

Von der Agenda 2030 zum Politikwandel. Narrative, Anreize und Strukturen

Michèle Roth

Die Agenda 2030 steht für breitenwirksame Entwicklung und eine Transformation aller Gesellschaften hin zu einer nachhaltigen Lebens- und Wirtschaftsweise. Um den notwendigen Politikwandel in Gang zu setzen, bedarf es umfassender Veränderungen auf allen politischen Ebenen und in alle politischen Ressorts. Wie kann es den Bundesländern gelingen, für die Gesamtheit der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) ressortübergreifende Zielvorstellungen zu entwickeln? Bedarf es neuer Strukturen zu deren Umsetzung? Und wie können die Bürgerinnen und Bürger für das Thema und einen aktiven Beitrag gewonnen werden? Mit diesen Fragen befassten sich am 18./19. September 2018 in Wiesbaden Expertinnen und Experten aus acht Länderadministrations sowie aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft auf Einladung der sef: und des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung.



Nachhaltigkeitsstrategien: Wichtige Referenz oder Alibiübung?

Fast alle Bundesländer verfügen inzwischen über umfassende Nachhaltigkeitsstrategien, die in vielen Fällen im engen Bezug zur Agenda 2030 und den SDGs stehen. Auch auf Bundesebene liegt mit der Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016 ein entsprechendes Dokument vor. Der Nutzen dieser Dokumente stand zum Auftakt des Workshops im Mittelpunkt.

Die Strategien würden in ihrer Wirksamkeit weit überschätzt, merkte ein Ländervertreter kritisch an. Die eigentlichen Fortschritte würden allenfalls beim Ringen um die Strategien erzielt. Dieser Prozess könne aber sehr aufwändig sein. Umfassende Strategien würden den Beteiligten ein gutes Gefühl geben; je dicker das Strategiepapier, desto vager sei aber häufig die Politik. Entscheidend sei die spätere Umsetzung vor Ort. An den Strategieprozessen würden so viele Akteure beteiligt, dass die Verantwortung für die Umsetzung am Ende häufig nicht mehr zuzuordnen sei. Positiv sei, dass die Strategien oftmals auf vorhandene Kompetenzen in den Gesellschaften setzten und diese förderten. Damit eröffneten sie Freiräume für das Handeln unterschiedlichster Akteure. Auch nach innen seien sie ein wichtiges Referenzdokument, auf das sich die Verwaltungen stützen könnten, argumentierte eine Ländervertreterin.

Wie die Beispiele Hessen oder Baden-Württemberg zeigen, können Nachhaltigkeitsstrategien auch als dauerhafter Prozess statt als einmalig verabschiede-

tes Dokument angelegt werden. Dadurch liegt der Fokus automatisch stärker auf der praktischen Umsetzung. Festgelegte Zielsetzungen und Indikatoren sind auch in diesen Fällen erforderlich, um Fortschritte zu messen und die Politik in die Verantwortung nehmen zu können. Eine regelmäßige Berichtspflicht ist dazu ein wichtiger Beitrag. So müssen in verschiedenen Bundesländern alle Ministerien in regelmäßigen Abständen einen Nachhaltigkeitsbericht vorlegen. Das ist mit einem großen Aufwand verbunden, zwingt die einzelnen Ministerien aber, das Thema ernst zu nehmen. Nach außen unterstreichen die Nachhaltigkeitsberichte die Vorbildwirkung der Landesregierung. Auch Beiräte oder Stakeholder-Dialoge sind häufig gewählte Instrumente, um das Thema Nachhaltigkeit auf Dauer präsent zu halten und gemeinsam mit gesellschaftlichen Akteuren an der Umsetzung der Strategien zu arbeiten.

Zurückhaltung bei der Mitwirkung an der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Neben den Landesstrategien stellt sich die Frage, welche Bedeutung die nationale Nachhaltigkeitsstrategie für die Bundesländer hat. Die Beteiligung der Länder an der Formulierung der nationalen Strategie und ihrer Indikatoren erfolgt in den meisten Bundesländern über die Umweltministerien, da dort i.d.R. auch die Landesstrategien angesiedelt sind. Dem umfassenden Ansatz der Agenda 2030 wird dies kaum gerecht. Einzelne Vertreterinnen und Vertreter der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit der Bundesländer kritisierten, dass sie zwar die globale Dimension in den Strategien verkörpern sollen, aber nicht auf Augenhöhe wahrgenommen werden. Ein stärkerer Austausch zur nationalen Strategie könnte zunächst ressortübergreifend auf Landesebene stattfinden, so eine Anregung. Auch könnten ggf. existierende Foren wie die Entwicklungs-Ministerkonferenz oder der Bund-Länder-Erfahrungsaustausch zur nachhaltigen Entwicklung stärker genutzt werden, um weitere Perspektiven in die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie einzubringen. Auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) könnte theoretisch eine Scharnier-Funktion zwischen der Länder- und der Bundesebene einnehmen. Es interessiere sich jedoch nicht sonderlich für die Länder-EZ, klagte eine Ländervertreterin. Diese werde noch nicht einmal im deutschen Bericht an den Entwicklungsausschuss der OECD berücksichtigt.

Zugleich zeigte sich unter den Vertreterinnen und Vertretern der Landesadministrationen Zurückhaltung gegenüber einer stärkeren Mitwirkung an der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Die Landes- und die nationale Ebene seien schon deshalb kaum miteinander in Einklang zu bringen, weil sie in ihren Nachhaltigkeitsstrategien einen unterschiedlichen Ansatz gewählt hätten. Die Nationale Nachhaltig-

keitsstrategie spiegle alle 17 SDGs wider und formuliere zu jedem globalen Ziel ein deutsches Ziel. Damit werde der Bund seiner internationalen Verantwortung gerecht. Die Länder hingegen hätten sich in ihren Strategien auf ausgewählte Schwerpunkte konzentriert, in denen sie einen besonderen Beitrag leisten könnten.

Neujustierung des Verhältnisses Bund-Länder erforderlich

Klar wurde in der Diskussion, dass die Länder nicht in eine Mitverantwortung für die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie genommen werden wollen. Bisher gebe es unter den Ländern einen Konsens, nur in geringem Umfang zu den Prozessen auf Bundesebene beizutragen, auch weil die Länder nicht über adäquate Strukturen verfügten, so ein Ländervertreter. Während im Bund-Länder-Kontext deshalb kaum Fortschritte zu erwarten seien, böten die Dialogrunden des Rates für Nachhaltige Entwicklung mehr Anlass zur Hoffnung. Diese Argumentation stieß nicht nur auf Verständnis. Eine Vertreterin einer zivilgesellschaftlichen Organisation betonte, dass sie als Bürgerin erwarten würde, dass eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie alle Ebenen integriere, jede in ihren jeweiligen Kompetenzen. Alles andere sei kaum zu vermitteln.

Die Ländervertreter/-innen kritisierten die Bundesregierung auch dafür, dass sie immer wieder Initiativen in Themenfeldern ergreife, die in der Zuständigkeit der Länder liegen, ohne diese adäquat mit einzubeziehen. Beispielhaft genannt wurden die Deutsch-Afrikanische Jugendinitiative des BMZ oder der Nationale Aktionsplan Bildung für Nachhaltige Entwicklung (NAP BNE). Als Konsequenz der unzureichenden Beteiligung der Länder komme es zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung. Ähnlich bewerteten die Ländervertreter/-innen die Regionalen Netzstellen Nachhaltigkeitsstrategien (RENN), über die die Bundesregierung weitgehend an den Ländern vorbei (oder allenfalls mit geringfügiger Beteiligung) direkt auf Kommunen und die Zivilgesellschaft zugehe.

Ein abschließender Kommentator hielt fest, dass das Verhältnis von Bund und Ländern neu überdacht werden sollte. Der Bund müsse die Umsetzung der global vereinbarten Ziele nach außen garantieren und sie zugleich nach innen absichern. Dafür brauche er Mitstreiter – unter den Bundesländern wie in der Gesellschaft.

Ressortübergreifende Zusammenarbeit für die SDGs

Nicht nur die vertikale Zusammenarbeit ist für nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 zentral, sondern auch die horizontale. Alle politischen

Ressorts einer Administration sind gefragt, gemeinsame Zielvorstellungen zu entwickeln und umzusetzen. Als Erfolgsfaktoren wurden die Benennung klarer Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der einzelnen Ministerien in den Nachhaltigkeitsstrategien sowie Rückendeckung durch die politische Spitze genannt. Wichtig sei es, so die übereinstimmende Position, dass das Thema in der Landesregierung hochrangig angesiedelt ist. Zudem müsse das Wissen über die SDGs in den Länderverwaltungen gestärkt werden, z.B. indem bestehende Aktivitäten mit den SDGs verknüpft werden oder gezielte Fortbildungen angeboten werden. Plattformen zwischen den Ministerien seien ebenso wichtig wie interministerielle Leuchtturm-Projekte. Genannt wurde beispielhaft das Modellprojekt Elektromobilität der Stadt Ludwigsburg, das alle Mitarbeitenden der Verwaltung zum aktiven Mitmachen aufruft und über das Wissen zu den SDGs transportiert wird.

Als typisches Querschnittsthema, das diverse Ministerien miteinander verbindet, benannte eine Ländervertreterin die Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE). Wichtiger Ausgangspunkt sei auch hier eine umfassende Strategie. In Hessen sei BNE inzwischen im Schulgesetz verankert; es gebe einen ressortübergreifenden Runden Tisch, an dem auch die Zivilgesellschaft beteiligt sei. Zudem sei ein landesweites Netzwerk aufgebaut worden, das eine intensive Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, aber auch der Wirtschaft ermögliche. Dabei gebe es durchaus auch Interessenkonflikte, etwa wenn es um die Frage Klima vs. Ernährung gehe. In solchen Fällen sei gelegentlich ein Machtwort der Politik vonnöten, etwa gegenüber dem Bauernverband. Wichtig für eine erfolgreiche Umsetzung von ressortübergreifenden Strategien sei ein „Kümmerer“ – eine Person, die Strukturen setzt, Prozesse vorantreibt, Begeisterung für das Thema weckt und Raum für gemeinsames Handeln schafft.

Das Thema BNE sei als Modell ungeeignet, kritisierte ein anderer Teilnehmer. Denn auf der abstrakten Ebene – und so auch in der Bildung – gebe es in der Politik und den Verwaltungen viel Zustimmung zur Agenda 2030, in der praktischen Umsetzung überwiege aber die Scheu vor den Konsequenzen. So gebe es beispielsweise eine große Übereinstimmung, dass Kinderarbeit abzulehnen sei. Kaum einer wolle jedoch den Aufwand auf sich nehmen, Lieferketten aufwändig zu durchleuchten.

Hierarchisierung erlaubt?

Kontrovers diskutiert wurde, ob die Nachhaltigkeitsziele im regionalen und lokalen Kontext hierarchisiert werden dürfen. Eine Priorisierung sei zwar eine Vereinfachung, sie sei aber erforderlich, um die Kräfte zu konzentrieren und die eigenen Beiträge zu verdeutlichen, so ein Ländervertreter. Eine politische Schwerpunktsetzung sei für die Wirksamkeit entscheidend.

Es sei nicht möglich, einzelne Ziele im Sinne des „Rosinenpickens“ wegzulassen, kritisierte hingegen ein SDG-Experte. Das Argument, die Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen und 169 Zielen sei zu komplex und zu vielschichtig, folge derselben Logik wie die Behauptung, dass die Welt zu komplex und vielschichtig sei, um überhaupt noch etwas bewirken zu können. Auf der regionalen Ebene werde es häufig versäumt, die SDGs in ihrer Gesamtheit und ihren vielfältigen Querbezügen zu sehen. Doch nur so könnten sie die gewünschte Wirkung entfalten. Ein komplettes Umdenken sei erforderlich: Alle Verwaltungsbereiche müssten die gemeinsamen Ziele vor Augen haben und dann überlegen, was sie konkret dazu beitragen können. Die Herausforderung sei es, die Verwaltung entsprechend umzustrukturieren.

Durch Strukturen das Engagement verstetigen

Idealerweise müsste die Nachhaltigkeitsabteilung in den Staatskanzleien und Staatsministerien angesiedelt sein, um die Themen gebündelt voranzubringen,



so eine Ländervertreterin. Eine wichtige Funktion einer strukturellen Verankerung sei es, das Denken in Legislaturperioden zu überwinden. Administrationen stehen auch für Kontinuität. Deshalb sei es besonders wichtig, die Mitarbeiter der Landesverwaltung in nachhaltiger Entwicklung zu schulen, mahnten mehrere Teilnehmer an. Auch eine parlamentarische Verankerung könne hilfreich sein, da die meisten Abgeordneten über mehrere Wahlperioden dem Parlament angehören. Parlamente könnten die Regierungen und die einzelnen Ministerien durch entsprechende Beschlüsse auch zu regelmäßigen Berichten zwingen, wie etwa in Rheinland-Pfalz. Ein anderer Ansatz könne ein Nachhaltigkeitsbeirat sein, der bewusst asynchron zur Legislaturperiode berufen werde, wie etwa in Thüringen. Zugleich könnten eine stärkere länderübergreifende Zusammenarbeit und eine Verständigung auf gemeinsame Eckpunkte dazu beitragen, dass das Thema einen politischen Machtwechsel überdauert, so eine weitere Anregung.

Kritisiert wurden aber auch Parallelstrukturen, die sich insbesondere auf der Bundesebene und in der Bund-Länderzusammenarbeit herausgebildet hätten. Diese gelte es zu überwinden.

Mit neuen Narrativen psychologische Barrieren überwinden?

Für eine erfolgreiche Politik für nachhaltige Entwicklung ist es auch entscheidend, Bürgerinnen und Bürger zu überzeugen und sie zu motivieren, den notwendigen eigenen Beitrag zu leisten. Beliebt ist die Forderung nach einem neuen positiven Narrativ, das nicht mit Katastrophenszenarien die Menschen für sich „gewinnt“, sondern durch seine Attraktivität. Doch Narrative als sinnstiftende und die Menschen verbindende Erzählung lassen sich nicht von oben verordnen. Sie werden meist erst rückwirkend identifiziert, binden viele mit ein, müssen glaubwürdig sein und wirken vor allem langfristig. Mit der fortschreitenden Umweltzerstörung und dem Klimawandel werden eher negative Narrative verbunden, wie „Die



Erde hat Fieber“. Auch ist es schwierig, ein positives Narrativ für weniger Konsum zu finden. Der Mensch sei auf die Befriedigung seiner Bedürfnisse ausgerichtet, erläuterte ein Facharzt für Psychiatrie und Psychotherapie: „Er will immer mehr“. Der Slogan „weniger ist mehr“ ziehe nicht. Das Resignieren darüber, dass manche Klimaziele gar nicht mehr erreicht werden können, hindere Menschen ebenso daran ihre Lebensweise umzustellen wie die gefühlte Angst vor materiellen Verlusten. Zudem drohe ein Verlust von Zugehörigkeiten, wenn Menschen von ihrer Umwelt als „Gutmenschen“ oder „Ökospiëßer“ ausgeschlossen werden.

Neben dem fehlenden positiven Narrativ seien es v.a. zwei psychologische Faktoren, die die Handlungsfähigkeit der Menschen hin zu einem nachhaltigen Leben einschränkten. So verfüge das sogenannte „Sorgenreservoir“ des Menschen über eine begrenzte Kapazität: Ist es mit privaten Sorgen oder Sorgen um die eigenen Existenz gefüllt, hat es keinen Platz mehr für kurzfristig nicht lebensbedrohlich erscheinende Entwicklungen. Ähnlich verhalte es sich mit dem „Handlungsreservoir“: Auch dieses ist schnell erschöpft, da der Mensch von Natur aus bequem ist. Konkret bedeutet dies, dass eine „gute Tat“ wie der Einkauf im Bioladen ausreicht für das gute Gefühl, einen Beitrag geleistet zu haben. Hinzu kommt die Komplexität der Problemlagen. Sie überfordert das menschliche Gehirn, das einfache Lösungen liebt. Da es diese nicht gibt, sind Resignation und ein Gefühl der Ohnmacht die Folge.

„Wer seine Heimat liebt, zerstört sie nicht“

Was tun? Eine ehrliche und klare Sprache und mehr Informationen zu den tatsächlichen Entwicklungen sind ein erster Schritt, um die Bevölkerung in ihrem grundsätzlich hohen Umweltbewusstsein anzusprechen. Menschen müssten in ihrer Lebenswirklichkeit abgeholt werden. So sollte der abstrakte Begriff der Nachhaltigkeit weniger stark betont werden, mahnte ein Teilnehmer, und z.B. eher auf die Förderung anderer Lebensstile fokussiert werden. Und auch die emotionale Ebene sei wichtig. Die Menschen müssten wieder eine Beziehung zur Natur aufbauen; die zunehmende Digitalisierung bewirke das Gegenteil. Ein Teilnehmer ergänzte, dass sich unser Bildungsideal immer mehr von musischen Inhalten entfernt habe und stattdessen auf Effizienzkriterien ausgerichtet worden sei.

Hilfreich könnte es sein, den Blick verstärkt auf die lokale Ebene zu richten, argumentierte eine Rednerin. Kommunen und noch kleinere Einheiten – wie Nachbarschaften – böten mit erlebbaren Projekten den (Nähr-)Boden für nachhaltigen Wandel. Hier könnten sich Menschen als lernende Gemeinschaft treffen und neue gesellschaftliche Modelle erproben. Es gehe heute nicht mehr darum, dass es unsere Kinder einmal besser haben werden, erläuterte ein anderer Teilnehmer, sondern darum, dass sich die Situation nicht noch weiter verschlechtert. Das Narrativ dazu könnte lauten: „Wer seine Heimat liebt, zerstört sie nicht“. Derartige regionale und lokale Narrative können hilfreich sein, denn die lokale Ebene biete viele gute Geschichten. Allerdings dürfe die globale Solidarität, wie sie auch die Agenda 2030 einfordert, darüber nicht vergessen werden.

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.

Die Berichte zu den Konferenzen und Veranstaltungen der sef. informieren in kompakter Form über die Diskussionen und Ergebnisse.

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
Larissa Neubauer

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

© sef: 2018