Nachhaltigkeitsbegriffs auf kommunales Handeln	56
3.3 Intra- und intergenerationelle Gerechtigkeit in Bezug auf kommunales Handeln	57
II. Die Rolle der Kommunen für eine nachhaltige Entwicklung	75
1. Die rechtliche Stellung der Kommunen und ihre Aufgaben	76

2.	Die Kommunen in den Entwicklungsagenden der Vereinten Nationen	86
2.1	Die Kommunen im globalen Kontext	86
2.2	Agenda 21 und Lokale Agenda 21	87
2.3	Die Agenda 2030	90
2.4	Die Sustainable Development Goals der Agenda 2030	95
2.5	Die Rolle der Kommunen in der Agenda 2030	100
3.	Die Kommunen in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie	106
4.	Die Bedeutung der Kommunen für das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele	113
III.	Grundlagen zu kommunalen Nachhaltigkeitsberichten	125
1.	Was sind kommunale Nachhaltigkeitsberichte?	126
2.	Nachhaltigkeitsberichte als Teil des kommunalen Nachhaltigkeitsmanagements	128
2.1	Grundsätzliches zu kommunalem Nachhaltigkeitsmanagement	129
2.2	Funktionen eines Nachhaltigkeitsberichts im kommunalen Nachhaltigkeitsmanagement	132
3.	Auswahl kommunaler Nachhaltigkeitsberichte in Deutschland	136
4.	Im Internet abrufbare bzw. erstellbare Nachhaltigkeitsberichte	147
4.1	Vorstellung des Portals Wegweiser Kommune	148
4.2	Vorstellung des SDG-Portals	151
4.3	Vergleich der Berichte der beiden Portale	154
IV.	Konzept für eine einheitliche kommunale Nachhaltigkeitsberichterstattung	157
1.	Ziele und Vorteile der Standardisierung	158
2.	Grundsätze ordnungsgemäßer Berichterstellung	161

3.	Aufbau des Berichts	165
3.1	Orientierung an den Sustainable Development Goals	165
3.2	Individueller und indikatorengestützter Teil	166
3.3	Einheitliche Bezeichnung der Berichte	169
3.4	Gleichbleibende und angemessene Berichtszeiträume	170
4.	Ein zentrales Instrument: Indikatoren	172
5.	Veröffentlichung	188
V.	Leitfaden zur Erstellung kommunaler Nachhaltigkeits- berichte	193
1.	Erste Schritte: Initiierung eines Nachhaltigkeits- berichts	194
2.	Rahmenbedingungen für die Erstellung eines Nachhaltigkeitsberichts	196
3.	Überwindung von Widerständen gegen kommunale Nachhaltigkeitsberichte	201
4.	Erstellung des individuellen Teils	206
5.	Erstellung des indikatorengestützten Teils: Ermittlung und Darstellung der Daten	211
6.	Gestaltung und Veröffentlichung	214
6.1	Allgemeines zur Gestaltung und Veröffentlichung	215
6.2	Veröffentlichung als Voluntary Local Review bei den Vereinten Nationen	216
7.	Fördermöglichkeiten	219
7.1	Förderung von der Servicestelle für Kommunen in der Einen Welt (SKEW)	220
7.2	Förderungen von den Bundesländern	222
VI.	Praxisbeispiel: Der Nachhaltigkeitsbericht der Gemeinde Rott a. Inn	235
1.	Ausgangslage in Rott a. Inn	236

2.	Prozess der Planung und Erstellung	238
2.1	Idee und Startschuss	238
2.2	Konkrete Durchführung	239
2.3	Veröffentlichung	242
3.	Zusammenfassung des Berichtsprozesses	243
VII.	Fazit und Ausblick	245
VIII.	Anhang	247
1.	Nachhaltigkeitsberichte der Bundesländer	247
2.	Nachhaltigkeitsberichte der Städte ab 200.000 Einwohnerinnen und Einwohnern	249
3.	Nachhaltigkeitsberichte der Kommunen in Bayern	251
4.	Nachhaltigkeitsbericht Rott a. Inn 2021 (Auszüge)	253
IX.	Literaturverzeichnis	301
X.	Stichwortverzeichnis	317

Vorwort

Nachhaltigkeitsberichte sind in der Privatwirtschaft mittlerweile weit verbreitet. Kommunale Nachhaltigkeitsberichte sind dagegen noch die Ausnahme und werden überwiegend von größeren Städten veröffentlicht. Im kommunalen Bereich verfügen offenbar nur sie über die notwendigen personellen Voraussetzungen, um die meist sehr arbeits- und zeitintensive Erstellung von Nachhaltigkeitsberichten zu bewältigen.

Intention dieses Buchs ist es, die Verbreitung kommunaler Nachhaltigkeitsberichte zu fördern. Dafür wird ein eigenes Konzept vorgestellt, das für Gemeinden jeder Größenklasse anwendbar ist. U.a. werden eine mögliche Gliederung und deren inhaltliche Ausgestaltung mithilfe von Indikatoren anhand zahlreicher Beispiele erläutert. Die Anwendung dieser Vorschläge verringert den Zeitaufwand erheblich. Zusätzlich wird das nötige fachliche Hintergrundwissen kompakt dargestellt. Dadurch wird die Einarbeitungszeit in das Thema stark reduziert. Insgesamt führt die Übernahme der vorgestellten Gliederung und deren Indikatoren zu einem überschaubaren Aufwand. Dies soll kleine wie große Gemeinden bzw. Städte dazu ermutigen, einen kommunalen Nachhaltigkeitsbericht zu veröffentlichen.

Das Buch richtet sich in erster Linie an Verantwortliche in Politik und Verwaltung, ist aber darüber hinaus für alle relevant, die das Thema „Nachhaltigkeit“ in ihrem Heimatort voranbringen wollen. Es bietet Interessierten, die sich mit den Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen beschäftigen, nützliche Informationen und Hinweise. Damit kann es als Anstoß dienen, in weit mehr Gemeinden als bisher das Thema „Nachhaltigkeit“ auf die Agenda zu setzen.

Die Anwendbarkeit des vorgestellten Konzepts wurde anhand einer oberbayerischen Gemeinde geprüft. Trotz dieser lokalen Verankerung sollen mit diesem Buch ausdrücklich Kommunen in ganz Deutschland in ihrem Nachhaltigkeitsreporting unterstützt werden.

Im ersten Kapitel des Buchs wird zunächst erläutert, wie der Begriff „Nachhaltigkeit“ zu definieren ist und wie er auf die kommunale Ebene angewendet werden kann:

Nachhaltiges kommunales Handeln bedeutet, den jetzt lebenden Generationen ein intaktes ökonomisches, ökologisches und soziales

Gefüge zur Verfügung zu stellen und den nächsten Generationen ein ebensolches intaktes Gefüge zu hinterlassen.

Anschließend wird im zweiten Kapitel die Rolle der Kommunen für eine nachhaltige Entwicklung erläutert. Neben rechtlichen Grundlagen werden die Inhalte und Ziele von internationalen Vereinbarungen wie der „Agenda 2030“ mit den Sustainable Development Goals (SDGs) und dem darauf aufbauenden nationalen Programm „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021“ vorgestellt.

Das dritte Kapitel vermittelt wichtiges Basiswissen zum Thema „Kommunale Nachhaltigkeitsberichte“. In diesem Zusammenhang werden u. a. bisher veröffentlichte Nachhaltigkeitsberichte deutscher Städte und Gemeinden vorgestellt.

Im vierten Kapitel schließlich wird ein allgemein anwendbares Konzept für kommunale Nachhaltigkeitsberichte vorgestellt. Einen konkreten Leitfaden, an dem sich Verantwortliche und Interessierte in deutschen Städten und Gemeinden orientieren können, liefert das fünfte Kapitel.

Anhand eines Fallbeispiels wird gezeigt, wie der Prozess der Berichterstellung in der Praxis aussehen kann. Dafür wurde die oberbayerische Gemeinde Rott a. Inn ausgewählt. Mit ihren etwas mehr als 4.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, ihrer ländlichen Lage und der trotzdem recht guten Anbindung an die Zentren Rosenheim und München kann sie durchaus als durchschnittliche deutsche Gemeinde angesehen werden. Somit dient das Beispiel als Referenz für möglichst viele andere Kommunen.

Abschließend wird ein Ausblick gegeben, welche Rahmenbedingungen für eine flächendeckende Nachhaltigkeitsberichterstattung nötig wären und wie sich die Berichterstattung in Zukunft weiterentwickeln könnte.

Wichtiger Hinweis

Die erwähnten Nachhaltigkeitsberichte sind jeweils im Anhang mit einem Internetlink aufgeführt. Weiterhin sind viele Hinweise mit einem Link versehen.

Redaktionsschluss war am 31.10.2021. Ansonsten wird im Text ausdrücklich darauf hingewiesen.

Danksagung

Unser besonderer Dank gilt dem Ersten Bürgermeister der Gemeinde Rott a. Inn Daniel Wendrock für seine Bereitschaft, etwas Neues auszuprobieren, und für seine Unterstützung bei der Erstellung des Nachhaltigkeitsberichts für die Gemeinde Rott a. Inn.

Außerdem bedanken wir uns bei den Studentinnen Joline Siehr und Barbara Maier für Recherchearbeiten in den (Un-)Tiefen des Internets. Professor Dr. Henning Prömpers gab ebenfalls wertvolle Hinweise. Ferner gilt unser Dank Heidrun Fieber, die das Manuskript kritisch geprüft und wichtige Anregungen gegeben hat. Schließlich bedanken wir uns bei Nikoline Kullmann, die als Lektorin die Entstehung des Buchs begleitet hat.

Pfaffing, Rott a. Inn, im Februar 2022

*Andreas Fieber
Matthias Eggerl*

Einleitung: Globale Risiken und kommunale Nachhaltigkeitsberichte

Der wohl wichtigste Bericht über globale Risiken für die Weltwirtschaft ist der jährliche „Global Risks Report“ des Weltwirtschaftsforums (WEF). Dieser erscheint jeweils am Anfang eines Jahrs kurz vor dem Treffen des WEF und ist dessen Arbeitsgrundlage.

Im Report 2022 werden die Top Ten der bedeutsamsten globalen Risiken für die nächsten zehn Jahre genannt. Dies sind ökonomische (Bsp.: Schuldenkrise), ökologische (Bsp.: Versagen beim Klimaschutz) und soziale Risiken (Bsp.: Spaltung der Gesellschaft – „Social cohesion erosion“).

Als größtes globales Risiko wird der Klimawandel eingestuft. Unter den Top Ten werden fünf verschiedene Risiken genannt, die in die Risikokategorie „Umwelt“ eingegliedert werden. Die Hälfte der vom WEF identifizierten bedeutsamen Risiken sind damit **ökologische** Risiken.

Auswirkungen	Risiko	Risikokategorie
1.	Versagen beim Klimaschutz	Umwelt
2.	Extreme Wetterereignisse	Umwelt
3.	Verlust der Artenvielfalt	Umwelt
4.	Soziale Spaltung	Sozial
5.	Armut (Livelihood crisis)	Sozial
6.	Infektionskrankheiten	Sozial
7.	Menschengemachte Umweltkatastrophen	Umwelt
8.	Krise bei den natürlichen Ressourcen	Umwelt
9.	Schuldenkrise	Ökonomisch
10.	Geoökonomische Konfrontation	Geopolitisch

Tab. 1: Die Top Ten der Risiken, sortiert nach dem Ausmaß der befürchteten Auswirkungen, eigene Darstellung in Anlehnung an „The Global Risks Report 2022“¹

Die Eintrittswahrscheinlichkeit dieser Risiken kann durch eine nachhaltige Lebensweise verringert oder der Eintritt zumindest hinaus-

¹ World Economic Forum (2022), S. 14, Figure 1.3

gezögert werden. Auch die möglichen Auswirkungen können durch vorausschauendes Handeln gemindert werden.

Voraussetzung für die Umsetzung einer nachhaltigen Lebensweise sind Informationen über den Status quo in der näheren Umgebung, in der die Menschen leben und arbeiten. Die Bevölkerung lebt in Kommunen und arbeitet in Unternehmen oder in Privathaushalten. Dies sind die Bereiche, die jeder Einzelne durch sein Verhalten beeinflussen kann, beispielsweise bei Wahlentscheidungen, der Mobilität, dem Einkauf von Lebensmitteln oder der Art des Wirtschaftens. Genauso benötigen diejenigen, die auf allen politischen Ebenen entscheiden, Daten als Grundlage für ihr Handeln.

Ein geeignetes Instrument für die Bereitstellung der notwendigen Daten und Informationen sind **Nachhaltigkeitsberichte**. Diese werden von zahlreichen Unternehmen sowie einigen Kommunen erstellt und veröffentlicht. Darin können die Auswirkungen des wirtschaftlichen und kommunalen Handelns in ökonomischer, ökologischer und sozialer Hinsicht sichtbar, messbar und damit vergleichbar gemacht werden.

Der Begriff „Kommunen“ umfasst Gemeinden, Städte, Landkreise und höhere Kommunalverbände wie beispielsweise die bayerischen Bezirke. In diesem Buch wird der Schwerpunkt auf Nachhaltigkeitsberichte für Gemeinden und Städte gelegt. Darunter befinden sich sogenannte kreisfreie Städte (die Bezeichnung in Baden-Württemberg lautet Stadtkreise). Diese gehören keinem Landkreis an und üben deshalb zusätzlich die Funktionen eines Landkreises aus. Wird in diesem Buch von Kommunen gesprochen, so sind damit in der Regel die Gemeinden und Städte gemeint.

In Deutschland gab es per 31.12.2019 insgesamt 11.007 Gemeinden. Davon waren 4.618 im Wesentlichen aufgrund ihrer geringen Größe in sogenannten Gemeindeverbänden organisiert. Dazu gibt es in den einzelnen Bundesländern eine Vielzahl unterschiedlicher Bezeichnungen. In der Wissenschaft werden diese übergreifend zusätzlich als Gesamtgemeinden bezeichnet. Auf Gemeindeebene und teils auch auf Gemeindeverbandsebene gibt es nahezu jährlich Reformen. Meist werden Gemeinden zusammengeschlossen, teils ändern sich ihre Zuschnitte. Dadurch variiert die Anzahl der Gemeinden und der Gemeindeverbände. Ihre Anzahl hat sich in den letzten Jahren immer weiter verringert. So betrug die Anzahl der Gemeinden zum 31.12.2009 noch 12.066, die Zahl der Gemeindeverbände 4.627.²

² Burgdorf et al. (2012), S. 28, Tab. 4

Bundesland	Gemeinden Anzahl	Bezeichnung der Gemeindever- bände (Gesamt- gemeinden)	Anzahl	Anteil in %
Baden- Württem- berg	1.103	Gemeindeverwal- tungsverband, Verwaltungs- gemeinschaft	462	41,9 %
Bayern	2.233	Verwaltungs- gemeinschaft	1.562	70,0 %
Berlin	1	---	1	100,0 %
Branden- burg	417	Amt	198	47,5 %
Bremen	2	---	2	100,0 %
Hamburg	1	---	1	100,0 %
Hessen	427	---	427	100,0 %
Mecklen- burg-				
Vorpom- mern	726	Amt	116	16,0 %
Nieder- sachsen	968	Samtgemeinde	431	44,5 %
Nordrhein- Westfalen	396	---	396	100,0 %
Rheinland- Pfalz	2.302	Verbandsgemeinde	178	7,7 %
Saarland	52	---	52	100,0 %
Sachsen- Anhalt	419	Verwaltungs- gemeinschaft	309	73,7 %
Sachsen	218	Verwaltungs- gemeinschaft	122	56,0 %
Schleswig- Holstein	1.108	Amt	170	15,3 %
Thüringen	634	Landgemeinde, Verwaltungs- gemeinschaft	191	30,1 %
Summe	11.007		4.618	42,0 %

Tab. 2: Anzahl Gemeinden und länderspezifische Bezeichnungen der Gemeindeverbände per 31.12.2019, eigene Berechnungen gemäß Auskunft Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Die Anzahl der Gemeinden verdeutlicht bereits das Potenzial, das in einer flächendeckenden Nachhaltigkeitsberichterstattung – besonders der kleinen Gemeinden – liegen würde. Dieses Buch soll einen Beitrag dazu leisten, dass mehr Kommunen als bisher ermuntert und befähigt werden, sich dem Thema der Nachhaltigkeitsberichterstattung zu widmen.

V. Leitfaden zur Erstellung kommunaler Nachhaltigkeitsberichte

Ziel

In diesem Kapitel sollen Tipps und Informationen, die bei der Arbeit an einem kommunalen Nachhaltigkeitsberichts nützlich sein können, vorgestellt werden. Dabei wird der gesamte Prozess von der Initiierung eines Berichts über seine konkrete Erstellung bis hin zur Veröffentlichung betrachtet.

1. Erste Schritte: Initiierung eines Nachhaltigkeitsberichts

Kurz und knapp

V Aller Anfang ist schwer – das gilt auch für kommunale Nachhaltigkeitsberichte. Der Anstoß zur Erstellung eines Nachhaltigkeitsberichts kann sowohl aus der Verwaltung und Politik als auch aus der Bevölkerung kommen. Wichtig ist es immer, die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger vom Nutzen der Berichterstattung zu überzeugen.

Neue Projekte, wie es Nachhaltigkeitsberichte in den meisten Kommunen sind, entstehen oft durch die Initiative einzelner Personen oder kleiner Gruppen. Wie eine Kommune dazu kommt, einen Nachhaltigkeitsbericht zu erstellen, ist von Fall zu Fall unterschiedlich. Der Startschuss für einen Nachhaltigkeitsbericht kann entweder von unten kommen (bottom up), also von Bürgerinnen und Bürgern, oder aber von den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern der Gemeinde ausgehen (top down).

Wenn die Initiative zu einem Nachhaltigkeitsbericht aus der Bürgerschaft kommt, ist es wichtig, möglichst viele kommunale Führungskräfte von der Idee zu überzeugen. Sie entscheiden, ob die personellen und finanziellen Ressourcen dafür bereitgestellt werden. Je größer deren kommunalpolitischer Einfluss, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Umsetzung des Projekts. Daneben wirkt sich eine gewisse Expertise auf dem Feld der Nachhaltigkeit positiv auf die Erfolgsaussichten aus. Wenn die (Ober-)Bürgermeisterin oder der (Ober-)Bürgermeister einer Gemeinde

oder Stadt sich für die Erstellung eines Nachhaltigkeitsberichts ausspricht, dann sind die Aussichten auf eine erfolgreiche Umsetzung sehr hoch. Deshalb ist der erste wichtige Schritt stets, die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger einer Kommune vom Sinn der Berichterstattung zu überzeugen. Klimaschutzmanagerinnen und -manager, Umweltreferentinnen und -referenten sowie andere Personengruppen, die sich berufsmäßig oder aufgrund ihres Amtes mit Nachhaltigkeitsthemen beschäftigen, sind gleichfalls wichtige Ansprechpartnerinnen und -partner.

Die Initiative kann genauso von der Spitze der Gemeinde ausgehen. Innovative Bürgermeisterinnen und Bürgermeister kommen von selbst auf die Idee, die Bürgerinnen und Bürger durch einen kommunalen Nachhaltigkeitsbericht zu informieren. Dies zeigt den Wählerinnen und Wählern, dass die nachhaltige Entwicklung im Fokus der politischen Führung liegt. Da Themen wie „Umweltschutz“ und „Nachhaltige Entwicklung“ in Umfragen regelmäßig als besonders wichtig genannt werden, kann eine solche Initiative am Ende eine Wahlentscheidung beeinflussen. Zahlreiche Bürgermeisterinnen und Bürgermeister wollen jedoch explizit aufgrund intrinsischer Motivation etwas in Richtung Nachhaltigkeit bewegen und nehmen daher aus Überzeugung die Aufwendungen für einen Nachhaltigkeitsbericht in Kauf.

Wenn der Impuls aus der politischen Spitze selbst kommt, sollte wiederum auch die Bevölkerung frühzeitig mit ins Boot geholt werden. Häufig gibt es in Kommunen Bürgerinnen und Bürger, die die Motivation haben, sich in ihrem Heimatort für mehr Nachhaltigkeit einzusetzen und auf lokaler Ebene „ins Tun zu kommen“. Diese Motivation sollte nach Möglichkeit gebündelt und zielgerichtet genutzt werden. Wenn der Nachhaltigkeitsbericht als Gemeinschaftsprojekt und nicht nur als Verwaltungsdokument wahrgenommen wird, steigert das seine Akzeptanz und seine Verbreitung. Bei der Erstellung des Berichts müssen alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit berücksichtigt werden: Ökonomie, Ökologie und Soziales. Daher ist es absolut notwendig, den Kreis der Beteiligten möglichst weit zu fassen, nicht etwa nur die örtliche Umweltinitiative. Genauso wichtig sind Gewerbe- oder Wirtschaftsverband sowie soziale Initiativen bzw. Einrichtungen für Kinder, Schule, Senioren, Kirche etc.

Da für die Indikatoren sehr viele Daten zu ermitteln sind, muss die Verwaltung eingebunden werden. Von ihr kann ein Großteil der

Daten erhoben oder in Erfahrung gebracht werden. Es ist daher wichtig, den Mitarbeitenden der Verwaltung frühzeitig die nötigen Informationen zukommen zu lassen.

Es ist vernünftig, ein kommunales Nachhaltigkeitsmanagement mit einer Bestandsaufnahme in Form eines Nachhaltigkeitsberichts zu beginnen. Dieser ist der Ausgangspunkt für die Identifizierung von Schwachstellen und Stärken in der Kommune. Außerdem wirkt die Erstellung eines Nachhaltigkeitsberichts auf die Beteiligten wie eine Art Brainstorming-Seminar, durch das zahlreiche Ideen entstehen werden. Eine Vielzahl von Anregungen sind in Kapitel V.4 und im individuellen Teil des Praxisbeispiels Rott a. Inn zu finden.

Praxistipp:

Hilfreiche Tipps können Sie in den Gemeinden und Städten bekommen, die bereits Erfahrungen mit Nachhaltigkeitsberichterstattung haben. Die Verantwortlichen geben in der Regel sehr gerne Auskunft und stellen das Konzept vielleicht sogar in Ihrer Kommune vor. Haben Sie keine Scheu, Erfahrungswerte einzuholen!

V

2. Rahmenbedingungen für die Erstellung eines Nachhaltigkeitsberichts

Kurz und knapp

Damit der Nachhaltigkeitsbericht zu einem Erfolg wird, ist es wichtig, zu Beginn einige zentrale Rahmenbedingungen zu klären. Diese sind:

1. Verantwortlichkeiten
2. Personelle Ressourcen
3. Finanzielle Ressourcen
4. Partizipation der Bürgerschaft
5. Zeitplan

Zur erfolgreichen Erstellung eines Nachhaltigkeitsberichts müssen eine Reihe von Rahmenbedingungen festgelegt werden. Wie bereits dargelegt muss der Anstoß für die freiwillige Erstellung eines Nach-