

Wo stehen die Berner Gemeinden hinsichtlich der Nachhaltigen Entwicklung?

Tobias Andres und Ueli Stalder, Amt für Umweltkoordination und Energie (AUE)

Artikel erschienen im Bulletin der Kantonalen Planungsgruppe Bern (KPG) 2/2019 Juni

1 Einleitung

"Und wie können wir jetzt den Fortschritt unserer Gemeinde in Richtung Nachhaltige Entwicklung überprüfen?" Diese Frage stellte eine Berner Gemeinde, die gerade den Prozess zur Integration der Nachhaltigen Entwicklung (NE) in ihre langfristige Politikplanung (= NE-Prozess) abgeschlossen hatte. Dies war der Startschuss für die Entwicklung des NE-Indikatorensets für Gemeinden des Kantons Bern. Gleichzeitig sollte das Minergie-Rating, welches das Amt für Umweltkoordination und Energie (AUE) zwischen 2005 und 2011 in den Berner Gemeinden durchgeführt hatte, durch ein umfassenderes Instrument abgelöst werden.

Das AUE unterstützt im Rahmen des Berner Kompetenzverbundes für die lokale NE seit gut 15 Jahren Gemeinden bei NE-Prozessen. Grundlage hierfür ist das Massnahmenblatt G_01 im Kantonalen Richtplan. Im Verlauf dieser Zeit hat das AUE ein ganzes Programm für die Gemeinden aufgebaut und stetig weiterentwickelt. Dazu gehören konzeptionelle Grundlagen, Instrumente und Leitfäden, aber auch Beratung, Veranstaltungen und Kurse. Das NE-Indikatorenset ist eines dieser Angebote, mit dem das AUE die Gemeinden bei der Umsetzung einer NE-orientierten Gemeindepolitik unterstützt.

Im vorliegenden Artikel wird zunächst erläutert, was der Kanton Bern unter NE versteht. Anschliessend wird ausgeführt, wie die NE als übergeordneter Zielrahmen in die Gemeindesteu-erung implementiert werden kann. Im dritten Teil wird das NE-Indikatorenset und das dafür neu aufgebaute Webportal zur Veröffentlichung der erhobenen Daten vorgestellt.

2 Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern

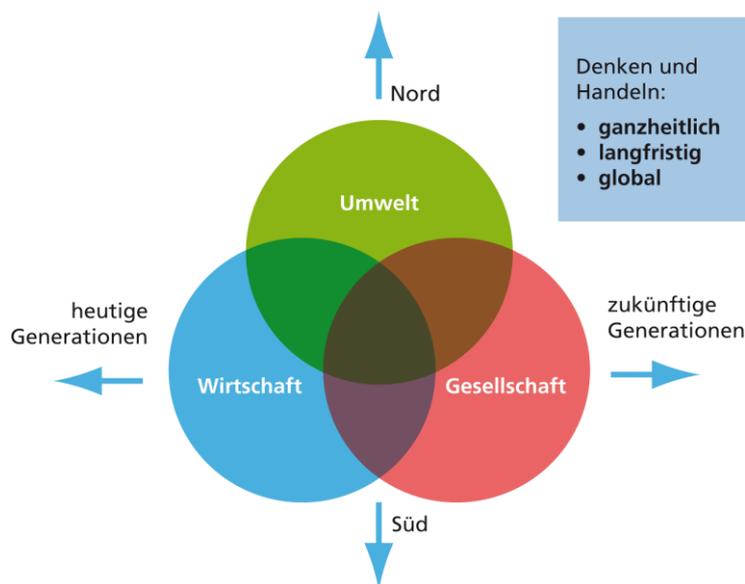
Die bis heute weltweit massgebende Definition der NE stammt von der UNO-Kommission für Umwelt und Entwicklung (Brundtland-Kommission, 1987):

"Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeit künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen."

Zentral sind gemäss Brundtland-Kommission das Konzept der Bedürfnisse, namentlich der Grundbedürfnisse der Armen dieser Welt, und die Begrenztheit der Ressourcen. NE zielt auf ein menschenwürdiges Leben für alle Menschen heute und in Zukunft innerhalb der Tragfähigkeitsgrenzen der Biosphäre.

Ausgehend von der Brundtland-Definition hat der Bundesrat 2002 in seiner "Strategie Nachhaltige Entwicklung" ein erweitertes Drei-Dimensionen-Modell der NE postuliert: Neben den Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft sind auch die zeitliche und die räumliche Dimension, d.h. die Interessen künftiger Generationen respektive aller Erdenbewohner zu berücksichtigen. Denken und Handeln müssen ganzheitlich, langfristig und global ausgerichtet sein.

Grafik 1: Erweitertes 3-Dimensionen-Modell der Nachhaltigen Entwicklung



Quelle: Nachhaltige Entwicklung in der Schweiz – Ein Wegweiser, IDANE (Hrsg.) 2012

Der Kanton Bern stützt sich auf dieses Verständnis des Bundesrates und hat daraus eine NE-Zielbereichsliste mit je 12 Zielbereichen für die drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft abgeleitet. Die Zielbereiche sind wichtige Themenfelder, die es bei der Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklung zu berücksichtigen gilt. Die NE-Zielbereichsliste ist die Grundlage für alle Instrumente, die das AUE in seiner Funktion als kantonale Fachstelle für Fragen zur NE in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat.

Grafik 2: NE-Zielbereichsliste des Kantons Bern

Umwelt	Wirtschaft	Gesellschaft
Biodiversität (Artenvielfalt)	Einkommen	Lärm / Wohnqualität
Natur und Landschaft	Lebenskosten	Mobilität
Energieverbrauch	Arbeitsmarkt	Gesundheit
Energiequalität	Investitionen	Sicherheit
Klima	Kostenwahrheit	Einkommens-/ Vermögensverteilung
Rohstoffverbrauch	Ressourceneffizienz	Partizipation
Rohstoffqualität	Innovationen	Kultur und Freizeit
Wasserhaushalt	Wirtschaftsstruktur	Bildung
Wasserqualität	Know-how	Soziale Sicherheit
Bodenqualität	Öffentlicher Haushalt	Integration
Bodenverbrauch	Steuern	Chancengleichheit
Luftqualität	Produktion	Überregionale Solidarität

Quelle: Einführung in die NE-orientierte Gemeindepolitik, Praxisorientierter Grundlagenbericht, AUE 2006

Die Agenda 2030

Seit September 2015 gibt es ein neues Zielsystem für ein gemeinsames, globales Handeln zu Gunsten der Umwelt und des Wohlstandes für alle Menschen auf der Erde: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit den 17 Sustainable Development Goals (SDGs), verabschiedet von den Vereinten Nationen am Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung. Die 17 Ziele für eine Nachhaltige Entwicklung mit ihren 169 Unterzielen sollen durch eine verstärkte globale Zusammenarbeit und durch ihre Integration in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft aller Länder bis 2030 erreicht werden. Die Schweiz hat massgeblich an der Erarbeitung der Agenda 2030 mitgewirkt. Die Agenda 2030 und die SDGs sind seither für die Politik auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene ein zunehmend wichtiger Orientierungsrahmen.

Grafik 3: Die 17 Sustainable Development Goals (SDGs) in der Agenda 2030, welche die UNO im September 2015 verabschiedet hat



Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), <https://www.aren.admin.ch/aren/de/home/nachhaltige-entwicklung/internationale-zusammenarbeit/agenda-2030-fuer-nachhaltige-entwicklung.html> [Online: 16.05.2019]

3 Der NE-Prozess zur Implementierung der NE in die Gemeindesteuerung

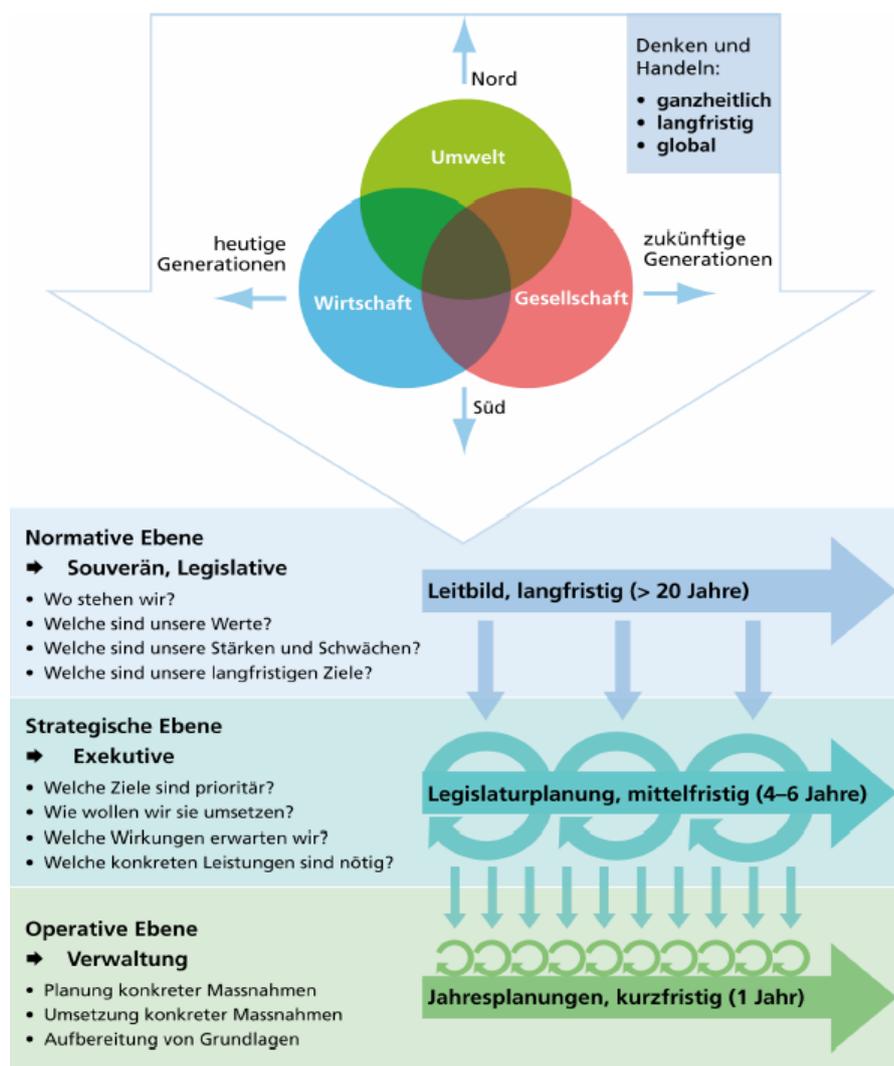
In der Agenda 21, die am Erdgipfel in Rio de Janeiro 1992 durch die internationale Staatengemeinschaft verabschiedet wurde, ist festgehalten, dass NE nicht nur eine globale, sondern vor allem auch eine lokale Herausforderung ist und "vor Ort" implementiert werden muss. In der föderalistischen Schweiz geht dies nur zusammen mit den Gemeinden. Der Regierungsrat des Kantons Bern hat deshalb im Jahr 2002 das Massnahmenblatt G_01 "Förderung der nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene" in den kantonalen Richtplan aufgenommen, das seither mehrmals aktualisiert worden ist. Darauf basierend hat das AUE in Absprache mit dem Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) und weiteren kantonalen Fachstellen in den letzten Jahren verschiedene Massnahmen und Instrumente entwickelt. Kernelement dieses Programms unter dem Titel " Berner Kompetenzverbund für die lokale NE" ist der sogenannte NE-Prozess: ein Konzept bzw. ein Angebot für Gemeinden, die ihre Politik und insbesondere ihre Instrumente der Politiksteuerung auf die Ziele der NE ausrichten wollen. In den letzten 15 Jahren haben rund 70 kleine und mittelgrosse Berner Gemeinden den NE-Prozess ganz oder

zumindest teilweise durchlaufen und wurden dabei durch das AUE beraten und in den letzten Jahren auch finanziell unterstützt¹.

Am Beginn des NE-Prozesses steht die Lagebeurteilung mit dem NE-Gemeindeprofilograf, einem vom AUE entwickelten Instrument zur Identifikation der Stärken und Schwächen einer Gemeinde aus Sicht der NE. Die Ergebnisse werden anschliessend gewertet und mittels einer SWOT-Analyse werden die Themen mit Handlungsbedarf (= Handlungsfelder) der Gemeinde aus Sicht der NE bestimmt.

Das Leitbild, das in einem nächsten Schritt des NE-Prozesses erarbeitet wird, besteht in der Regel aus einem Zukunftsbild (Vision) der Gemeinde und langfristigen Zielen, die das Zukunftsbild konkretisieren und die mit den vorher festgelegten Handlungsfeldern verknüpft sind. Die Leitbildziele sind zumeist nach den drei NE-Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft bzw. den dazu gehörigen NE-Zielbereichen gegliedert. Das Leitbild soll eine über mehrere Legislaturperioden hinweg gültige Orientierungshilfe sowohl für die Exekutive (Gemeinderat) als auch für die Legislative (Gemeindeparlament) und für die Verwaltung einer Gemeinde sein.

Grafik 4: Integration der Nachhaltigen Entwicklung in die Gemeindesteuerung



Quelle: Einführung in die NE-orientierte Gemeindepolitik, Praxisorientierter Grundlagenbericht, AUE 2006

¹ Das AUE empfiehlt den Gemeinden, für die Moderation des NE-Prozesses eine professionelle externe Beratung zu mandatieren und übernimmt 50% bzw. max. CHF 10'000.- von deren Kosten.

Den Abschluss des NE-Prozesses bildet die Legislaturplanung, mit der der Gemeinderat mittelfristige Ziele und Massnahmen zur Erreichung der Leitbildziele festlegt. Auf Ebene der Legislaturplanung erfolgt auch die Verknüpfung mit der Ressourcenplanung, d. h. die Budgetierung der finanziellen und personellen Ressourcen, die für die Umsetzung der Projekte und Massnahmen zur Verfügung stehen sollen.

Partizipation und Verankerung

Zur Erhöhung der demokratischen Legitimation der NE-orientierten Gemeindepolitik kann die Bevölkerung in den NE-Prozess einbezogen werden. Dabei existieren verschiedene Formen und Grade der Partizipation, z. B.

- eine Zukunftswerkstatt zu Beginn des Prozesses,
- eine Beteiligung von Bevölkerungsvertretern bei der Lagebeurteilung oder
- eine Vernehmlassung zum Leitbildentwurf.

Um die Ausrichtung der Gemeindepolitik auf die NE langfristig zu gewährleisten, kann die NE im Organisationsreglement der Gemeinde verankert werden, z. B.

- allgemein in Form einer NE-Präambel oder
- spezifisch bei den Zuständigkeitsbestimmungen von Stimmberechtigten und Gemeinderat.

4 Das NE-Indikatorenset für Gemeinden

Das NE-Indikatorenset für Gemeinden ist ein weiteres Angebot für Berner Gemeinden, die ihre Politik auf die Ziele und Prinzipien der NE ausrichten wollen. Es ist auf die Bedürfnisse und die Möglichkeiten von Gemeinden bis ca. 15'000 Einwohner/-innen ausgerichtet². Auch wenn eine Gemeinde den oben beschriebenen NE-Prozess nicht durchgeführt hat, kann sie vom NE-Indikatorenset profitieren:

- Die Indikatoren geben Hinweise, wo eine Gemeinde aus Sicht der NE steht und wo sie möglicherweise Handlungsbedarf hat.
- Das Indikatorenset ermöglicht ein umfassendes Überprüfen der strategischen Ausrichtung der Gemeindepolitik (Machen wir das Richtige? Setzen wir unsere personellen und finanziellen Ressourcen dort ein, wo wir Handlungsbedarf haben und wo wir am meisten Wirkung erzielen?).
- Einzelne Indikatoren können als Sollwerte (= angestrebte Werte) für die mittelfristige oder langfristige Steuerung verwendet werden und die Indikatoren lassen sich heranziehen zur Überprüfung der Zielerreichung auf Ebene Leitbild und Legislaturplanung.
- Anhand der gesammelten Daten kann eine Gemeinde sehen, wo sie im Vergleich zu anderen steht und kann so von diesen lernen und sich verbessern (= Benchmarking).
- Weiter können die Gemeinden ihre Entwicklung verfolgen (= Monitoring) und mit der aus Sicht NE anzustrebenden Zielrichtung vergleichen.
- Schliesslich können die Daten aus dem Indikatorenset auch als Grundlage für die Berichterstattung innerhalb des Gemeinderates oder zuhanden der Bevölkerung verwendet werden.

Die Erarbeitung des NE-Indikatorensets startete 2012 unter der gemeinsamen Leitung des Amtes für Gemeinden und Raumordnung (AGR) und des AUE. Dabei leisteten kantonale Fachstellen aus verschiedenen Direktionen fachlichen Input. Beteiligt an der Entwicklung waren auch die beiden Verbände Bernische Gemeinden (VBG) und Bernische Gemeindekader (BGK). An der ersten Erhebung 2013/14 nahmen 74 Berner Gemeinden teil. 2017/18 wurde die zweite Erhebung der NE-Indikatoren durchgeführt, an der 59 Gemeinden teilnahmen.

² Für Städte ab ca. 15'000 Einwohner/-innen empfiehlt sich das ähnlich aufgebaute Indikatorenset des Cercle Indicateurs; vgl. www.ave.admin.ch > Nachhaltige Entwicklung > Evaluation und Daten > Nachhaltigkeitsindikatoren > Cercle Indicateurs

Das NE-Indikatorenset besteht im Moment aus insgesamt 56 Indikatoren in den Bereichen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft, davon sind 49 obligatorische Kernindikatoren und sieben freiwillige Indikatoren. Die Daten von 34 Indikatoren stammen vom Bundesamt für Statistik (BFS) oder von kantonalen Fachstellen und werden zentral vom AUE erfasst. Die Daten für die restlichen 22 Indikatoren – darunter die sieben freiwilligen – werden mittels Fragebogen bei den Gemeinden erhoben, die sich für die aktive Teilnahme angemeldet haben. 45 Indikatoren eignen sich für den Vergleich zwischen den Gemeinden, die restlichen sind Schätzungen, Bereichsangaben oder Kategorien, die sich für einen Vergleich nicht anbieten. Bei 43 Indikatoren ist ein Vergleich mit der aus Sicht der NE angestrebten Zielrichtung möglich und sinnvoll.

Für den Vergleich zwischen den Gemeinden wurde bewusst auf ein Rating bzw. Ranking anhand eines Gesamtwerts verzichtet. Die Aggregation auf einen Gesamtwert würde bedeuten, dass Daten unterschiedlichster Art vermischt werden (Hektaren, Franken, kg pro Einwohner usw.). Es wäre schwierig nachvollziehbar, wie dieser Wert und die daraus resultierende Rangliste zustande kommen. Deshalb erfolgt der Vergleich auf Ebene der einzelnen Indikatoren, woraus ersichtlich wird, wo die Gemeinden im Vergleich mit den anderen und mit der angestrebten Zielrichtung Stärken oder Schwächen haben.

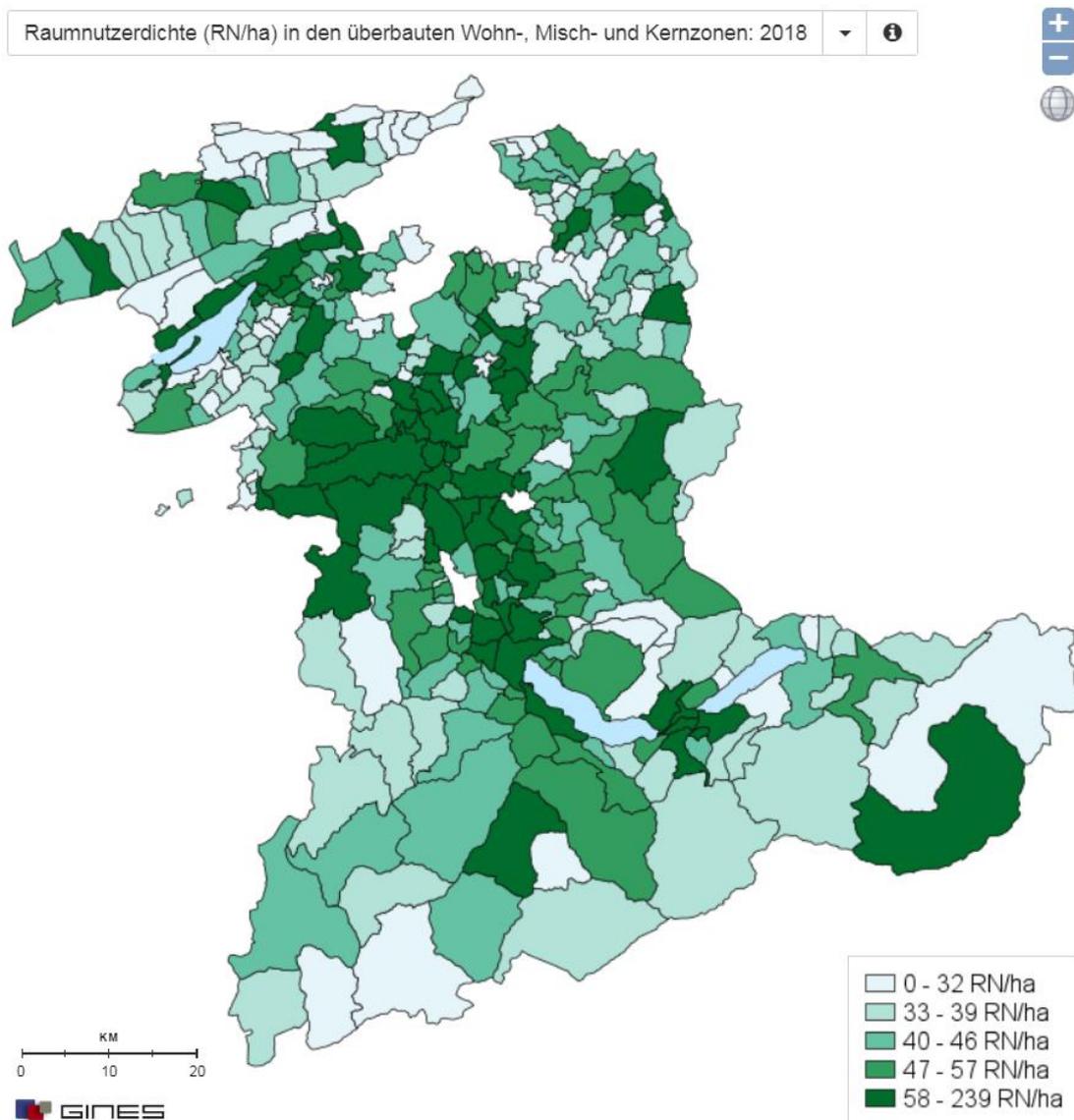
5 Neues Webportal mit den aufbereiteten Daten

Für die Aufbereitung der Daten der Erhebung 2017/18 des NE-Indikatorensets kam GINES BE zum Einsatz, eine in der kantonalen Verwaltung bereits erprobte Software zur Darstellung von statistischen Daten in Form von Karten, Diagrammen und Datenblättern. Seit Anfang 2019 sind die Ergebnisse der bisher durchgeführten zwei Erhebungen über ein **neues Webportal** öffentlich zugänglich, und zwar sowohl die Rohdaten als auch Karten, Diagramme und seit neustem auch Datenblätter, auf welchen alle verfügbaren Daten pro Gemeinde in einer Übersicht zusammengestellt sind und als pdf oder als Excel-Datei herunter geladen werden können. Zu finden ist dieses Webportal über die Homepage des AUE unter www.be.ch/ne-indikatoren-gemeinden.

Die zentral vom AUE erfassten Daten des Indikatorensets werden übrigens auf dem Webportal laufend aktualisiert, sobald vom BFS oder den zuständigen kantonalen Fachstelle neue Datensätze publiziert werden.

Grafik 5: Screenshot aus dem neuen Webportal NE-Indikatorenset Gemeinden des AUE

U9 Bodenverbrauch



Quelle: www.be.ch/ne-indikatoren-gemeinden

6 Ausblick

Nachhaltige Entwicklung ist kein statisches Konzept, vielmehr muss es – der Name legt es nahe – immer wieder neu er- und wiedergefunden und "nachhaltig" weiterentwickelt werden. Seit Hans Carl von Carlowitz im Jahr 1713 eine "nachhaltende Nutzung" des Waldes forderte, hat sich das Konzept der nachhaltigen Entwicklung stetig weiterentwickelt. Aktuell wird die Debatte durch die Agenda 2030 der UNO neu lanciert und befruchtet.

Auch deshalb ist das AUE daran gegangen, seine bewährten Angebote und Instrumente zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung auf der lokalen Ebene zu überprüfen. Erste Ergebnisse dieser Überprüfung sind auf Ende 2019 zu erwarten und wir gehen davon aus, dass sie Anpassungen einzelner Instrumente zur Folge haben werden. Dies gilt auch für das NE-Indikatorenset, wo die nächste grosse Erhebungsrunde für 2021 geplant ist.