

»Raus aus dem Dilemma!«

Methoden zum Erkennen und Bearbeiten von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit

Birgit Böhm, Linda Böhm, Fabian Böttcher, Frauke Richter, Christiane Sell-Greiser

Kommunen befinden sich häufig in einem Dilemma. Sie bewegen sich in einem komplexen Geflecht aus Vorschriften und Zielvorgaben unterschiedlicher politischer Ebenen. Nationale, regionale und eigens gesetzte lokale Ziele für eine nachhaltige Entwicklung sind durch die kommunale Politik und Verwaltung umzusetzen. Auch internationale Ziele übergeordneter Strategien, wie z.B. die 17 Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen spielen eine wichtige Rolle. Nicht immer stehen diese Ziele in Einklang miteinander. Dies erschwert die gleichwertige Realisierung der Ziele für die Kommune – Zielkonflikte der Nachhaltigkeit treten auf.

Die Auseinandersetzung mit Zielkonflikten der Nachhaltigkeit und die Suche nach Lösungsansätzen auf kommunaler Ebene sind von hoher Relevanz, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu wahren und die nachhaltige Entwicklung zu sichern. Der Forschungsverbund »LAZIK N²⁰³⁰« entwickelte und erprobte in einem partizipativen Prozess mit Bürger*innen (insb. Jugendlichen/Schüler*innen), Politik- und Verwaltungsvertreter*innen sowie Expert*innen verschiedene partizipative Entscheidungsfindungsmethoden, die zur Lösung von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene beitragen sollen.

Dieser Beitrag vermittelt ein grundlegendes Verständnis von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit sowie erste praxisbezogene Methoden zum Erkennen und Bearbeiten von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit im kommunalen Kontext.

Infobox 1: Projektbeschreibung

Das Forschungsvorhaben »LAZIK N²⁰³⁰ – LösungsAnsätze Zielkonflikte für Nachhaltige Entwicklung 2030« ist ein Vorhaben der BMBF-Fördermaßnahme »Kommunen innovativ«. Im Forschungsvorhaben kooperierte die niedersächsische Samtgemeinde Barnstorf mit der Stadt Sandersdorf-Brehna aus Sachsen-Anhalt. Wissenschaftliche Partner im Verbund sind das Fachgebiet Didaktik der Geographie der Leibniz Universität Hannover sowie die Wirtschafts- und Sozialgeographie der Universität Greifswald. Begleitet wird das Forschungsvorhaben von der Arbeitsgemeinschaft »Consultants Sell-Greiser« und »mensch und region«.

Was sind Zielkonflikte der Nachhaltigkeit?

Ein Zielkonflikt liegt vor, wenn die Entscheidung für ein Ziel ein anderes Ziel behindert oder die Ziele miteinander konkurrieren. Es entsteht ein Dilemma. Diese Betrachtung betrifft auch Zielsetzungen der nachhaltigen Entwicklung. Strategien für eine nachhaltige Entwicklung von der internationalen bis zur lokalen Ebene stehen nicht zwangsläufig miteinander in Einklang. Die Vielschichtigkeit und die Vernetzung, der in den Zielen angesprochenen Themen sowie unterschiedliche Vorgaben und Richtlinien, die jeweils eine nachhaltige Entwicklung fokussieren, können sich gegenseitig behindern oder gar ausschließen. In der Folge treten Zielkonflikte der Nachhaltigkeit auf. Diese Zielkonflikte können alle Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung betreffen (Ökologie, Ökonomie, Soziales, Kultur) und abhängig von den jeweiligen kommunalen Gegebenheiten in unterschiedlicher Form auftreten (Böhm et al., 2022, im Druck).

Im Forschungsvorhaben »LAZIK N²⁰³⁰« wurden in der Samtgemeinde Barnstorf (Niedersachsen) und der Stadt Sandersdorf-Brehna (Sachsen-Anhalt) anhand von jeweils zwei Zielkonflikten der Nachhaltigkeit Methoden zum Erkennen und Bearbeiten dieser Zielkonflikte entwickelt.

In Sandersdorf-Brehna wurden Lösungsansätze u.a. für den Zielkonflikt »Ausbau kommunale KiTa-Plätze versus ausgeglichener kommunaler Finanzaushalt« gesucht. Die Kernfrage lautete: »Wie kann der weitere Ausbau der sozialen Infrastruktur, insbesondere von Kindertagesstätten als kommunale Pflichtaufgabe, bei einem gleichzeitig anzustrebenden nachhaltigen Finanzaushalt, organisiert werden?« Dieser Zielkonflikt der Nachhaltigkeit ent-

steht insbesondere durch die vermeintliche Unvereinbarkeit sozialer und ökonomischer Aspekte:

In Sandersdorf-Brehna haben Kindertagesstätten (KiTas) bezüglich ihres Bildungs- und Betreuungsspektes einen hohen Stellenwert. Die Stadt will für alle Kinder Betreuungsplätze anbieten. Eine wohnortnahe und bedarfsgerechte Kinderbetreuung dient der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Es sollen gerechte und gleiche Bildungszugänge sowie durchlässige Bildungsübergänge für die Einwohner*innen, insbesondere für die Kinder bestehen. Um Gerechtigkeit und Chancengleichheit verbindlich zu gewährleisten, erfolgt der Betrieb der Kindertagesstätten in Sandersdorf-Brehna durch kommunale Träger*innen und nicht durch freie Träger*innen. Im Vergleich zur freien Trägerschaft entstehen höhere Kosten für die Kommune.

Zur Erfüllung der gesetzlich verpflichtenden Bereitstellung von KiTa-Plätzen in der Kommune erhält die Stadt Sandersdorf-Brehna unzureichende Finanzzuweisungen (Finanzpauschalen) seitens des Bundeslandes Sachsen-Anhalt und des Landkreises Anhalt-Bitterfeld. Zudem entlastet die Stadt Sandersdorf-Brehna die Eltern mit geringen KiTa-Beitragszahlungen. Insgesamt entsteht für die Stadt dadurch ein Defizit im städtischen Finanzaushalt. Im Sinne der Generationengerechtigkeit sind Verschuldungen der Stadt zu vermeiden, da diese die Handlungsmöglichkeiten jetziger sowie zukünftiger Generationen verschlechtern würde. Somit werden die soziale sowie die ökonomische Nachhaltigkeit gefährdet (Böhm et al., 2021, im Druck).

Innerhalb eines Zielkonfliktes steht nicht lediglich Aspekt A gegen Aspekt B. Viele weitere Aspekte, die miteinander in Beziehung stehen, charakterisieren diesen Zielkonflikt der Nachhaltigkeit.

Die Umsetzung von Strategien und Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung, d.h. der Umgang mit Zielkonflikten der Nachhaltigkeit liegt häufig bei den Kommunen. Vor Ort stellen sich folgende Fragen:

1. »Aus welchen Zielen und Vorgaben resultiert der Zielkonflikt der Nachhaltigkeit in meiner Kommune?«
2. »Welche verschiedenen Perspektiven auf den Zielkonflikt der Nachhaltigkeit sind in meiner Kommune vorhanden?«
3. »Wer sind die Betroffenen?«
4. »Wie können umsetzbare und breit akzeptierte Lösungsansätze identifiziert werden und wie lassen sich diese in meiner Kommune umsetzen?«

Die im Forschungsvorhaben »LAZIK N²⁰³⁰« erprobten Methoden zum Erkennen und Bearbeiten von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit sollen Kommunen dabei unterstützen, Antworten auf die genannten Fragen zu finden, um zu einer nachhaltigen kommunalen Entwicklung beizutragen.

Methoden zum Erkennen und Bearbeiten von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene

Die Methoden sollen Vertreter*innen der Kommunalverwaltung und -politik als Handlungsleitfaden und Impuls dienen, um einen eigenen Prozess zum Erkennen und Bearbeiten von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit anzustossen. Kernelement der Methoden ist die Beteiligung unterschiedlicher Akteur*innen, um eine möglichst umfassende Perspektive auf den Zielkonflikt der Nachhaltigkeit einzufangen und eine breite Palette an praxistauglichen Lösungsansätzen zu identifizieren. Folgende Methoden wurden in »LAZIK N²⁰³⁰« im Umgang mit dem Zielkonflikt »Kommunale KiTa-Plätze versus ausgeglischer kommunaler Finanzhaushalt« erprobt:

»Explorative Gespräche mit Mitarbeiter*innen der Verwaltung«: Um den Zielkonflikt zu identifizieren und zu definieren, sind Informationen notwendig. Informationen und Wissen zu den Zielkonflikten der Nachhaltigkeit liegen i.d.R. in der Kommunalverwaltung und den betroffenen Fachbereichen bzw. Dezernaten vor. Das Wissen der Verwaltungsmitarbeiter*innen ist eine zentrale Informationsquelle, um möglichst alle Facetten des Zielkonfliktes der Nachhaltigkeit zu erfassen. In offenen Gesprächen (ohne Leitfaden) können wesentliche Hemmnisse und Ursachen sowie erste Hinweise zur Lösung des Zielkonfliktes der Nachhaltigkeit abgeleitet werden. Dafür erwies sich eine Auszeichnung und Transkription mit Inhaltsanalyse als hilfreich (Mayring & Fenzl, 2014, S. 543ff.).

»Identifizierung von Zielgruppen«: Die vom Zielkonflikt der Nachhaltigkeit betroffenen Akteur*innen in die Erarbeitung der Lösungsansätze einzubinden, ist zentral für das Verständnis und die Akzeptanz von Lösungen. In einem ersten Schritt werden relevante Akteursgruppen identifiziert. Ziel ist es herauszufinden, welche Akteur*innen für die Lösungsfindung relevant sind.

Im Forschungsvorhaben LAZIK N²⁰³⁰ wurden drei zentrale Zielgruppen identifiziert:

- Verwaltung und Politik als diejenigen, die entscheiden
- Stakeholder als diejenigen, die durch den Zielkonflikt betroffen oder für dessen Lösung besonders aktiv sind (im beispielhaften Zielkonflikt sind dies u.a. Eltern und Betreuer*innen)
- Jugendliche als diejenigen, die mit heute getroffenen Entscheidungen und deren Folgen in Zukunft leben werden

»Beteiligungsworkshops«: Mit Beteiligungsworkshops können die Sicht der Zielgruppen auf den Zielkonflikt eingebunden und Ideen für Lösungsansätze gesammelt werden. Die Beteiligungsworkshops dienen dazu, einen Querschnitt der Bevölkerung einzubinden, um ein breites Spektrum an Sichtweisen und Lösungsideen zu erhalten und um das Verständnis für die Komplexität der Zielkonflikte der Nachhaltigkeit in der Bevölkerung zu stärken.

*Abbildung 1: Beteiligungsworkshop mit Vertreter*innen der Verwaltung und Politik in Sandersdorf-Brehna*



Foto: »LAZIK N²⁰³⁰«.

Im Forschungsvorhaben zeigte sich deutlich, dass Partizipation der genannten Zielgruppen und der Dialog mit- und untereinander grundlegende Voraussetzung für die Qualität und nachhaltige Wirkung von Lösungsansätzen ist.

zen sind. Der Dialog führte zum gegenseitigen Austausch von Meinungen und ggf. zu einem Verständnis für andere Sichtweisen auf den Zielkonflikt der Nachhaltigkeit und damit für ein erweitertes Verständnis der Komplexität der Nachhaltigkeit. Auch die Sensibilisierung der Einwohner*innen für kommunale Entscheidungsprozesse und Themen der nachhaltigen Entwicklung sind wesentliche Bestandteile bei der Entwicklung breit akzeptierter Lösungsansätze (Böhm et al., 2021, im Druck).

In den weiteren Schritten sind Methoden wie Szenarienentwicklung, die Analyse von zentralen Einflussfaktoren sowie die Auswahl besonders erfolgsversprechender Lösungsansätze und Entwicklung erster Umsetzungsschritte zum Einsatz gekommen. Einen Überblick über die Methoden inkl. konkreter Hinweise zur Planung und Umsetzung liefert die im Forschungsvorhaben erarbeitete Toolbox unter: <https://www.nachhaltigkeit-toolbox.de>.

Bewertung der Methoden

Die dargestellten Methoden sind geeignet, einen Prozess zum Erkennen und Bearbeiten von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene anzustoßen. Die Methoden sind so konzipiert und aufbereitet, dass sie von anderen Kommunen eingesetzt werden können – auch ohne wissenschaftliche Begleitung. Dennoch stellen die Methoden keine Musterlösung zur erfolgreichen Lösung von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit dar. Das Vorgehen hängt stark von der Ausgangssituation (v.a. dem vorhandenen Nachhaltigkeitsbewusstsein) in der jeweiligen Kommune ab. Eine Anpassung der Methoden an die spezifischen Gegebenheiten wird empfohlen.

Fazit

Durch die Anwendung der beschriebenen Methoden (und weiterer, in diesem Beitrag nicht beschriebener Aktivitäten) wurde in den Modellkommunen eine Entwicklung hin zu mehr Nachhaltigkeit angestoßen. Die Sensibilisierung für Themen der Nachhaltigkeit, die Auseinandersetzung mit komplexen Zielvorgaben und gesetzlichen Vorgaben sowie das Verständnis für Abläufe der Kommunalpolitik und -verwaltung bei den beteiligten Akteur*innen sind zentrale Mehrwerte, die durch das beschriebene Vorgehen erzielt wurden.

Gelöst werden konnten die im Forschungsvorhaben »LAZIK N²⁰³⁰« thematisierten Zielkonflikte der Nachhaltigkeit jedoch nicht. Dennoch wurden wichtige Ansätze identifiziert. Für den eingangs beschriebenen Zielkonflikt »Ausbau kommunaler Kita-Plätze versus ausgeglicherer kommunaler Finanzhaushalt« wurden u.a. folgende Lösungsansätze identifiziert und diskutiert:

- Erhöhung der KiTa-Gebühren (gestaffelt nach Einkommenshöhe)
- Privatisierung der Kitas
- Reduzierung anderer freiwilliger kommunaler Aufgaben
- Förderung ehrenamtlicher Tätigkeiten
- Kooperationen mit Unternehmen in Sandersdorf-Brehna
- stärkere Kooperation der Kitas (z.B. »Springersystem« der Betreuungskräfte)

Ziel muss es sein, diese teilweise kontrovers diskutieren Lösungsansätze weiterzudenken, weiterzuentwickeln, evtl. miteinander zu verbinden und schrittweise umzusetzen.

In Sandersdorf-Brehna haben sich die Rahmenbedingungen (Verschuldung) im Projektverlauf geändert, aber der Zielkonflikt der Nachhaltig ist langfristig noch nicht gelöst. Nachhaltige Strategien müssen auch bei tagespolitischen Entscheidungen und Haushaltsberatungen in den Blick genommen werden. Es geht auch darum, Denkräume zu erweitern und Möglichkeiten zu schaffen, sich mit Fragenstellungen wie Zielkonflikten der Nachhaltigkeit auseinanderzusetzen und den dazugehörigen Diskussionen ausreichend Raum in politischen Gremien und Ratssitzungen zu geben.

Auch wenn geeignete Lösungsansätze gefunden werden, ist eine nachhaltige Umsetzung in den Kommunen eine herausfordernde Aufgabe. Die Komplexität der Problemlage sowie mangelnde zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen in den Kommunalverwaltungen und der Wissensstand in der Bevölkerung sind hierbei wohl die größten Hürden.

*Dieser Text wurde auf der Webseite »Kommunen innovativ« veröffentlicht: <https://kommunen-innovativ.de/ergebnisse-loesungen> (Stand: 6. Juli 2020) und leicht angepasst mit freundlicher Genehmigung des Autor*innenteams und des Deutschen Instituts für Urbanistik gGmbH zur Verfügung gestellt.*

Literatur

- Böhm, B., Böhm, L., Böttcher, F., Richter, F. & Sell-Greiser, C. (2022). Partizipative Entwicklung von Lösungsansätzen für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene. In J. Abt, L. Blecken, S. Bock, J. Diringer & K. Fahrenkrug (Hg.), *Von Beteiligung zur Koproduktion. Wege der Zusammenarbeit von Kommune und Bürgerschaft für eine zukunftsähnige kommunale Entwicklung*. Wiesbaden: Springer. (in Bearbeitung)
- Mayring, P. & Fenzl, T. (2014). Qualitative Inhaltsanalyse. In N. Baur & J. Blasius (Hg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (543-556). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.