

Indikatoren für Städte. Die SDGs vor Ort umsetzen

Jacqueline M. Klopp

Rasante Urbanisierungsprozesse, Klimawandel, Umweltzerstörung, Massenvertreibung, Armut und Ungleichheit stellen unseren Planeten vor komplexe Herausforderungen. Sie erfordern konzertierte globale Maßnahmen. Als die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (UN) im September 2016 die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit ihren 17 Zielen (SDGs) verabschiedeten, wurde ein wichtiger Fortschritt erzielt: Zum ersten Mal gibt es mit Ziel 11 ein spezielles Ziel zu nachhaltiger Stadtentwicklung (USDG). So sollen Städte und menschliche Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig werden. Doch für alle Ziele sind entschlossene Maßnahmen in den Städten erforderlich. Denn dort lebt der Hauptanteil der Weltbevölkerung, der den Großteil an Abfällen und Treibhausgasen produziert.

Was bedeutet das in der Praxis? Wie können globale Ziele auf die lokale Ebene heruntergebrochen, d.h. genutzt und in der Praxis umgesetzt werden, um das Leben in Städten zu verbessern? Eine wichtige Frage ist in diesem Zusammenhang, wie Fortschritte gemessen und Daten gesammelt werden können. Wie nützlich sind die Indikatoren, die derzeit auf globaler Ebene entwickelt und diskutiert werden, wenn für viele Regionen der Welt nur sehr spärliche Daten vorliegen? Kann die „Datenrevolution“ hier weiterhelfen?

Daten und Indikatoren – ein wichtiger Schwerpunkt

Mit dem Monitoring und der Überprüfung der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs), des Vorläufermodells

der SDGs, wurde erst fünf Jahre nach deren Verabschiedung begonnen. Und auch dann lagen oft nur Daten vor, die bereits vor mehreren Jahren erhoben worden waren. Die verfügbaren Datenquellen und das MDG-Monitoring waren insgesamt von sehr schlechter Qualität. Daten wurden kaum aufgeschlüsselt; es folgten problematische Hypothesen. Städte als Akteure kamen nicht vor. Durch fehlende Rechenschaftspflicht konnten die tatsächlichen Auswirkungen der MDGs kaum beurteilt werden; ihre Wirksamkeit wurde unterminiert.

Um die im MDG-Prozess gemachten Fehler zu vermeiden, wird nun auf Indikatoren und Daten besonderes Augenmerk gerichtet. Die Indikatoren werden von einer Interinstitutionellen und Sachverständigengruppe über die Indikatoren für die SDGs (IAEG-SDGs) gemeinsam erarbeitet. Diese Gruppe setzt sich zusammen aus ausgewählten Mitgliedstaaten, regionalen und internationalen Organisationen als Beobachtern und der Statistikkommission der Vereinten Nationen als Sekretariat und Anlaufstelle der Gruppe. Die IAEG-SDGs unterstützt und überarbeitet das Monitoring der SDGs. Ihr Mandat besteht darin, „ohne Ausgrenzung und auf offene, transparente Weise zusammenzuarbeiten“ und die Zivilgesellschaft und den Privatsektor einzuladen, „ihr Fachwissen und ihre Erfahrungen im Hinblick auf Indikatoren und innovative Methoden der Datengewinnung beizusteuern“. Derzeit hat die IAEG-SDGs drei Arbeitsgruppen zu 1) Geo-räumlicher Information, 2) Querverbindungen von SDG-Statistiken, um beim Monitoring integrierte Analysen zu ermöglichen und 3) Austausch von statistischen Daten und Metadaten. Dabei geht es vor allem darum, sich auf einen globalen Standard zur Berichterstattung und zum Austausch von SDG-Daten und Metadaten zu einigen.

Eine globale Datenbank für die SDGs

Die Statistikkommission der UN hat eine globale Datenbank eingerichtet, und die IAEG-SDGs organisiert in verschiedenen Regionen der Welt Treffen mit diversen Akteuren zur Datenerhebung und Verbesserung der Methoden zur Datengewinnung. Für jedes Ziel entsteht gerade ein Indikatorengefüge. Unterschieden werden drei Kategorien von Indikatoren, in Abhängigkeit von der Datenverfügbarkeit: eine Methodik und Daten sind vorhanden (Kategorie 1); eine Methodik existiert, Daten werden jedoch bisher nicht regelmäßig von den Ländern erhoben (Kategorie 2); eine Methodik muss erst noch entwickelt werden (Kategorie 3). Zur Entwicklung von Indikatoren in Kategorie 3 bezieht die IAEG-SDGS federführende Agenturen, nationale Statistikbehörden und Datenexperten aktiv bei der Erstellung einer sinnvollen Methodik mit ein. Diese wird anschließend zumeist durch nationale Statistikbehörden der Mitgliedstaaten überprüft.

In der Praxis liegen daher zum jetzigen Zeitpunkt für viele Indikatoren keine Daten und noch nicht einmal eine Methodik zur Bewertung von Fortschritten vor. Einige der Verfahren, die derzeit entwickelt werden, sind umstritten. Sie könnten besonders für Städte zu einem Problem werden. Denn die meisten Regierungen erheben statistische Daten auf nationaler Ebene, die dann oft nicht einfach für die städtische Ebene aufgeschlüsselt und interpretiert werden können. Hinzu kommt, dass Städte anscheinend nicht aktiv an der Entwicklung der Methodik für diese Indikatoren beteiligt sind. Für Städte ist es daher eine besondere Herausforderung, sich unter diesen Bedingungen im Rahmen der SDGs zu engagieren und Fortschritte zu überprüfen. Es besteht die Gefahr, dass es, wie bei den MDGs, zu Verzögerungen

bei der Ermittlung der erforderlichen Daten kommt, insbesondere, wenn Städte an diesem Prozess nicht aktiver beteiligt werden.

Städte müssen eingebunden werden

Am SDG-Prozess sind einige Städte und ihre globalen Netzwerke beteiligt, so zum Beispiel das Städtenetzwerk ICLEI, die Weltunion der Kommunen (UCLG) und das Klimaschutz-Netzwerk C40. Vor kurzem haben diese Gruppen gemeinsam mit den UN den „Compact of Mayors“ als gemeinsame Plattform ins Leben gerufen. Diese Plattform soll dazu dienen, „durch standardisierte Messungen von Emissionen und Klimarisiken und durch konsequente Berichterstattung über die Bemühungen von Städten die Wirkungen gemeinsamer Maßnahmen dieser Städte zu erfassen“. Leider engagiert sich die große Mehrheit der Städte nicht direkt in diesen Netzwerken. Viele Städte werden daher Briefings und Unterstützung benötigen, um sich zu den neuen Zielvorgaben und Indikatoren zu positionieren. Angesichts des unterschiedlichen Vorbereitungsstands der Städte wird es wichtig sein, Mechanismen zur Unterstützung von Städten zu entwickeln. Dabei werden Initiativen von nationalen Regierungen und Netzwerkorganisationen und Treffen der Städte untereinander eine wichtige Rolle spielen. Es ist erforderlich, Daten auf städtischer Ebene zu erheben, um Fortschritte im Hinblick auf das Ziel nachhaltiger Städte bewerten zu können. Daher sollten Städte nun mehr Ressourcen und Unterstützung von nationalen Regierungen und globalen Partnerschaften erwarten können.

Eine Auswahl von Zielvorgaben und aktuellen Indikatoren der USDG-Aktionskampagne

Ziel 11.6

Bis 2030 soll die von den Städten ausgehende Umweltbelastung pro Kopf sinken, unter anderem mit besonderer Aufmerksamkeit auf der Luftqualität und der kommunalen und sonstigen Abfallbehandlung.

- **Indikator 11.6.1** Anteil der festen Siedlungsabfälle, die regelmäßig gesammelt und angemessen entsorgt werden, an der gesamten von Städten verursachten Menge fester Abfälle
- **Indikator 11.6.2** Jährliche Feinstaub-Durchschnittswerte (z.B. PM_{2,5} und PM₁₀) in Städten (gemessen an der Einwohnerzahl)

Ziel 11.7

Bis 2030 soll ein allgemeiner Zugang zu sicheren, inklusiven und zugänglichen Grünflächen und öffentlichen Räumen gewährleistet werden, insbesondere für Frauen und Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen.

- **Indikator 11.7.1*** Durchschnittlicher Anteil der bebauten Fläche in Städten, die als „Open Space“ zur öffentlichen Nutzung für alle Einwohner zur Verfügung steht, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter und Menschen mit Behinderungen
- **Indikator 11.7.2*** Anteil der Personen, die in den vorangegangenen 12 Monaten Opfer physischer oder sexueller Belästigung wurden, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, Behinderungsstatus und Ort des Geschehens

Quellen: Zielvorgaben aus dem Ergebnisdokument des UN-Gipfeltreffens zur Verabschiedung der Post-2015-Entwicklungsagenda „Transformation unserer Welt“ (2015). UN Statistical Commission Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (März 2016). *Die Indikator-Methodik für Kategorie 3 wird derzeit erarbeitet (Stand März 2017).

Herausforderungen lokaler Indikatoren

Es gibt eine ganze Reihe von Herausforderungen im Hinblick darauf, diese globalen Ziele auf die lokale Ebene herunterzubrechen und auch hinsichtlich des praktischen Nutzens der SDGs. Erstens existieren in vielen Städten schon länger Pläne, Maßnahmenpakete und Programme mit eigenen Indikatoren. Für diese Städte wird die lokale Anwendung zu einer Frage der Vereinbarkeit und Integration oder schlichtweg der Validierung. Beispielsweise ist im gegenwärtigen Plan OneNYC die langfristige Strategie für eine nachhaltige Entwicklung der Stadt New York anhand eigener Visionen, Ziele, Initiativen und Indikatoren detailliert aufgeführt. Dieser Plan wurde zusammen mit vielen Interessengruppen aus mehr als 70 öffentlichen Einrichtungen ausgearbeitet. Dieser Prozess fand bereits statt, bevor es das USDG gab. Viele der Ziele und Zielvorgaben der Stadt New York passen gut zum USDG und gehen sogar über das neue globale Ziel und seine Zielvorgaben hinaus. Dadurch könnte es einfacher werden herauszufiltern, was für die Messbarkeit der USDGs erforderlich ist.

Zweitens müssen die Indikatoren an die lokale Ebene angepasst werden, so dass sie letztlich für die Planung und Durchführung von Projekten von Nutzen sind. Befürworter des USDG argumentieren, dass die Indikatoren SMART (spezifisch, messbar, übertragbar, realistisch und termingebunden) sein müssen. In einer Studie von Mistra Urban Futures wurde ein Set von vorgeschlagenen USDG-Indikatoren in fünf sehr unterschiedlichen Städten (Bangalore, Kapstadt, Göteborg, Großraum Manchester und Kisumu) getestet (Simon et al. 2015). Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass sämtliche Städte sich schwer taten, einige der Indikatoren anzuwenden und einige der Kapazitäten zu entwickeln, die auf lokaler Ebene erforderlich wären, um diese Indikatoren nachzuhalten. Die Teams aus Bangalore und Kisumu erwähnten auch die Zurückhaltung kommunaler und nationaler Behörden, Daten zur Verfügung zu stellen. Das Team aus Manchester stellte heraus, dass „eine Verbindung von Daten mit Analyse und Umsetzungskapazität von entscheidender Bedeutung“, jedoch in der Praxis angesichts der komplexen Interessenspolitik kaum machbar sei (Simon et al. 2015). Insgesamt betrachtet gab es eine Kluft zwischen internationalen Standards, globaler Vergleichbarkeit und lokaler Realität.

Schlechte Verfügbarkeit von Daten

Eine Reihe von Faktoren ist dafür verantwortlich, dass viele Städte keine zuverlässigen Daten liefern können, wie sie für den SDG-Rahmen gebraucht werden. In vielen Städten gibt es entweder ein Problem mit der Verfügbarkeit von Daten insgesamt oder diese sind von schlechter Qualität. Dies gilt insbesondere in kleineren, oft ärmeren Städten. In vielen Städten gibt es kaum Kapazitäten zur Datenerfassung und zur Nutzung neuer Technologien für den Bewertungsprozess. Städte sind

daher auf nationale Statistikbehörden oder unvollständige lokale Datensammlungen angewiesen. Die Studie von Mistra Urban Futures ergab, dass es schwierig war, Fortschritte auf jährlicher Basis zu verfolgen, da viele Städte sich auf die Nationalen Statistikbehörden verlassen. Diese erheben Daten jedoch nur ungefähr alle fünf oder zehn Jahre. Auch verlaufen die Grenzen für diese nationalen Haushaltsbefragungen an Verwaltungsgrenzen entlang. Diese entsprechen aber nicht immer den Stadtgebieten, die bewertet werden sollen (Simon et al. 2015). Mitunter geht es bei den Erhebungen höchst informell zu, was bedeutet, dass wichtige Prozesse und Dynamiken in Haushaltsbefragungen, die die Grundlage für nationale Statistiken bilden, nicht erfasst werden. Und schließlich gibt es in einigen Fällen zwar Daten, die im Kontext von Projekten oder im Privatsektor erfasst werden. Diese sind jedoch nicht zugänglich, da nur spärlich vorhandene Daten eine kostbare Ressource sind, die oft kommerziell genutzt und in Machtdynamiken eingebettet wird. Für den Monitoring-Prozess der SDGs ist von entscheidender Bedeutung, eine umfassende Kultur frei zugänglicher Daten („Open Data“) und des Datenaustauschs zu schaffen. Dazu gehören auch Gesetze und politische Maßnahmen, die Offenheit fördern und den Schutz der Privatsphäre garantieren. Gegenwärtig fehlt dies vielerorts.

Die „Datenrevolution“

Um dieses Problem zu beheben, müssen nationale und regionale Behörden Partnerschaften mit Städten unterstützen. So können die gemeinsamen Kapazitäten, Daten auf städtischer Ebene in neuen Bereichen zu erheben, verbessert werden. Dabei sind Koordination und Kooperation gefragt – eine weitere Herausforderung.

„Big Data“, die Datenrevolution und das USDG

Die „Datenrevolution“ bezieht sich auf die drastische Zunahme von Daten durch Technologien wie Smartphones und preiswerte Sensoren, die oft eine genaue Ortung ermöglichen. Diese Technologien produzieren riesige Datenmengen, aus denen mithilfe analytischer Techniken Trends und Muster herausgefiltert werden können. Solche Technologien ermöglichen auch Bürgerbefragungen und -feedback und können zur Erstellung kleinerer Datensets z.B. zu wichtigen städtischen Infrastrukturen beitragen. Jeder Handynutzer trägt z.B. durch Anrufe zu einer riesigen Datenmenge bei. Neue kostengünstige Sensoren zur Messung von Luft- und Wasserverschmutzung können ebenfalls zur Sammlung wichtiger Daten beitragen. Sie erfordern jedoch eine sorgfältige Analyse und Umsetzung. Es besteht die Hoffnung, dass die „Datenrevolution“ die erforderlichen Informationen zur Messung von Fortschritten billiger und schneller als traditionelle Vorgehensweisen – wie beispielsweise Haushaltsbefragungen – machen wird.

Die „Datenrevolution“ wird immer häufiger als Möglichkeit angesehen, Lücken in der Datenerhebung zu schließen. Die „Datenrevolution“ könnte eine Möglichkeit sein, die Erstellung nationaler Statistiken zu verbessern und zu unterstützen, die traditionelle Datenerhebung zu ergänzen und Städten in der Datenerfassung zu helfen.

Bemühungen um „Smart Cities“ haben allerdings ebenfalls eine politische Dimension. Denn viele Großunternehmen versuchen, Städten ihr Instrumentarium zu verkaufen, ohne damit unbedingt beim dringend erforderlichen Aufbau von lokalen Kapazitäten zur Datenerhebung und -interpretation zu helfen. Anonymisierte Handydaten können beispielsweise dazu beitragen, dass wir sehen, wie sich Menschen in der Stadt bewegen. Solche Daten wurden von dem Anbieter Orange in Côte d'Ivoire zur Verfügung gestellt und konnten für eine verbesserte Streckenführung der öffentlichen Verkehrsmittel genutzt werden. Ein solch offener Austausch von Daten ist allerdings aufgrund des eigentumsrechtlichen Schutzes der Daten und berechtigter Bedenken im Hinblick auf den Schutz der Privatsphäre selten. Somit ist die „Datenrevolution“ keine Patentlösung. Um ein solches Bottom-up-Vorgehen umsetzen zu können, bedarf es in vielen Fällen staatlicher und globaler Unterstützung für städtische Einrichtungen im technologischen und datenanalytischen Bereich.

Politische Empfehlungen

- Städte sollten ehrgeizige lokale Zielvorgaben und Indikatoren, die kontextspezifisch sind und in lokalen Konsultationszusammenhängen entwickelt wurden, nicht einfach ersetzen. Sinnvoll ist dagegen, vorhandene Pläne, Ziele und Indikatoren mit dem SDG-System zu vergleichen. Es könnte sinnvoll sein, SDG-Aktionspläne zu entwickeln, die auf bereits existierenden Prozessen und Bemühungen aufbauen; insbesondere, wenn Städte sich in Partnerschaften und Netzwerken engagieren und sich für mehr Unterstützung einsetzen. Ein Vergleich mit den SDGs kann auch dazu beitragen, Lücken oder nützliche Programme zu identifizieren. Insgesamt sollten die SDG-Vorgaben für Städte als Instrument dienen, sich intensiver in öffentlichen Diskussionen über Prioritäten auszutauschen. Auch kann ein solches Instrument die Lobbyarbeit für eine stärkere Unterstützung lokaler Bemühungen fördern, unter anderem bei Verhandlungen mit regionalen und staatlichen Behörden.
- Städte sollten einfordern, bei der Entwicklung von Methodiken für Indikatoren, die über nationale Statistikämter erfolgt, stärker einbezogen zu werden. Sie sollten den SDG-Prozess als Chance nutzen, ihre Kapazitäten zur Datenerfassung auf lokaler Ebene zu stärken, und lokale Universitäten und Techno-

logieunternehmen in den Prozess mit einbinden. Daten für die Planung von Dienstleistungen und die Messung von Fortschritten werden für alle Städte eine zentrale Rolle spielen. Die SDGs und das USDG bieten eine Gelegenheit, mehr Unterstützung für die Erweiterung der Datenerfassungs- und Monitoring-Kapazitäten von Städten im Allgemeinen einzufordern. Städte sollten allerdings vorsichtig mit der „Datenrevolution“ und der „Smart City-Industrie“ umgehen. Sie sollten ihr Augenmerk darauf richten, städtische Einrichtungen und Partnerschaften vor Ort zu stärken, und ein lokales Technologie-Ökosystem zu fördern, das auf den Datenbedarf vor Ort zugeschnitten ist.

- Der Schutz der Privatsphäre sollte gewährleistet werden. Gleichzeitig sollten wichtige Daten und Metadaten für Städte offen zugänglich sein, um diese für externe Forschung und Unternehmertum zu nutzen. Frei zugängliche Daten über die Luftqualität oder den Stadtverkehr können beispielsweise zur Verbesserung der Informationssysteme für die Bürger verwendet werden, u.a. auch durch die Entwicklung entsprechender Apps. Hinzu kommt, dass frei zugängliche Daten eine zentrale Rolle spielen, wenn breite Teile der Bevölkerung und globale Akteure der Bewertung von Fortschritten vertrauen sollen. Und schließlich ermöglichen offen zugängliche Daten eine hochwertigere Forschung zur Verbesserung von Maßnahmen.
- Städte sollten sich starken nationalen, regionalen und globalen Netzwerken zur Zusammenarbeit und Lobbytätigkeit anschließen, damit sie bei Debatten über die SDGs stärker vertreten sind. Dies gilt auch für Treffen zu Indikatoren und Daten, die von der IAEG-SDGs durchgeführt werden.

Autorin

Dr. Jacqueline M. Klopp | Associate Research Scholar am Center for Sustainable Urban Development an der Columbia University, New York.

Literatur

Simon et al.: Pilot project to test potential targets and indicators for the urban sustainable development goal 11: Final report, 2015, <http://www.mistraurbanfutures.org/en/pilot-project-test-potential-targets-and-indicators-urban-sustainable-development-goal>.

USDG: Indicator Site of the UN Statistical Commission, <https://unstats.un.org/sdgs>.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef)
Dechenstr. 2 | D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 | Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org | @sefbonn
www.sef-bonn.org

Redaktion
Rebekka Hannes
Übersetzung
Angela Großmann

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam
Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873
© sef: 2017

Papier
Umweltzeichen Blauer Engel