



HSB
Hochschule Bremen
City University of Applied Sciences



Kompetenzzentrum Nachhaltigkeit im Globalen Wandel

Britta Nowack

Wege in eine nachhaltige Zukunft?

Eine Untersuchung zur Gestaltung einer
Umsetzungsstrategie der UN-
Entwicklungsziele in Bremen

GLOKAL Arbeitspapier zur Nachhaltigkeitspolitik – No. 11, 2018
Workingpaper on Politics of Sustainability – No. 11, 2018

GLOKAL Arbeitspapiere zur Nachhaltigkeitspolitik

Working Papers on Politics of Sustainability

Nachhaltige Entwicklung, Agenda 2030, Entwicklungspolitik,
Kommunalpolitik

GLOKAL Arbeitspapier Nr. 11

Britta Nowack • Wege in eine nachhaltige Zukunft? Eine Untersuchung zur Gestaltung einer
Umsetzungsstrategie der UN-Entwicklungsziele in Bremen

GLOKAL Arbeitspapiere zur Nachhaltigkeitspolitik Working Papers on Politics of Sustainability

GLOKAL – Kompetenzzentrum Nachhaltigkeit im Globalen Wandel an der Hochschule Bremen fördert durch seine wissenschaftliche Arbeit die nachhaltige Entwicklung in Kommunen, Regionen, Unternehmen und Verwaltungen und vernetzt Wissenschaft und Praxispartner. Die „Arbeitspapiere zur Nachhaltigkeitspolitik“ präsentieren sowohl Befunde aus der Forschungstätigkeit der Mitglieder des Zentrums als auch herausragende Abschlussarbeiten zu diesen Themen, die von Studierenden der Studiengänge „BA Internationaler Studiengang Politikmanagement (ISPM)“ und „MA Politik und Nachhaltigkeit (PoNa)“ erstellt wurden.

GLOKAL – Center of Expertise of the University of Applied Science Bremen (USAB) for Sustainability and Global Change is dedicating its scientific capacities on supporting sustainable development of municipalities, regions, enterprises and administrations. Its work aims at linking science and practitioners. The series “Working Papers on Politics of Sustainability” presents results of research activities of the center’s members as well as outstanding theses of students of the international BA program “Political Management (ISPM)” and the MA program “Governing Sustainability” related to these issues.

Diese Arbeit wurde im Zuge einer Abschlussarbeit im Master “Politik und Nachhaltigkeit “ verfasst. Die Untersuchung widmet sich der Prozessgestaltung einer Umsetzungsstrategie der UN-Entwicklungsziele (SDGs) und somit dem Konzept Nachhaltiger Entwicklung am Beispiel Bremens. Damit trägt die Studie zur Implementierung der Agenda 2030 bei und liefert praktische Anknüpfungspunkte für Städte.

Autorin: Britta Nowack

Schriftenreihe GLOKAL Arbeitspapiere zur Nachhaltigkeitspolitik / Workingpapers on
Politics of Sustainability.

Nr. 11, 2018

Verlag: Hochschule Bremen, ISPM

ISSN: 2364-3447

Bremen, 2018

Inhaltsverzeichnis

I. Abkürzungsverzeichnis	1
II. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	2
KAPITEL 1: EINLEITUNG UND ZIELSETZUNG	3
1.1 Hintergrund und Problemstellung	3
1.2 Methodik und Daten	6
1.3 Aufbau der Arbeit	8
KAPITEL 2: THEORETISCHE GRUNDLAGEN	9
2.1 Das Konzept Nachhaltige Entwicklung und die Agenda 2030	9
2.2 Das Phasen-Modell: Agenda-Setting und Implementierung	12
2.3 Politische Pfadabhängigkeit durch das Ressortprinzip	16
2.4 Politischer Wandel als Paradigmenwechsel	19
KAPITEL 3: DIE POLITISCHEN KOMPETENZEN IN BEZUG AUF DIE SDGs	22
KAPITEL 4: DER BREMER KONTEXT	31
4.1 Bestandsaufnahme	31
4.1.1 Entwicklungszusammenarbeit in Bremen und die Entwicklungspolitischen Leitlinien	31
4.1.2 Das Leitbild der Stadtentwicklung 2020	35
4.1.3 Der Lokale Agenda 21-Prozess	36
4.1.4 Fairer Handel und faire Beschaffung in Bremen	40
4.1.5 Klimaschutz in Bremen: KEP und VEP	42
4.2 Zwischenfazit: Das Leitbild Nachhaltiger Entwicklung für Bremen	44
KAPITEL 5: PRAXISBEISPIELE ZUR UMSETZUNG VON NACHHALTIGER ENTWICKLUNG	48
5.1 Begründung der Fallauswahl	48
5.2 Erste Anläufe in der Hansestadt Hamburg	48
5.3 Best Practice: Umwelthauptstadt Freiburg.....	50

5.4 Erkenntnisse für Bremen	54
KAPITEL 6: ANALYSE – OPERATIONALISIERUNG NACHHALTIGER ENTWICKLUNG IN BREMEN	56
6.1 Die zentrale Bedeutung von Städten und Kommunen	56
6.1.1 Handlungsschwerpunkte und Leitthemen für Bremen.....	57
6.2 Prozessgestaltung, Politische Strukturen und Akteurskonstellation	60
6.3 Möglichkeiten und Hemmnisse für Erfolge	64
6.4 Weiteres Vorgehen der Stadt Bremen.....	66
KAPITEL 7: SCHLUSBEMERKUNGEN.....	69
7.1 Fazit und Ausblick.....	69
7.2 Literaturverzeichnis	73
7.3 Anhang	80

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
BEA	Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten, internationale Kontakte und Entwicklungszusammenarbeit
BeN	Bremer entwicklungspolitisches Netzwerk
Biz	Bremer Informationszentrum Menschenrechte
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
BORDA	Bremen Overseas Research & Development Association
DW	Deutsche Welle
GIZ	Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
ICLEI	Local Governments for Sustainability
KEP	Klima- und Energieprogramm
LA21	Lokale Agenda 21
MDGs	Millennium Development Goals
NGO	Non-Governmental Organisation
SDGs	Sustainable Development Goals
SKEW	Servicestelle Kommunen in der Einen Welt
UCLG	United Cities and Local Governments
UN	United Nations / Vereinte Nationen
UNCED	UN Konferenz für Umwelt und Entwicklung, 1992 in Rio de Janeiro
VEP	Verkehrsentwicklungsplan
WGBU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WCED	World Conference on Environment and Development

I. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Der Politikzyklus.....	14
Tabelle 1: Themen der SDGs und Gestaltungsmöglichkeiten der Länder und Kommunen.....	23
Tabelle 2: Die 17 SDGs und ihre jeweilige Bedeutung für lokale Regierungen.....	26
Tabelle 3: Handlungsfelder einer Nachhaltigen Entwicklung Bremens.....	46
Tabelle 4: Nachhaltigkeitsziele der Stadt Freiburg seit 2017.....	51
Tabelle 5: Auswertung Relevanz der SDGs für Bremen.....	59

KAPITEL 1:

EINLEITUNG UND ZIELSETZUNG

1.1 Hintergrund und Problemstellung

Die Agenda 2030, die im September 2015 von den Vereinten Nationen (im Folgenden UN) und ihren Mitgliedsstaaten in New York verabschiedet wurde, stellt einen „Meilenstein“ (BMZ, o.J.) für die Transformation zu einer nachhaltig entwickelten Zukunft dar. Der Kern der Agenda, die Sustainable Development Goals (SDGs) können nicht ohne die Mitwirkung von Bundesländern und Kommunen erreicht werden, denn die UN setzen dabei nur die Zielvorgaben, während die Umsetzung und Maßnahmenbestimmung in den Händen der Unterzeichnerstaaten liegt (Fischer & Scholz, 2015). So wird auch im Dokument selbst die Wichtigkeit der „enge[n] Zusammenarbeit bei der Umsetzung mit regionalen und lokalen Behörden“ (UN, 2015 Paragraph 45) betont. Insbesondere Städten fällt bei der Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung eine entscheidende Rolle zu. Einerseits nimmt das Bevölkerungswachstum in Städten erheblich zu – bis 2050 werden etwa zwei Drittel der Menschen in Städten leben (WGBU, 2015) – was sie bereits heute für 70% der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich macht (Woodbridge, 2015). Andererseits gelten Städte gleichzeitig als „Testgelände für transformative Konzepte“ (ibid.: 3) und Zentrum von Bewegungen (ibid.). Zusätzlich dazu stehen Städte und Kommunen als kleinste Verwaltungseinheit BürgerInnen am nächsten und sind darüber hinaus die Orte, an denen der Großteil der Politiken tatsächlich umgesetzt und ausgeführt werden (Heinrichs & Schuster, 2017). Die Bedeutung von Städten ist also zentral, denn „the achievement of the SDGs depends, more, than ever, on the ability of local and regional governments to promote integrated, inclusive and sustainable [...] development“ (Global Taskforce of Local and Regional Governments, o.J.:7).

Die SDGs stellen durch ihre Ausrichtung und Inhalt ein Novum im entwicklungspolitischen Diskurs dar. Martens (2016) identifiziert zwei elementare Charakteristika. Erstens spiegeln sie durch ihren mehrdimensionalen Ansatz ein neues, breit angelegtes Entwicklungsverständnis wider, welches auf Menschenrechten, Frieden, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beruht und die soziale, ökologische und wirtschaftliche Dimension Nachhaltiger Entwicklung gleichberechtigt umfasst. Zweitens wird durch ihre universelle Gültigkeit die Notwendigkeit der Veränderung aller Länder hervorgehoben, im Gegensatz zum Vorgängermodell der Millennium Development Goals (MDGs), welche lediglich eine grundlegende Veränderung in Ländern des Globalen Südens vorsahen. Aufgrund der Mehrdimensionalität Nachhaltiger Entwicklung, ist für eine Umsetzung eine vertikale als auch horizontale Integration, d.h. eine übergreifende Arbeitsweise zwischen Fachbereichen sowie

zwischen den globalen, nationalen, regionalen und kommunalen Ebenen essentiell. Daraus resultiert die Notwendigkeit des ressortübergreifenden Mainstreamings von Nachhaltigkeit.

Nachhaltigkeitsstrategien dienen als Instrument der konkreten Umsetzung der SDGs, wie es in der 2030-Agenda angemerkt wird. Die recht allgemein gehaltenen SDGs werden hier auf den lokalen Kontext angewendet und spezifische Problemlagen werden zum Gegenstand des Wandels (Kerkow, 2016). Bis heute verfügt die Freie Hansestadt Bremen jedoch nicht über eine solche Umsetzungsstrategie, obwohl durch eine Festschreibung und Fortschrittsprüfung mithilfe von Indikatoren eine effektive Implementierung gestaltet werden könnte. Kerkow (2016) stellt die zentrale Rolle dieser Instrumente auf Länderebene heraus, indem er sie als eine „Selbstverständlichkeit“ bezeichnet (Kerkow, 2016: 11). So verfügen die meisten Bundesländer, und auch einige Kommunen über eine Nachhaltigkeitsstrategie. In Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland und Hamburg ist eine Strategie momentan noch in Bearbeitung (ibid.). Allerdings bevorzugen es manche Bundesländer, darunter auch Bremen, Nachhaltigkeit in vorhandene Programme und Strategien zu integrieren, anstatt eine ausgewiesene Nachhaltigkeitsstrategie zu verfassen (Land Schleswig Holstein, 2004). Besonders Baden-Württemberg nimmt hier durch die umfassende Berichterstattung zu Nachhaltigkeitsfortschritten aller Ressorts eine Vorreiterrolle ein (Kerkow, 2016). Trotz des Fehlens einer Nachhaltigkeitsstrategie oder eines äquivalenten Instruments, wie Nachhaltigkeitsberichte zur Umsetzung der SDGs, verfügt Bremen über andere Konzepte, die für Nachhaltige Entwicklung eine zentrale Rolle spielen. Neben dem Verkehrsentwicklungsplan (VEP) 2025 und dem Klimaschutz- und Energieprogramm 2020 (KEP) sind besonders das Leitbild der Stadtentwicklung 2020 und die Entwicklungspolitischen Leitlinien hervorzuheben. Allerdings beschreiben die Entwicklungspolitischen Leitlinien kein so umfassendes Konzept, wie es eine Nachhaltigkeitsstrategie leisten sollte, sondern beziehen sich lediglich, wie aus dem Namen hervorgeht, auf die entwicklungspolitischen Aktivitäten des Landes und sollten im Zusammenspiel mit einer Nachhaltigkeitsstrategie für die Neugestaltung Nachhaltiger Entwicklung sorgen (Fischer & Scholz, 2015). Dazu merken Brunkhorst und Obenland (2017: 5) an, dass „die bisherige Praxis von Ländern, Nachhaltigkeits- und Entwicklungsagenden voneinander zu trennen und separate Institutionen zu errichten im Sinne der 2030-Agenda wenig sinnvoll ist.“ Wünschenswert wäre hingegen, Nachhaltige Entwicklung als übergeordnetes holistisches Konzept anzuerkennen, welches im Handeln aller Ressorts Einklang findet. Damit ist gemeint, dass aufgrund der Vielschichtigkeit, die die Bereiche von Sozialem, Umwelt, Bildung, Entwicklung bis hin zur Wirtschaft und vieles mehr beinhaltet, Bestrebungen auf allen Ebenen und in allen Bereichen erforderlich sind.

Ziel dieser Arbeit soll es sein, einen Beitrag zu einer schrittweisen Erstellung einer Umsetzungsstrategie für Bremen zu leisten, um dem „Umsetzungsmanko“ (Slupina et al., 2017: 5) Nachhaltiger Entwicklung entgegen zu wirken. Sie leistet somit einen Beitrag zur Problematik des Fehlens „differenzierte[r] Instrumente und Profile, die es

ermöglichen lokale und regionale Spezifika adäquat zu berücksichtigen und daraus resultierende Anforderungen in konkrete Umsetzungsstrategien zu überführen“ (Slupina et al., 2017: 7). Zwar erfüllt die Arbeit nicht den Anspruch einer konkreten Umsetzungsstrategie als solche, dennoch lassen sich Erkenntnisse für eine zukünftige Prozessgestaltung speziell für Bremen ziehen, die für die Entwicklung eines Instruments von Nutzen sein können.

Dabei wird folgender Fragestellung nachgegangen:

Wie lässt sich der Prozess zur Erstellung einer Bremischen Umsetzungsstrategie der SDGs anstoßen und wie müsste dieser aussehen?

Zusätzlich sind auch insbesondere drei Unterfragen von Interesse:

- a) Wo liegen Bremens Kompetenzen im Bezug auf die SDGs?
- b) Welche AkteurInnen sind relevant?
- c) Was sind wesentliche Handlungsfelder für Bremen?

Dabei werden strukturelle und institutionelle Fragen, als auch praktische Anforderungen für einen politischen Prozess thematisiert. Auch wenn es auf den ersten Blick so scheinen mag, dass Kommunen als kleinste Verwaltungseinheit und aufgrund ihres beschränkten Einflussbereichs und bescheidenen Ressourcen im Hinblick auf ein so umfangreiches globales Konzept wenig ausrichten können, ist es wichtig herauszustellen, was auf dieser Ebene konkret getan werden kann. Dabei gilt es auch Bremens Doppelrolle als Land und Kommune zu beachten, was wiederum zu weitreichenderen Kompetenzen führt. Für ein Prozessverständnis ist außerdem die Akteurebene von Bedeutung, um Einflussmöglichkeiten zu identifizieren. Dabei ist der Akteursbegriff weit gefasst und kann über individuelle Personen, wie dem/der BürgermeisterIn bis hin zu komplexen Akteuren (Blum & Schubert, 2011), wie Verwaltungen, NGOs oder anderen Verbänden reichen. Schließlich sollen auch konkrete Handlungsfelder für Bremen identifiziert werden, um zu zeigen, dass die SDGs und somit eine Umsetzungsstrategie tatsächliche Relevanz für eine Stadt wie Bremen hat.

Ausgehend von der Fachliteratur zur Umsetzung von Nachhaltiger Entwicklung (Evans et al., 2006; Meadowcroft, 2009; Beck et al., 2012; Stuart et al., 2016; Dähler et al., 2017; Heinrichs & Schuster, 2017; Heinrichs, 2017; Slupina et al., 2017) und speziell auch zur Umsetzung der SDGs (Global Taskforce of Local and Regional Governments, o.J.; United Cities and Local Governments, o.J.; Kerkow, 2016; Burger et al., 2017) lässt sich folgende Hypothese zu zentralen Elementen einer Prozessgestaltung ausmachen:

H1: Um die SDGs flächendeckend und somit auch in Bremen zu implementieren, benötigt es eine Umsetzungsstrategie, basierend auf einer politischen Beschlusslage, mit konkreten Zielen, Zeitplänen, klaren politischen Verantwortlichkeiten und einem Überprüfungsmechanismus. Dies bedarf einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit, einer Federführung auf höchster

politischer Ebene und eines breit angelegten Dialogprozesses unter Einbindung aller Akteure.

Die folgenden Kapitel werden darüber informieren, unter welcher Methodik und Datenlage die Fragestellung beantwortet und die Hypothese getestet wird.

1.2 Methodik und Daten

Die Arbeit bedient sich der Theorie der Politikfeldforschung, die „das konkrete Handeln von Regierungen“ (Blum & Schubert, 2011: 15) untersucht. Zu beachten sind hierbei die unterschiedlichen Politikdimensionen, bestehend aus (1) Polity, gleichbedeutend mit Strukturen und Institutionen, (2) Politics, dem politischen Prozess und schließlich Policy, die konkreten politischen Inhalte beschreibend (ibid.). Für eine umfassende Politikfeldanalyse sind alle Dimensionen beachtenswert und finden daher auch in dieser Arbeit Berücksichtigung. Der Forschungsstrang ist überaus umfassend (ibid.), weshalb hier nur einzelne Konzepte verwendet werden. So dient das Modell des Politikzyklus dazu, Policies in verschiedenen Entwicklungsstadien, wie Entstehung, Formulierung oder Implementierung zu verstehen. Die Verabschiedung einer Umsetzungsstrategie stellt einen politischen Prozess dar, weshalb Erkenntnisse aus dem Politikzyklus und eine Einordnung hilfreich für das Verständnis sind. Insbesondere die Phasen der Problemwahrnehmung und des Agenda-Settings spielen zunächst eine wichtige Rolle für Bremen, aber auch andere Phasen weisen entscheidende Prozesskenntnisse auf. Für ein weiterführendes Prozessverständnis bietet auch die Theorie der Pfadabhängigkeit relevante Erklärungsansätze. So können Policies nicht unabhängig von vorangegangenen Policies und bestehenden Strukturen betrachtet werden, denn sie beeinflussen sich gegenseitig. Auch im Konzept des Politikzyklus lassen sich Pfadabhängigkeiten ausmachen, wie beispielsweise in der Phase der Implementierung deutlich wird (Knoepfel et al., 2011). Pfadabhängigkeiten können also ein Hemmnis für Wandel darstellen, schließen diesen aber nicht grundlegend aus (Beyer, 2006). Daran anschließend wird das Konzept Politischen Lernens für ein weitergehendes Verständnis von Veränderung im politischen Prozess herangezogen. Rückkoppelnd an das Modell des Politikzyklus wird die Phase der Evaluation als entscheidend für politisches Lernen angesehen (Blum & Schubert, 2011). Da die SDGs durch das ambitionierte Konzept Nachhaltiger Entwicklung als politischer Wandel angesehen werden können, bieten diese Theorien einen passenden Erklärungsansatz.

Neben den Theorien widmet sich die Arbeit auch der Analyse von politischen Konzepten, die aktuell in Bremen Anwendung finden. Um ein möglichst vollständiges Bild der Bremischen Nachhaltigkeitspolitik zu erhalten, werden einschlägige Strategien und Programme analysiert, wie die Entwicklungspolitischen Leitlinien, das Stadtentwicklungskonzept, der Verkehrsentwicklungsplan, das Klima- und Energieprogramm, aber auch bereits abgeschlossene Projekte, wie der Agenda-21 Prozess und das Vergabegesetz. Dies wird helfen, Bremens Leitbild Nachhaltiger

Entwicklung näher zu bestimmen. Darüber hinaus widmet sich die Arbeit der Recherche und Interpretation relevanter Literatur zu Nachhaltiger Entwicklung und zur Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien. Zusammen mit der Darstellung von Praxisbeispielen zu Nachhaltigkeitsstrategien auf Kommunal- und Landes-, beziehungsweise Stadtstaatenebene, wird es dann möglich sein, eine fundierte Einschätzung zur praktischen Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien zu geben.

Um diese Erkenntnisse auf den Bremer Kontext schließlich anwenden zu können und ein breiteres Prozessverständnis von den Akteuren selbst zu erhalten, stellen ExpertenInneninterviews die Hauptdatenquelle dar. Diese Methode wird in der Politikwissenschaft besonders zur Erforschung politischen Handelns herangezogen (Meuser & Nagel, 2002). Somit bedient sich die Arbeit der Methode einer qualitativen Datenanalyse. Es wurden insgesamt vier Interviews mit Verwaltungsangestellten der Stadt Bremen und einem/r VertreterIn einer lokalen NGO durchgeführt. Sie haben einen Umfang von ungefähr einer Stunde und wurden im November und Dezember 2017 durchgeführt.

Ziel der Interviews war es relevante Handlungsbereiche für Bremen zu identifizieren und Prozesskenntnisse für eine zukünftige Umsetzungsstrategie zu gewinnen. Es wurde mit einem semi-strukturierten Interviewleitfaden gearbeitet, der zwar konkret vorformulierte Fragen beinhaltete, aber durchaus Raum für Zwischen- und Ergänzungsfragen ließ. Dabei wurden zunächst leichte Einstiegsfragen gestellt, worauf tiefgehende Prozess- und Strukturfragen folgten, um schließlich offene Abschlussfragen zu stellen. Zunächst ging es dabei um die Funktion und den Bezug zu Nachhaltiger Entwicklung. Darauf folgten allgemeine Fragen zu den SDGs und der Bedeutung für das jeweilige Fachgebiet. Um Handlungsbereiche für Bremen zu identifizieren, konnten die Befragten fünf der siebzehn SDGs mit jeweils unterschiedlicher Gewichtung priorisieren. Zwar sollen die SDGs als Ganzes umgesetzt werden, dennoch dienen erste thematische Schwerpunkte der Orientierung (Wilhelmy, 2016), und nicht jedes SDG ist gleich bedeutsam für eine Stadt wie Bremen. Schließlich wurden noch Fragen zu politischen Strukturen und der Steuerung von Nachhaltiger Entwicklung gestellt, um schließlich Handlungsempfehlungen für einen Prozess formulieren zu können. Allerdings muss angemerkt werden, dass die holistische Idee und damit das sektorübergreifende Prinzip weitergehender Interviews bedürfe. So stellt die Befragung von nur drei der eigentlich acht Senatsressorts eine Limitierung dieser Arbeit dar. Bei offenen Interviews stellt Subjektivität ein weiteres Problem dar. Abels & Behrens (2002) weisen auf die Doppelrolle der Befragten hin. Sie seien einerseits als Professionelle und andererseits als Person zu verstehen, weshalb vollständig objektive Sichtweisen unwahrscheinlich sind. So seien alle InterviewteilnehmerInnen, auch der/die ForscherIn, zusätzlich immer als Subjekte zu verstehen und nicht nur als RepräsentantIn einer bestimmten Organisation (ibid.). Dies muss besonders im Hinblick auf die Generalisierbarkeit der Ergebnisse beachtet werden.

1.3 Aufbau der Arbeit

Die Arbeit ist in sieben Kapitel gegliedert. Aufbauend auf dem Einleitungskapitel wird im Theorieteil zunächst das der Arbeit zugrunde liegende Konzept der Nachhaltigen Entwicklung definiert. Außerdem werden einschlägige Konzepte der Politikfeldforschung (Politikzyklus, Pfadabhängigkeit, Politischer Wandel) dargestellt, um die Ergebnisse des empirischen Teils wissenschaftlich einzubetten und schließlich generalisierbare Aussagen treffen zu können. Um konkrete Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen, werden anschließend die Kompetenzen Bremens als Land und Kommune erläutert. Hierbei geht es also auch um die Identifizierung relevanter Themenbereiche, welche in Bremens zukünftiger Nachhaltigkeitsstrategie abgedeckt werden sollten. Dabei erhebt die Arbeit jedoch nicht den Anspruch jedes einzelne der 17 SDGs mit ihren 169 Unterzielen in Betracht zu ziehen, da dies über den Umfang dieser Arbeit hinausgehen würde und zudem nicht sinnvoll erscheint. Vielmehr wird zunächst auf ein Zwischenergebnis hingearbeitet, welches Aufschluss darüber erteilt, zu welchem der SDGs Handlungsmöglichkeiten bestehen. So merken Brunkhorst und Obenland (2017) an, dass die Länder über Zuständigkeiten in den Bereichen Bildung, Soziales, Wirtschaft und Umwelt verfügen, welche eine direkte Relevanz für die SDGs haben.

Im praktischen Teil werden dann die bereits genannten Konzepte Bremens, als auch der Agenda 21-Prozess in Bremen beschrieben. Damit sollen der lokale Kontext hergestellt und eine Bestandaufnahme vorgenommen werden. Hier lässt sich bereits ein erstes Zwischenfazit zum vorhandenen Leitbild Nachhaltiger Entwicklung ziehen. Daraufhin werden mit den Fallbeispielen jeweils einer Kommune (Freiburg) und eines Stadtstaates (Hamburg) Exempel eines Umsetzungsprozesses aufgezeigt, um so Erkenntnisse für den Prozess in Bremen gewinnen zu können. In Kapitel 6 werden die Interviewergebnisse ausgewertet und mithilfe der vorherigen Kapitel sowie der Theorie analysiert. Im Fazit werden schließlich Aussagen zur Prozessgestaltung einer SDG-Umsetzungsstrategie auch konkret für Bremen getroffen und somit Forschungsfrage und Hypothese beantwortet und ausgewertet.

KAPITEL 2:

THEORETISCHE GRUNDLAGEN

Zunächst wird in diesem Teil die Entstehung des der Arbeit zugrunde liegenden Konzepts Nachhaltige Entwicklung nachgezeichnet und erläutert. Damit wird die Bedeutung insbesondere in Bezug zu den SDGs begreiflich, was im weiteren Verlauf des Theorienverständnisses entscheidend sein wird. Zusätzlich werden Theorien der Politikfeldforschung herangezogen, um damit den Prozess der politischen Umsetzung in den wissenschaftlichen Kontext zu setzen, ein breiteres Verständnis zu vermitteln und schließlich Erkenntnisse zum Fall Bremen generalisieren zu können.

In der Politikfeldforschung wurden verschiedene Theorien und Modelle entwickelt, die als Basis zur Analyse von politischen Prozessen herangezogen werden können. Das Politikzyklus-Modell hilft Politiken, die spezifischer auch Policies genannt werden, in verschiedenen Entwicklungsstadien zu verstehen und trifft Aussagen zur Entstehung, Formulierung und Implementierung dieser. Allerdings lässt sich ein politischer Prozess nicht allein anhand dieses Modells erklären. Theorien zu Politischem Wandel, beispielsweise von Peter Hall (1993) oder zur Pfadabhängigkeit von Mahoney (2000) und Beyer (2006) nehmen sich der Forschung zur Wandlungsfähigkeit von Politik und deren Gründen an. Ein wirklicher Wandel, also ein Leitbild- oder Paradigmenwechsel findet nach diesen Theorien nur selten und unter gewissen Voraussetzungen statt. Mithilfe der Theorien und Modelle lassen sich schließlich generalisierbare Aussagen zur Prozessgestaltung von Umsetzungsstrategien treffen. Das Modell des Politikzyklus dient der Einordnung des SDG-Prozesses in Bremen. Nichtsdestotrotz lassen sich politische Prozesse und Strukturen, die Analysegegenstand dieser Arbeit sind, nicht ohne politische Interessenkonflikte oder institutionelle Rahmenbedingungen erklären und verstehen. Daher dienen die Theorien der Pfadabhängigkeit und des Politischen Wandels als weitere Erklärungsansätze eines Prozessverständnisses.

2.1 Das Konzept Nachhaltige Entwicklung und die Agenda 2030

Das Konzept Nachhaltige Entwicklung fand seine Bedeutung auf der internationalen politischen Ebene erst in den 1980er Jahren. Der Begriff Nachhaltigkeit wurde allerdings bereits lange vorher in der Forstwirtschaft gebraucht, um für ein gleichbleibendes Niveau der natürlichen Ressourcen, in diesem Fall der Wald, zu sorgen (Schindler, 2011). Im Jahre 1972 wurde mit der Studie zu den „Grenzen des Wachstums“ des Club of Rome, der Kollaps der natürlichen Ressourcen bei gleichbleibender Fokussierung auf das Wirtschaftswachstum vorhergesagt (Hauff und Kleine, 2009) und damit eine Neuausrichtung der Wirtschafts- und Lebensweise angestoßen. Im selben Jahr fand auch die erste UN-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung in Stockholm statt. Hauff und Kleine (2009) identifizieren dies als die

wichtigsten Ereignisse für die Weiterentwicklung des Konzepts, da sie eine Diskussion über den Zusammenhang der Produktions- und Lebensstile und der nicht-erneuerbaren Ressourcen auslösten. Mit dem Brundtland Bericht „Our Common Future“, der 1987 von der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen veröffentlicht wurde, wurde der Begriff Nachhaltige Entwicklung schließlich für die breite Öffentlichkeit definiert und zugänglich gemacht (Grunwald & Kopfmüller, 2006). Die Arbeit der Kommission hatte einen so erheblichen Einfluss, dass Nachhaltige Entwicklung seitdem als umfassendes politisches Entwicklungsleitbild der Weltgemeinschaft gilt (Hauff & Kleine, 2009) und bis heute als geeignete Basis akzeptiert wird (Grunwald & Kopfmüller, 2006). Der Bericht definiert Nachhaltige Entwicklung als “development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“ (WCED, 1987: 41) und bietet damit das wohl bis heute vollständigste und allgemeingültige Verständnis des Konzepts. So ist das Ziel Nachhaltiger Entwicklung die dauerhafte Erfüllung der Grundbedürfnisse aller Menschen bei gleichzeitiger Wahrung der natürlichen Umwelt (Hauff & Kleine, 2009). Mit dem dreidimensionalen Verständnis von Nachhaltigkeit als ökologisch, ökonomisch und sozial, wurde die Idee verfolgt, die Konfliktlinien zwischen Umweltschutz, Armutsbekämpfung und Wirtschaftswachstum zu überwinden (ibid.). Die wesentlichen Merkmale sind hierbei die Verknüpfung von Umwelt und Entwicklung, die globale Perspektive und intra- und intergenerationelle Verteilungsgerechtigkeit. Damit ist einerseits Gerechtigkeit zwischen den Generationen von heute und morgen, und andererseits internationale Gerechtigkeit zwischen dem Globalen Norden und dem Globalen Süden gemeint (ibid.).

Ein weiterer Meilenstein in der Weiterentwicklung des Konzepts stellt die Konferenz der UN für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro dar. Neben vielen weiteren Beschlüssen, wurde hier die Lokale Agenda 21 zur Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung auf städtischer Ebene verabschiedet. Durch die Konferenz erhielt das Konzept Nachhaltige Entwicklung Aufschwung und Popularität und eine „wachsende politische Gestaltungsorientierung“ (ibid.: 8). Schindler (2011) bezeichnet diese Konkretisierung des im Brundtland-Berichts gezeichneten neuen Leitbilds Nachhaltiger Entwicklung durch Handlungsprogramme wie der Agenda 21 als „Steuerungsoptimismus“ (ibid.:118), um schließlich das immanente Problem der inhaltlichen Leere und Unschärfe des Konzepts zu überwinden. Als Leitbild ist Nachhaltige Entwicklung nämlich eine Idee von einer besseren Zukunft, die nicht deutlich definiert werden kann, sondern individuell unterschiedliche Bilder hervorruft und mit Inhalt gefüllt werden kann (ibid.).

„Leitbilder sind Ausdruck gesellschaftlicher Zielvorstellungen und Wandlungsprozesse, und sie sind ein Minderheitenphänomen. Sie fassen zum Zeitpunkt ihrer Entstehung die Präferenzsysteme einer gesellschaftlichen Gruppe [...] zusammen, die zu diesem Zeitpunkt keine hegemoniale Position innehat. Wird die mit ihm verbundene Gruppe hegemonial, so wandelt sich das Leitbild zur gesellschaftlichen Norm.“

(Spangenberg, 2000 in Schindler, 2011: 3)

Demnach ist Nachhaltige Entwicklung eine Zukunftsvision und ein Minderheitenphänomen, was bedeutet, dass es noch nicht existiert, da ein anderes Paradigma vorherrscht. Zusätzlich ist damit ein hoher inhaltlicher Anspruch und Komplexität verbunden, denn es strebt die Balance zwischen wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Zielen an, die sich oft im Wege stehen. Bornemann (2013) beschreibt Nachhaltige Entwicklung als ein „contested concept“ mit zwei Bedeutungsebenen. So sei es einerseits ein festes Konzept, welches durch einschlägige Diskursbeiträge, wie dem Brundtland-Bericht und der Agenda 21, und nun auch durch die Agenda 2030 definiert wird. Andererseits vollzieht sich ständig ein „battle for the meaning“ (Bornemann, 2013: 211), was sich anhand unterschiedlicher Konzeptionen Nachhaltiger Entwicklung, Unschärfe, inhaltlicher Leere und mangelnder Operationalisierbarkeit bemerkbar macht.

Die Verabschiedung der Millenniumentwicklungsziele (MDGs) im Jahre 2000 spiegelt zwar einen weiteren Meilenstein und eine Konkretisierung des Leitbilds wider, dennoch wurden diese weitgehend kritisiert (Adams & Tobin, 2014; Balz, o.J.; Martens, 2016; Scholz & Fischer, 2015). So sind sie einerseits nicht weitreichend und ambitioniert genug und erfüllen andererseits nicht das Prinzip der intragenerationellen Gerechtigkeit, da sie weitgehend ohne Beteiligung der Länder des Globalen Südens entstanden und auch nur auf Veränderungen dieser abzielten (ibid.). Somit weisen die MDGs ein eher verengtes Entwicklungsverständnis auf, wohingegen die Agenda 2030 das dreidimensionale Modell der Nachhaltigkeit mit People, Planet, Prosperity, Peace and Partnership sogar auf fünf Dimensionen erweitert (Abshagen et al., 2017). Als nicht rechtsverbindliche Absichtserklärung setzt die Agenda 2030 zwar ambitionierte Zielvorgaben, lässt den Unterzeichnerstaaten jedoch die Art und Weise der Umsetzung frei wählen und somit „bestimmen [diese] selbst die Reichweite und Tiefe ihrer Maßnahmen“ (Fischer & Scholz, 2015: 1). Dies wiederum bestätigt das Verständnis von Nachhaltiger Entwicklung als Leitbild, also als Zielvorstellung und nicht als konkretes politisches Handlungsprogramm. Im Gegensatz zu den MDGs gelten hier die in der Rio-Erklärung festgelegten „gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten“ (UN, 2015: 5), womit auch der Globale Norden in die Verantwortung gezogen wird, Unterschiede jedoch anerkannt werden. Auch der ökologische Bias (Schindler, 2011), also die Priorisierung oder auch Gleichsetzung von Umweltpolitik anstelle von Nachhaltiger Entwicklung, soll mit einer kohärenten Zusammenführung der Bereiche Umwelt und Entwicklung durch die Agenda 2030 überwunden werden.

Weitere elementare Merkmale sind die universelle Gültigkeit und ihre holistische Ausrichtung. Durch das universalistische Prinzip wird die Notwendigkeit der Veränderung aller Länder hervorgehoben, im Gegensatz zum Vorgängermodell der MDGs, welche bloß in den sogenannten Entwicklungsländern eine grundlegende Veränderung als nötig befanden (Martens, 2016). Die holistische Ausrichtung oder auch der mehrdimensionale Ansatz spiegelt ein neues, breit angelegtes Entwicklungsverständnis wider, welches auf Menschenrechten, Frieden, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beruht und die soziale, ökologische und wirtschaftliche

Dimension Nachhaltiger Entwicklung gleichberechtigt umfasst (ibid.). Aufgrund der Mehrdimensionalität Nachhaltiger Entwicklung ist eine vertikale, als auch horizontale Integration auf allen Ebenen essentiell. Daraus resultiert die Notwendigkeit des ressortübergreifenden Mainstreamings von Nachhaltigkeit. So soll das Konzept Nachhaltige Entwicklung „als übergeordnetes Ziel Eingang in sämtliche Politikfelder aller Länder finden“ (Fischer & Scholz, 2015: 36). Daraus ergibt sich mit der Agenda 2030 ein neues Entwicklungsparadigma, was auf Gleichberechtigung, Holismus und Universalität beruht. Für Bornemann (2013: 226) ist Nachhaltige Entwicklung ein „kontinuierlicher Prozess gesamtgesellschaftlicher Veränderung“ und kein fester Zustand. Aufgrund seiner Normativität und Offenheit bedarf dieser Prozess stets der Verständigung zwischen der Vielzahl an Akteuren über Ziele, Probleme und Veränderungen.

2.2 Das Phasen-Modell: Agenda-Setting und Implementierung

Das Modell des Politikzyklus (siehe Abbildung 1) basiert auf der Annahme, dass politische Maßnahmen gewisse Phasen, quasi Reifephasen, durchlaufen müssen, ehe sie schließlich zu einer Policy werden. Zunächst muss eine Problemwahrnehmung erfolgen, welche die Notwendigkeit politischen Handelns rechtfertigt. Nachdem ein Problem als solches definiert ist, muss es auf die politische Agenda, um schließlich in eine konkrete Politik formuliert zu werden. Ein erheblicher Unterschied zwischen den beiden ersten Zyklen ist, dass die Problemdefinition häufig in der Öffentlichkeit stattfindet, wohingegen das Agenda-Setting oftmals in geschlossenen Kreisen von Experten, Interessengruppen oder Bürokratien erfolgt (Jann & Wegrich, 2014). Hierbei ist auch anzumerken, dass die Phase des Agenda-Settings keine rationale Auswahl und somit keinen einfachen technischen Problemlösungsprozess beschreibt, sondern durchaus auf Zufällen beruht (ibid.).

„Ergebnisse hängen so von Interessenkonstellationen der Akteure, Handlungskapazitäten der Institutionen sowie Konjunkturen der öffentlichen Problemwahrnehmung und den jeweils vorhandenen Problemlösungsstrategien ab [...], sodass die Nutzung von Policy-Fenstern (windows of opportunity), die sich für eine Policy kurzfristig öffnen und wieder schließen können, letztendlich entscheidend ist.“
(Jann & Wegrich, 2014: 109)

Hiermit lässt sich auch die Kritik von Mayntz, Trampusch und Greven, die dieses Modell Politik als problemlösend ansieht und Aspekte wie Macht, Ideologien und Zufall nicht berücksichtigt (Reiter & Töller, 2014), zurückweisen. Darauf folgt die Politikformulierung, also die Übersetzung anerkannter Probleme in konkrete staatliche Programme. Stakeholder und Politiknetzwerke spielen in dieser Situation eine große Rolle, denn „Politikformulierung findet [...] zunehmend in einem überaus offenen gesellschaftlichem Prozess statt, bei dem staatliche Akteure wichtig, aber nicht notwendigerweise entscheidend sind“ (Jann & Wegrich, 2014: 113 ff.). Wichtige Elemente sind hierbei Programmkonkretisierung, Ressourcenausweisung, Instrumente und Organisation. Da Politiken letztendlich einen Beitrag zur Lösung eines sozialen

Problems leisten sollen, dient die Evaluation und die Terminierung schließlich der Überprüfung der Ziele und Wirkungen.

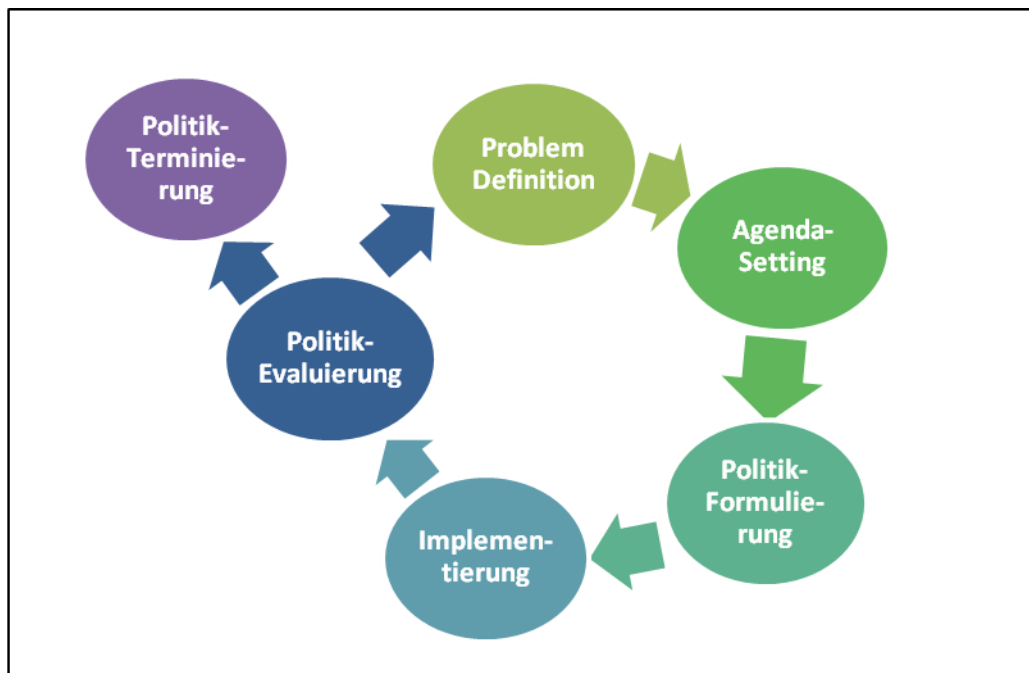
Da die SDGs, wie oben erwähnt, zwar von der Bundesrepublik Deutschland unterschrieben wurden, es sich aber um soft law, also bloß um eine Absichtserklärung handelt, muss das Thema auch in Bremen zunächst als solches wahrgenommen werden und auf die Agenda gelangen. Auch wenn die Ziele bereits von globaler Ebene durch die Agenda 2030 vorgegeben sind, bedarf eine Umsetzung auf den verschiedenen Ebenen eines erneuten politischen Prozesses. Zunächst muss also auch in Bremen das Ziel Nachhaltige Entwicklung auf die Agenda. Wichtig ist die Erkenntnis, dass Problemwahrnehmung nicht objektiv erfolgt, sondern sozial konstruiert ist, wie der Bereich Umweltpolitik zeigt (Blum & Schubert, 2011). Obwohl das Problem des Klimawandels und der Endlichkeit der Ressourcen wissenschaftlich erwiesen ist, findet keine ambitionierte Umweltpolitik statt, die beispielsweise das Ende der Energiegewinnung aus Kohle bedeuten würde (Pfeiffer et al. 2017). Der objektive Problemdruck kann also nicht als entscheidender Faktor für die Problembearbeitung gesehen werden, denn Machtverhältnisse spielen hier eine Rolle (Jann & Wegrich, 2009; Blum & Schubert, 2011). Auch ein Nicht-Entscheiden, also das „systematische Ignorieren gesellschaftlicher Probleme durch das politisch-administrative System [kann] als Ergebnis von Machtverteilungen im Akteurssystem konzipiert werden“ (Blum & Schubert, 2011: 113). Neben dem Faktor Macht, können aber auch externe Ereignisse, wie Unfälle, Konflikte oder Naturkatastrophen ein Thema auf die politische Agenda setzen. So hat beispielsweise der Reaktorunfall in Fukushima 2011 die zügige Umsetzung der Energiewende in der Bundesrepublik bewirkt. Denn wie Merkel in einer Regierungserklärung bekannt gab, hat „Fukushima [...] meine Haltung zur Kernenergie verändert“ (Merkel, 2011¹). Blum & Schubert (2011) identifizieren weitere Eigenschaften, die Problemwahrnehmung befördern, bzw. behindern können. So seien Dringlichkeit, Einfachheit oder eine Routineangelegenheit förderlich, wohingegen Verschiebbarkeit, Komplexität oder ein Novum Hindernisse darstellen können. Wie oben aufgezeigt wurde, stellt Nachhaltige Entwicklung ein anspruchsvolles und komplexes Konzept dar, das viele grundlegende Veränderungen erfordert. Aufgrund der Komplexität ist es schwer kommunizierbar und abgesehen von der Fachöffentlichkeit ein Novum im gesellschaftlichen Diskurs. Außerdem merkt Schindler (2011) an, dass es sich um ein langfristiges Projekt handelt, bei dem Erfolge nicht schnell sichtbar werden und steht somit im Gegensatz zur Orientierung von Politik an Legislaturperioden. Dies zeigt, dass durchaus Hemmnisse existieren, Nachhaltige Entwicklung auf die politische Agenda zu setzen.

In der Phase der Politikformulierung „werden aus artikulierten Problemen, Vorschlägen und Forderungen staatliche Programme“ (Jann & Wegrich, 2009: 89). Diese Phase der Konkretisierung ist weitaus geschlossener als die Phase der Problemdefinition und des Agenda-Settings, was bedeutet, dass die Zahl der Beteiligten abnimmt und Regierung

¹ Merkel, A. (09.06.2011), abgerufen am 19.04.2018 unter: http://www.deutschlandradio.de/fukushima-hat-meine-haltung-zur-kernenergie-veraendert.331.de.html?dram:article_id=204183

sowie Parlament eine zentralere Rolle einnehmen (Blum & Schubert, 2011, Knoepfel et al., 2011). Dabei geht es um Fragen der politischen Ebene (national, kommunal, regional), der verantwortlichen Behörde(n), der Einbindung weiterer AkteurInnen oder der Finanzausstattung (ibid.). Auch hier ist es wichtig zu erkennen, dass Entscheidungen in Verhandlungsprozessen zwischen verschiedenen Interessensgruppen getroffen werden und keine rationale Auswahl verschiedener Alternativen darstellen (Jann & Wegrich, 2009).

Abbildung 1: Der Politikzyklus (eigene Darstellung nach Jann & Wegrich, 2014)



Die Politik-Implementierung ist die Phase der Durchsetzung eines politischen Programms durch die verantwortlichen Institutionen (Jann & Wegrich, 2009), denn „bislang existieren die Steuerungsinstrumente, Gesetze oder Regulationen nur auf dem Papier – nun müssen sie in der Praxis angewandt werden“ (Blum & Schubert, 2011: 126). Dies wäre die Phase, in der ein konkreter Umsetzungsplan der SDGs für Bremen definiert werden würde. Die Policy-Forschung hat gezeigt, dass Politiken, die auf höherer Ebene entschieden werden, oft gar nicht oder nur unzureichend vor Ort implementiert werden (Jann & Wegrich, 2009, Blum & Schubert, 2011). Der Übergang von der Politik-Formulierung zur Umsetzung ist also ein kritischer Moment und damit auch der entscheidende Punkt, an dem sich der Erfolg oder Misserfolg einer Politik abzeichnet (Jann & Wegrich, 2009). Auch die Agenda 2030 wurde von den nationalen Regierungen unterzeichnet und somit bereits formuliert, die Umsetzung muss allerdings auf allen politischen Ebenen geschehen, insbesondere auf der städtischen. Die Akteurskonstellation ist in dieser Phase wieder breiter gefasst, denn Umsetzungsprozesse richten sich immer an Akteure außerhalb des politisch-administrativen Systems (Knoepfel et al. 2011). Politiknetzwerke, also ein Gefüge aus privaten und öffentlichen Akteuren, sind hier von zentraler Rolle. Knoepfel et al. (2011) merken allerdings an, dass solche Politiknetzwerke meist schon bestehen und keine

grundlegend neuen Aktivitäten geschaffen werden. Dies weist auf eine Pfadabhängigkeit im politischen Prozess hin (siehe Kapitel 1.3) und kann im Hinblick auf das holistische Prinzip der SDGs hinderlich sein, das nämlich die Einbindung eines breiten Akteursgefüges erfordert. Die Implementationsforschung hat gezeigt, dass administratives Handeln begrenzt ist (Jann & Wegrich, 2009) und betont somit die Wichtigkeit eines breiten Netzwerks aus gesellschaftlichen, privaten und staatlichen Akteuren.

In der Evaluationsphase werden schließlich Effektivität und Effizienz, sowie die Wirkungen politischer Programme geprüft (Blum & Schubert, 2011). Hierbei ist es wichtig, genaue Kriterien für die Messung des Erfolgs festzulegen, da sie unterschiedliche Aussagen treffen können (ibid.) und auch das Ergebnis politischer Interessen sein können (Jann & Wegrich, 2009). Diese Phase wird als entscheidend für die Möglichkeit politischen Lernens angesehen (Blum & Schubert, 2011). Durch die in der Agenda 2030 angestrebten „Rechenschaftspflicht“ (UN, 2015: 12) wird die Basis für eine Evaluation festgelegt. Im Prozess der MDGs wurde erst fünf Jahre vor Beendigung – und damit viel zu spät – mit der Überprüfung begonnen (Klopp, 2017). Vielleicht wird aus diesem Grund die Wichtigkeit des Monitorings und der Messbarkeit Nachhaltiger Entwicklung so hervorgehoben (Born & Kreuzer, 2002; Bundesumweltministerium, 2015; Heinrichs, 2017; Stuart et al. 2017). Schließlich geht es bei der Terminierung um die zeitliche Befristung staatlicher Aktivitäten. Die SDGs sind auf den Zeitraum 2030 terminiert, was wiederum auf Überprüfung und Messbarkeit, als auch auf den Willen der Problemlösung zurückzuführen ist. Bis dahin nämlich soll „sich das Leben aller Menschen grundlegend verbessern“ (UN, 2015: 3). Einige Unterziele richten sich allerdings bereits auf frühere Zielerreichung. Bei der Formulierung einer Umsetzungsstrategie kann Bremen sich auch eigene Terminierungen setzen. Allerdings ist hier kritisch anzumerken, dass 2030 weit in der Zukunft liegt und die Terminierung somit keinen Druck erzeugt. Es ist aber nachvollziehbar, dass ambitionierte Ziele wie die Beendigung von Armut und Hunger und ein gesundes Leben für alle Menschen (UN, 2015) etwas Zeit in Anspruch nehmen.

Zwar handelt es sich bei dem Modell des Politikzyklus um ein „stark vereinfachtes Bild der Wirklichkeit“ (Jann & Wegrich, 2009: 104), trotzdem zeigt es durch die Unterschiedlichkeit der einzelnen Phasen auch die Komplexität des Politikprozesses (ibid.). Allerdings lässt sich der Problemlösungsbias (Mayntz, 2001) nicht von der Hand weisen. So geht das Modell davon aus, dass politische AkteurInnen immer an der Lösung gesellschaftlicher Probleme interessiert sind, es sei quasi ihr dominantes Ziel. Dabei werden systematische Aspekte wie Machtgewinn, Machterhalt oder gruppenspezifische Interessenswahrung als nicht ausschlaggebend für den politischen Prozess angesehen (ibid.). Das Modell ignoriert diese Aspekte zwar nicht völlig, sieht sie aber nicht als primäres Ziel an, denn dies sei immer die Lösung gesellschaftlicher Probleme (ibid.). Diese Sicht auf Politik als technische Problemlösung (Reiter & Töller, 2014) schafft demnach zwar Orientierung und gibt eine Idee über die Komplexität der Prozesse, ist aber nicht ausreichend, um eine Prozessgestaltung für Bremen zu

entwerfen. Daher werden im Folgenden noch weitere Einflussfaktoren aufgezeigt.

2.3 Politische Pfadabhängigkeit durch das Ressortprinzip

Die Theorie der Pfadabhängigkeit hat ihren Ursprung in der Ökonomie. Die bekanntesten Vertreter, Paul A. David und W. Brian Arthur, beide Wirtschaftswissenschaftler, kritisierten damit die Effizienzannahmen der neoklassischen Ökonomie (Werle, 2007). Die Ökonomen stellten die These auf, dass sich Technologien, wie zum Beispiel die amerikanische QWERTY-Tastatur, durchsetzen, obwohl sie nicht die effizientesten seien, wie optimierte ergonomische Alternativen zeigen (Beyer, 2006). Ineffizienzen können sich demnach durchsetzen, wenn die Bedingung der increasing returns, also sich selbstverstärkende Effekte, erfüllt ist. Sofern ein Gleichgewicht erreicht ist, komme es zu einem lock-in-Effekt und eine Abkehr vom bisherigen Pfad sei kaum mehr möglich (ibid.). Selbstverstärkende Wirkungen können in der Wirtschaft beispielsweise hohe Kosten, Lerneffekte oder Koordinationseffekte sein, die das Bestehen einer ineffizienten Technologie festigen und somit wahrscheinlicher machen. Dies können durchaus geringfügige Ereignisse sein, die aber eine große Wirkung erzielen (ibid.).

Dieses Konzept der Wirtschaftswissenschaften wurde schnell von den Sozialwissenschaften übernommen und dient hier dazu, vergangenheitsbedingte Phänomene wie Handlungsrouninen, bürokratisches Verhalten und institutionelle Starre zu analysieren (Werle, 2007). Insbesondere Douglass North (1990) machte mit seiner Aussage „institutions matter“ (North 1990, in Beyer, 2006) Institutionen zum zentralen Analysegegenstand von Pfadabhängigkeit und erweiterte somit die Analyse von Technologien auf die gesellschaftliche Entwicklung als Ganzes (Beyer, 2006). North sah die Hauptgründe für Pfadabhängigkeiten in der begrenzten Rationalität der AkteurInnen und den hohen Transaktionskosten der Veränderung einer institutionellen Ordnung (ibid.). Ein Pfadwechsel sei zwar möglich, aber mit hohen Kosten verbunden. Daher sei institutioneller Wandel immer von kleineren graduellen Veränderungen geprägt und gehe vom Eigeninteresse der AkteurInnen aus (ibid.). Paul Pierson betont zusätzlich Faktoren wie Macht, Normen, Traditionen und unvollständige Rationalitäten, die Pfadabhängigkeiten in der Politik verstärken und in dieser Weise in der Ökonomie nicht relevant seien (ibid.). Die hohe Bedeutung des kollektiven Handelns, asymmetrische Machtbeziehungen und die immanente Komplexität von Politikinhalt befördern Pfadabhängigkeiten in diesem Feld zusätzlich (ibid.) und stellen somit selbstverstärkende Mechanismen dar (Werle, 2007).

Es existieren unterschiedliche Verwendungen und Interpretationen des Konzepts in verschiedenen Disziplinen. Beyer (2015) konstatiert, der „Gemeinsame [...] Kern aller Überlegungen zur Pfadabhängigkeit ist die Erkenntnis, dass die Geschichte bedeutsam ist“ (ibid.: 167). Auch bei der Entwicklung von Politiken können ererbte Politikinhalt, Verfahren oder Strukturen Einfluss auf den Prozess nehmen (Reiter & Töller, 2014). So

können Policies von heute nicht unabhängig von vorangegangenen Policies und Strukturen gesehen werden. Diese wirken nämlich handlungsstrukturierend auf das Verhalten politischer AkteurInnen, weshalb man von einer Pfadabhängigkeit spricht. Den Grund dafür sehen Reiter & Töller (2014) im eingeschränkten Zugang zu Informationen und der begrenzten Rationalität politischer AkteurInnen. Allerdings geht man in der Politikwissenschaft nicht von der Verfügbarkeit aller Informationen aus, denn oftmals ist das Wissen über eine Problemlage unvollständig (Brunold, 2012). Demnach sind Regierungen, BürokratInnen und andere AkteurInnen aufgrund von kognitiven Grenzen, ihrer normativen Orientierung, der sozialen Umgebung sowie von übernommenem Erfahrungswissen nicht in der Lage vollständig rational zu handeln (Reiter & Töller, 2014, Werle, 2007). So stellt die Orientierung an vorgefundenen Inhalten und Strukturen eine Sicherheit dar und „Policies wirken, ähnlich wie Institutionen, handlungsstrukturierend auf das Verhalten politischer Akteure“ (Reiter & Töller, 2014: 64). Das Verlassen eines Pfades wird auch im politischen Prozess nicht ausgeschlossen, allerdings stellt ein plötzlicher Politikwechsel die Ausnahme dar (ibid.). Wie auch North nur einen graduellen Institutionenwandel annimmt, stellen Reiter & Töller (2014) fest, dass Policy-Wandel selten radikal verläuft. Allerdings können externe Schocks oder Krisen die Stabilität von Politikprozessen durchbrechen und die Möglichkeit für eine Pfadabweichung eröffnen (Benz, 2009; North, 1990 in Wetzel, 2005; Töller & Reiter, 2014). Diese critical junctures sind Punkte, an denen neue Weichenstellungen in der Politik möglich sind (Benz, 2009). Trotzdem wird aufgrund dieses Arguments – die schwerliche Wandelbarkeit von Politik aufgrund von Pfadabhängigkeiten – der Theorie ein konservativer Bias vorgeworfen (Beyer, 2006). Die gesellschaftliche Verharrungstendenz würde damit überbewertet und Wandel als Ausnahme gesehen (Werle, 2007). Beyer (2006) hingegen behauptet sogar, „dass Pfade anfällig für fundamentalen Wandel sind“ (ibid.: 35). Dies sei der Fall, wenn es in einer Gesellschaft zu neuen Leitvorstellungen komme, was aufgrund einer Vielzahl von AkteurInnen, die das aktuelle Leitbild nicht als optimal ansehen, durchaus anzunehmen sei (ibid.). Ist eine Abweichung vom Pfad also erfolgreich, so könne dies ein „Ausgangspunkt von neuen Leitvorstellungen werden“ (ibid.: 35).

Der holistische und integrative Charakter der SDGs erfordert eine fachübergreifende Zusammenarbeit zur Umsetzung auf horizontaler und vertikaler Ebene. Aktuell gliedert sich die Arbeitsweise der politischen Verwaltung jedoch in Fachbereiche, die unabhängig voneinander agieren. Nach dem sogenannten Ressortprinzip leiten MinisterInnen ihren „Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung“ (Grundgesetz, Art.65 Satz 2). Auch in Bremen gilt nach der Landesverfassung das Ressortprinzip für die SenatorInnen und ihre jeweiligen Verwaltungsbehörden und Ämter (Landesverfassung Bremen, Art.120). Erbguth (2018) kritisiert, dass das sektorale Ressortprinzip im Konflikt mit der integrativen Vorgehensweise von Infrastrukturpolitik und Umweltpolitik steht. Dies lässt sich durchaus auch auf Nachhaltigkeitspolitik übertragen, wo der Konflikt zudem noch offensichtlicher ist, da es eine ausdrückliche Anordnung einer ökologisch-ökonomisch-sozialen Integration gibt (ibid.). Erbguth skizziert die abgegrenzten Tätigkeitsbereiche der Ministerien als

eine „mosaikartige Zusammenschau“, die „organisatorisch wie rechtlich gesonderte Handlungseinheiten“ (ibid.:18), darstellen. Spätestens seit die Umweltpolitik in den 1980ern auf die politische Agenda gelangte, stellt integratives sektorübergreifendes Handeln in der Politik aber einen richtigen und qualifizierten Ansatz zur Problemlösung dar (ibid.). Jedoch sind hierbei Zielkonflikte naheliegend, wie es zwischen dem Umwelt- und Wirtschaftsministerium im Bezug auf die Energiewende und den Klimaschutz deutlich wurde (ibid.). Diese Zielkonflikte sind auch bei den SDGs nicht unvermeidbar, wie es zum Beispiel der Widerspruch zwischen dem Ziel des Wirtschaftswachstums (SDG 8) und den ökologischen Zielen (SDG 13, 14, 15) zeigt (Martens, 2016). Dies erfordert aber umso mehr eine Absprache und Zusammenarbeit der Fachressorts, denn „die bisherige Praxis von Ländern [...] separate Institutionen zu errichten [ist] im Sinne der 2030-Agenda wenig sinnvoll“ (Brunkhorst & Obenland, 2017).

Nichtsdestotrotz stellt das Ressortprinzip, das im Grundgesetz wie auch in der Bremischen Landesverfassung gesetzlich verankert ist, eine gängige Praxis dar, die – obwohl sie im Bereich der Nachhaltigkeitspolitik hinderlich ist – als eine institutionelle Pfadabhängigkeit verstanden werden kann. So beschränkt sich die Aufmerksamkeit von Verwaltungsangestellten nämlich auf den eigenen Zuständigkeitsbereich, und Entscheidungen werden mit selektiver Wahrnehmung getroffen, was keine rationale Entscheidungsgrundlage darstellt (Hustedt & Veit, 2014). Benz (2009) schreibt die Ursachen für begrenzte Veränderbarkeit den Abhängigkeiten zwischen Elementen der Institutionenordnung zu. So hat es sich über einen langen Zeitraum als sinnvoll erwiesen, Politik nach Fachbereichen zu gliedern, sodass AkteurInnen ihre Handlungen danach strukturieren. Außerdem verursachen Veränderungen in Grundstrukturen immer hohe Transformationskosten, die sich z.B. durch einen großen Aufwand für die Entwicklung einer neuen Struktur, oder auch durch den Widerstand betroffener AkteurInnen zeigen können (Benz, 2009). Da das Ressortprinzip in der Organisation der öffentlichen Verwaltung bereits lange eine Rolle spielt (Gönnewein, 1954), lässt sich hier der Einfluss des selbstverstärkenden Effekts von Tradition nicht von der Hand weisen. Aber auch der Faktor Macht lässt sich auf das Ressortprinzip übertragen, bedenkt man die Gestaltbarkeit und Unabhängigkeit, die Fachbereichen und ihren politischen LeiterInnen sowie Verwaltungsspitzen eingeräumt wird.

Es zeigt sich, dass politische Strukturen und vergangene Entscheidungen durchaus einen Einfluss auf zukünftige Politik haben können, was bei einem politischen Prozess zur Umsetzung der SDGs immer beachtet werden sollte. So gesehen bedeutet die Umsetzung der SDGs nämlich eine große Veränderung und stellt Strukturen, wie sie in der Politik lange vorherrschten, infrage. Würde das Leitbild Nachhaltige Entwicklung jedoch als solches gelten und Eingang in politische Prozesse und den politischen Alltag finden, so würde das Ressortprinzip nicht mehr als grundlegende Arbeitsweise von Verwaltungen fungieren, denn es stellt im Sinne der Agenda 2030 einen unproduktiven Pfad dar. Hustedt & Veit (2014) werten die Möglichkeit von interministeriellen Koordinationsprozessen, also eine kurzzeitige ressortübergreifende Zusammenarbeit als

Negativkoordination, da sich dadurch divergierende Weltansichten, Interessenskonflikte und Eigeninteresse manifestieren würden. Auch Bornemann (2013) macht darauf aufmerksam, dass aktuelle Strukturen und Prozesse der politischen Problemverarbeitung unkoordinierte und unverbundene Parallelpolitiken erzeugen, die wiederum widersprüchliche und gegenläufige Effekte produzieren. Das bestehende System weist also ausdrückliche „Dysfunktionalitäten“ (Bornemann, 2013: 22) im Hinblick auf eine Politik der Nachhaltigkeit auf. Doch wie bereits erwähnt, schließen sich Wandel und Pfadabhängigkeiten nicht grundlegend aus. Nach Mahoney (2000) existieren vier verschiedene Erklärungsansätze für Wandel trotz Pfadabhängigkeit. So können Lerneffekte oder zunehmender Wettbewerbsdruck (Utilitaristische Erklärung), ein exogener Schock (Funktionale Erklärung), die Schwächung der Elite (Machbasierte Erklärung) oder die Veränderung individueller Wertvorstellungen (Legitimationserklärung) dazu führen, dass ein institutioneller Wandel stattfindet. Beyer (2006) bekräftigt die These des Wandels, denn „die Veränderung von Normen und Werten ist ein Prozess, der ständig im Gange ist“ (ibid.: 34). Der nächste Abschnitt wird die Theorie zu Politischem Wandel im Detail darstellen und somit einen weiteren Erklärungsansatz zum Prozessverständnis der Agenda 2030-Umsetzung liefern.

2.4 Politischer Wandel als Paradigmenwechsel

Auch Kontinuitäten in der Politik, wie Pfadabhängigkeiten, schließen Veränderbarkeit von Politik nicht aus (Beyer, 2006; Mahoney, 2000). Eine Kritik des Politikzyklus richtet sich auch gegen die Heuristik des Konzepts, das keine Erklärungen für die Ursachen politischer Veränderung liefern kann (Blum & Schubert, 2011; Jann & Wegrich, 2009). Daher dient das Konzept des Politischen Wandels dazu, einen theoretischen Zugang zur Veränderbarkeit von Politik zu erlangen und Defizite der Konzepte Politikzyklus und Pfadabhängigkeit auszugleichen. Politischer Wandel wird in der Policy-Forschung oftmals mit dem Konzept politischen Lernens erklärt. Lernen wird hier als eine Verhaltensänderung aufgrund der Verfügbarkeit neuer Informationen verstanden (Blum & Schubert, 2011) und resultiert in der Veränderung von Überzeugungen, Wahrnehmungen oder Einstellungen (Bandelow, 2009). Das Konzept des Lernens bietet insofern einen innovativen Ansatz, als dass zuvor politischer Wandel einzig als Produkt von Machtkämpfen zwischen politischen Eliten mit unterschiedlichen Interessen und Zugängen zu Ressourcen gesehen wurde (Sabatier, 1988). Vorangetrieben wurde dieser Gedanke von Hugh Heclo, der Ideen als wesentliches Element für politischen Wandel identifizierte und somit politischen Akteuren die Fähigkeit der Reflexion und des Lernens zuschrieb (Blum & Schubert, 2011). Er prägte damit den Satz „Governments not only power, they also puzzle“ (ibid.) und orientierte sich somit nicht ausschließlich an Machterklärungen, sondern beschrieb Regierungen im weitesten Sinne als Akteure, die reflektiert und problemlösungsorientiert handeln. Rose (1993) fügt dem als Bedingung hinzu, dass politische EntscheidungsträgerInnen mit dem Status Quo unzufrieden sein müssen (in Blum & Schubert, 2011). Auch Dolowitz und Marsh (2000) vertreten mit ihrem Ansatz des lesson drawing die

Auffassung, dass Akteure unzufrieden mit bestehenden Politiken sind und somit Alternativen in Erwägung ziehen und sich in einen Lernprozess begeben. Allerdings ist Lernen hier nur ein möglicher Mechanismus unter vielen (ibid.). Es sollte dennoch klar sein, dass „in den meisten Ansätzen von einer geringen Wahrscheinlichkeit wesentlicher politischer Veränderungen allein durch Ideen, Informationen oder Argumenten ausgegangen wird“ (Bandelow 2003, in Blum & Schubert, 2011: 176).

Peter Hall (1993) basiert seine Theorie des Social Learnings auf die Aussage Hechos, differenziert dabei jedoch zwischen verschiedenen Ebenen des Lernens. Die Rolle von Ideen bezüglich Politischen Wandels wird also anerkannt, jedoch nicht als allein verantwortlich gesehen. Er definiert soziales Lernen “as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as the result of such a process” (ibid.: 278). Politik kann sich jedoch auf verschiedenen Ebenen wandeln, weshalb Hall zwischen „normal policymaking“ (ibid.: 279) und Paradigmenwechsel unterscheidet. Zunächst bedeutet eine Änderung erster Ordnung lediglich die Anpassung politischer Steuerungsinstrumente aufgrund neuer Bedingungen oder Erkenntnisse (ibid.), also eine veränderte Anordnung von politischen Instrumenten. Eine Veränderung zweiter Ordnung stellt die Modifikation der Instrumente selbst dar, also z.B. die Wahl eines neuen Instruments. Lediglich beim Wandel dritter Ordnung findet soziales Lernen statt (ibid.). Es vollzieht sich ein Paradigmenwechsel, bei dem sich grundlegende Überzeugungen und Ziele von Politik verändern und ein neues übergeordnetes Paradigma Einzug in die Politik erhält (ibid.). Ein Paradigma definiert Hall als „framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments [...] but also the very nature of the problems” (ibid.: 279). Hier sind verschiedene Stufen zu beachten: zunächst verliert das vorherrschende Paradigma an Legitimation, indem beispielsweise Krisen dazu führen, dass das vorherrschende Leitbild die Welt nicht mehr erklären kann (accumulation of anomalies). Dann werden zunächst die Grenzen des Leitbilds ausgedehnt und nach besseren Erklärungen für die Krise gesucht (experimentation). In der nächsten Phase verlieren VertreterInnen des führenden Paradigmas ihren Einfluss (fragmentation of authority), Debatten verlassen die Regierungskreise und weiten sich in die Bevölkerung aus, wo verschiedene Akteure versuchen, ihre Interessen, Ideen und Leitbildvorstellungen durchzusetzen (contestation). Nach der Phase der politischen, wissenschaftlichen und öffentlichen Auseinandersetzung setzt sich schließlich ein neues Leitbild durch und wird im letzten Schritt institutionalisiert (institutionalization of new paradigm). Der Prozess endet erst, wenn die UnterstützerInnen des neuen Paradigmas Führungspositionen innehalten, eine neue Organisationsstruktur vorhanden ist und somit schließlich das neue Paradigma institutionalisiert wird (ibid.). Ein Paradigmenwechsel stellt somit also eine Änderung in der Zielhierarchie eines Politikfeldes dar (Blum & Schubert, 2011).

Mit dem Konzept des Social Learnings nach Hall lassen sich auch Verbindungen zu den vorher genannten Konzepten herstellen. Welche Probleme zunächst überhaupt als solche wahrgenommen werden und zur Bearbeitung ausgewählt werden, hängt vom

vorherrschenden Paradigma ab und betont somit die erhebliche Relevanz der ersten beiden Phasen des Politikzyklus. Auch ist die Verbindung zu anderen Einflussfaktoren, wie Pfadabhängigkeiten unverkennbar, denn es zeigt sich wieder einmal, „that policy is strongly influenced by past experience“ (Hall, 1993: 290). Normaler Politikwandel findet demnach nur innerhalb eines dominanten Ansatzes statt, in dem unter normalen Rahmenbedingungen mit Problemen umgegangen wird. Pesendorfer (2007) merkt an, dass sich mit Halls Verständnis zum Paradigmenwechsel das hohe Maß an Kontinuität in politischen Prozessen erklären lässt. Darüber hinaus sind in seinem Ansatz Erklärungsdefizite bestehender Paradigma sowie sozio-ökonomische Krisen Auslöser für politischen Wandel. Auch Sabatier (1988) sieht externe Ereignisse, wie einen Regierungswechsel oder einen Wandel der öffentlichen Meinung als ausschlaggebend für grundlegende Veränderung. Zusätzlich betont Pesendorfer (2007) die zentrale Bedeutung von policy windows, die sich kurzzeitig ergeben und die Möglichkeit für Wandel eröffnen. Es lässt sich also festhalten, dass Wandel durch politisches Lernen durchaus möglich ist, externe Ereignisse jedoch eine weitere Bedingung für Wandel darstellen. „Zu einem Politikwandel käme es demnach dann, wenn sich Probleme wesentlich verändern, neue Lösungen möglich erscheinen und durchsetzungsfähige Akteure ein policy window erfolgreich nutzen können“ (Pesendorfer, 2007: 30).

Das Bestehen von Paradigmen, die oftmals auch mit Weltbild oder Weltanschauung gleichgesetzt werden (Pesendorfer, 2007), geht auf Thomas S. Kuhn zurück. Er definiert Paradigmen als „eine ganze Konstellation von Meinungen, Werten, Methoden usw., die von Mitgliedern einer gegebenen Gemeinschaft geteilt werden“ (Kuhn, 1976, in Pesendorfer, 2007: 26). Es handelt sich also um vorherrschende Sichtweisen, die als selbstverständlich angesehen werden und sich handlungsstrukturierend auswirken. So existieren auch in jedem Politikfeld spezifische policy-paradigms (Pesendorfer, 2007), die sich auch jeweils unterscheiden können (Hall, 1993). Da sich Nachhaltige Entwicklung aber keinem separaten Politikfeld zuordnen lässt, sondern bestenfalls ein neues Leitbild für alle Politikfelder darstellen soll, können vorherrschende politikfeldspezifische Paradigma ein weiteres Hemmnis für die Umsetzung der SDGs darstellen. In Kapitel 1.1 wurde gezeigt, dass Nachhaltige Entwicklung als neues Leitbild der Entwicklungspolitik zu verstehen ist. Allerdings ist fraglich, ob es bereits derart institutionalisiert ist, dass es als vorherrschendes Paradigma verstanden werden kann, oder aber aufgrund eines anderen vorherrschenden Paradigmas keine wirkliche Veränderung im Sinne von Peter Hall stattfinden kann. Bei diesem grundsätzlichen Wandel ändern sich neben den vorherrschenden Zielen auch die Instrumente und Techniken, mit denen die Ziele verfolgt werden (Hall, 1993). Hierbei gilt es zu beachten, dass Halls Ebenen des Wandels, also die Strategie oder die allgemeinen Ziele, nicht immer leicht voneinander zu differenzieren sind (Bandelow, 2009). Daher muss eine Studie zu Paradigmenwechsel in der Politik auch über mehrere Jahrzehnte durchgeführt werden (Hall 1993). Diesen Anspruch kann diese Arbeit zwar nicht erfüllen, theoretische Ansätze zu politischem Wandel sind aber im Hinblick auf die Agenda 2030 als neues Entwicklungsparadigma trotzdem durchaus hilfreich und werden bei der Analyse (Kapitel 6) wieder Verwendung finden.

KAPITEL 3:

DIE POLITISCHEN KOMPETENZEN IN BEZUG AUF DIE SDGs

Städte werden in der Fachliteratur als zentrale Umsetzerinnen der 2030 Agenda verstanden (Slupina et.al, 2017; Heinrichs & Schuster, 2017; Burger et al., 2017; WGBU, 2016; Woodbridge, 2015). Bereits auf dem UN-Gipfel in Rio de Janeiro 1992 bekräftigte der Generalsekretär der Konferenz Maurice Strong die Rolle von Städten: „If sustainable development does not start in the cities, it simply will not go. Cities have got to lead the way,“ (Otto-Zimmermann, 2012: 512). Ihre Rolle geht jedoch weit über den Status bloßer Umsetzerinnen hinaus. Die Global Taskforce of Local and Regional Governments (o.J.) beschreibt sie als politische Entscheidungsträgerinnen, Katalysatoren des Wandels und als Ebene der Regierung, die am besten geeignet ist, die globalen Ziele mit lokalen Gegebenheiten zu verbinden. Darüber hinaus stehen sie der Bevölkerung administrativ am nächsten (Heinrichs & Schuster, 2017) und „nehmen einen unmittelbaren Einfluss [...] auf die Lebensbedingungen“ der Menschen (Beck et.al, 2012: 6). Zwar sind Städte einerseits Teil des Problems, da sie 70% der globalen Wirtschaftsleistung und somit auch 70% der globalen Emissionen produzieren (Woodbridge, 2015), andererseits können Städte auch Teil der Lösung sein. Oftmals sind gerade sie Zentren von Bewegungen und Transformationsbestrebungen (ibid.) und Vorreiterinnen für Veränderung (Burger et al., 2017). Ihre zentrale Rolle ist allein aufgrund ihrer Ausdehnung unverkennbar: so prognostiziert der WGBU, dass bis 2050 etwa zwei Drittel der Menschen in Städten leben werden (WGBU, 2015).

Bremen nimmt in seiner Doppelfunktion als Zwei-Städte-Staat (Arendt, 1956) mit Bremen und Bremerhaven und als Kommune eine besondere Rolle ein. So ist „die Freie Hansestadt Bremen „[...] zugleich „Staat““ (Art. 64) und Gemeindeverband höherer Ordnung (Art. 143, Abs.2)“ (ibid.: 523). Als Stadt ist Bremen also nicht begrenzt auf die typischen kommunalen Kompetenzen wie Daseinsvorsorge, Förderung des Wohnungsbaus oder der Verwaltung und Einrichtung von Gemeindestraßen (Bogumil & Holtkamp, 2006), sondern verfügt darüber hinaus über die Kompetenzen einer Landesregierung. Als föderalistischer Staat haben auch die Länder der Bundesrepublik, neben dem Bund, Gesetzgebungskompetenzen. Sie unterscheiden sich in Kompetenzen, für die ausschließlich die Länder zuständig sind (wie Bildung, Kultur oder sozialer Wohnungsbau) und in konkurrierende Kompetenzen zwischen Bund und Ländern. In diesen Bereichen können die Länder Gesetze verabschieden, sofern der Bund sich nicht dazu entschließt (Sturm, 2013).

Kerkow (2017) identifiziert 19 Themenfelder, bei denen deutsche Bundesländer Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf Nachhaltige Entwicklung innehaben (siehe Tabelle 1). Auch Brunkhorst und Obenland (2017) betonen, dass Länder einen substanziellen Beitrag zur Erreichung der Ziele leisten können und müssen, es berühre

nämlich auch ihre Tagespolitik. Bundesländer haben demnach also viele Möglichkeiten, einen Beitrag zur Erreichung der SDGs zu leisten. Natürlich ist zu beachten, dass Flächenländer wie Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen andere Entwicklungen beeinflussen können, als ein Stadtstaat wie Bremen. Hier spielt nachhaltige urbane Entwicklung eine besonders große Rolle (Kerkow, 2017), wohingegen Themenfelder wie Landbewirtschaftung und Naturschutz aufgrund des begrenzten Raums eine geringere Bedeutung für Bremen haben. Aus Tabelle 1 wird ersichtlich, dass Bundesländer in Deutschland in Bezug auf die Themenfelder der SDGs viele gesetzgeberische Möglichkeiten haben, auch wenn sie mit dem Bund in einigen Bereichen konkurrieren. Ausschließliche Kompetenzen sind hingegen gering und beschränken sich auf Kultur, Bildung, sozialen Wohnungsbau, Gemeinde- und Kreisrecht und Schul- und Hochschulwesen. Darüber hinaus ist Bremen gleichzeitig aber auch Kommune und hat somit auch die Gestaltungsmöglichkeiten dieser inne. Zwar haben Kommunen in der Bundesrepublik keine Gesetzgebungskompetenzen, ihnen steht aber die grundgesetzlich festgeschriebene Selbstverwaltung (Art. 28, Abs. 2 GG) zu (Bogumil & Holtkamp, 2006). Darüber hinaus können Kommunen durch freiwillige Aufgaben, wie die lokale Wirtschaftsförderung, die Einrichtung von Grünflächen und anderen öffentlichen Plätzen oder durch Partnerschaften mit anderen Städten, beispielsweise im Globalen Süden, zur Erreichung der Ziele beitragen. So zeigt die untenstehende Tabelle, dass ein Stadtstaat wie Bremen durchaus politisches Gestaltungspotenzial hat und so eine Nachhaltige Entwicklung auf lokaler Ebene voran treiben kann.

Tabelle1: Themen der SDGs und Gestaltungsmöglichkeiten der Länder und Kommunen

Wichtige Themen (nach Kerkow, 2017)	Kompetenzen Bund/Länder konkurrierend (GG)	Kompetenzen Bundesländer ausschließlich (GG)	Kommunale Möglichkeiten (nach Bogumil & Holtkamp, 2006)
1. Klimaschutz und Energiewende	Naturschutz und Landschaftspflege, Küstenschutz		
2. Nachhaltiges Wirtschaften	Wirtschaftsrecht		Wirtschaftsförderung
3. Schutz natürlicher Ressourcen: Biodiversität, Wald, Wasser, Flächen/Böden, Luft, Umwelt und Gesundheit	Bodenverteilung, Naturschutz, Wasserhaushalt, Raumordnung auf Landesebene, Umweltrecht (Abfall, Luft, Lärm), Hochsee- und Küstenschifffahrt		Einrichtung von Grünanlagen

4. Demografischer Wandel	Öffentliche Fürsorge, Sozialversicherung		
5. Sozialer Zusammenhalt und gesellschaftliche Teilhabe	Bürgerliches Recht, Wohngeldrecht	Kultur	Kindergärten, Jugendhilfe, Wohngeld, Einrichtung öffentlicher Räume
6. Gute, faire Arbeit	Arbeitsrecht und Sozialversicherung		
7. Integration	Aufenthalts- und Niederlassungsrecht für Ausländer, Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen		
8. Nachhaltige Finanzpolitik			
9. Nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung		Sozialer Wohnungsbau	Bebauungspläne, Förderung des Wohnungsbaus
10. Nachhaltige Mobilität	Straßenverkehr Schienenbahnen		
11. Nachhaltiger Konsum/Lebensstil	Lebensmittelrecht		
12. Landbewirtschaftung	Förderung landwirtschaftlicher und forstwirtschaftlicher Erzeugung, Ernährung, Hochsee- und Küstenfischerei Gentechnik		
13. Gesundheit	Gesundheitswesen		
14. Eine-Welt-Politik und die europäische/ internationale Dimension		Bildung und Kultur	Partnerschaften mit Städten im Globalen Süden
15. Geschlechtergerechtigkeit		Bildung	
16. Inklusion und Barrierefreiheit	Öffentliche Fürsorge, Schulbildung		
17. Nachhaltigkeit in		Gemeinde- und	Abfallbeseitigung,

der Kommune (LA21)		Kreisrecht	Abwasser
18. Bürgerschaftliches Engagement/ Teilhabe	Bürgerliches Recht		Förderung von Vereinen
19. Bildung und Wissenschaft	Regelung der Ausbildungsbeihilfe und Förderung wissenschaftlicher Forschung	Schulbildung und Hochschulwesen	Schulverwaltung, Volkshochschulen

(eigene Darstellung, nach Kerkow (2017), Bogumil & Holtkamp (2006), Grundgesetz)

Trotz alledem ist Bremen in erster Linie eine Stadt, bzw. ein Stadtstaat und daher von kommunalen Belangen betroffen. Deshalb müssen die SDGs im Hinblick auf ihre lokale Bedeutung überprüft werden, um so Handlungsmöglichkeiten für Bremen aufzeigen zu können. In einer Studie des Berlin Instituts (Dähler et al., 2017) wurde der Stand der Nachhaltigkeitsbestrebungen auf lokaler Ebene in einer Vielzahl deutscher Kommunen untersucht. Aufgrund der Überforderung und der Unverbindlichkeit der Ziele wurde herausgefunden, dass viele Kommunen sich einzelne Ziele oder Themenbereiche herausuchen, deren Umsetzung mit wenig Aufwand verbunden ist. Dies widerspricht jedoch dem Prinzip der Agenda 2030. Burger et al. (2017) merken an, dass so „ein wesentliches Potenzial der SDGs [...] verschenkt“ (ibid.: 13) werde, da „gerade die Querverbindungen zwischen den Zielen entscheidend [sind], was gegen ein „Rosinenpicken“ einzelner Ziele spreche (ibid.:13). Demnach haben alle der 17 Ziele einen direkten oder indirekten Bezug zur lokalen Ebene und thematisieren Belange, die auch in der Verantwortung von Kommunen liegen (ibid.). Tabelle 2 zeigt daher die Möglichkeiten der kommunalen Gestaltung im Hinblick auf jedes einzelne SDG auf. Beispielsweise kann mit der Förderung urbaner Landwirtschaft und lokaler Nahrungsketten durch Bildungsarbeit ein konkreter Beitrag von Städten zur Erreichung von SDG 2 geleistet werden. Auch das Ziel Geschlechtergerechtigkeit bietet Möglichkeiten zur Steuerung auf lokaler Ebene: Städte können hier als Vorbild für faire Einstellungspraktiken dienen, vermehrt Frauen in Führungspositionen und Ämter befördern und die Einbindung von Frauenorganisationen in zivilgesellschaftliche Dialoge sicherstellen. Es zeigt sich also, dass jedes einzelne Ziel Facetten kommunaler Bedeutung aufweist. Für Bremen gelten zusätzlich die größeren politischen Gestaltungsmöglichkeiten einer Landesregierung, was einerseits einschlägige gesetzgeberische Kompetenzen gewährt und andererseits strukturelle Vorteile. Zu nennen wären fachliche und organisatorische Gegebenheiten der Landesverwaltung oder die Einbindung in länderübergreifende Netzwerke, wie der Bund-Länder Erfahrungsaustausch Nachhaltige Entwicklung. Zudem gibt es zum Teil klare Verantwortlichkeiten in den Landesressorts zu einzelnen Themen der SDGs, wie Armutsbekämpfung, Chancengleichheit, Klimawandel, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung oder Bildung.

Tabelle 2: Die 17 SDGs und ihre jeweilige Bedeutung für lokale Regierungen

SDGs	Kommunale Bedeutung
<p>Ziel 1: Armut in allen ihren Formen und überall beenden</p>	<p>Ziel 1 hat eine multidimensionale Bedeutung und benötigt daher mehrfache, koordinierte Lösungen. Lokale Regierungen können vor Ort beeinflussen, wer in Armut lebt und was getan werden muss, um dieser Armut zu entkommen. Die öffentliche Grundversorgung, wie Wasser und sanitäre Einrichtungen zu gewährleisten, sowie die Förderung lokaler Wirtschaft und somit die Schaffung von Jobs und Einkommen, fallen in die Verantwortlichkeit lokaler Regierungen. Hinzu kommt die Förderung inklusiver Bildung, um die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen zu verbessern.</p>
<p>Ziel 2: Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern</p>	<p>Kommunen verwalten natürliche Ressourcen, wie Land und Wasser. Landwirtschaftliche Produktion und lokales Wirtschaftswachstum können durch die Stärkung von Infrastruktur und somit der Förderung der lokalen Nahrungskette zu Nahrungsmittelsicherheit beitragen. Außerdem kann eine nachhaltige ökologische Landwirtschaft gefördert werden. Auch Stadtentwicklung spielt eine Rolle wenn es um Abfallvermeidung und Nahrungsmittelkonsum geht: effektiver Transport und Lagerung, Zugang zu sauberem Wasser und sanitären Einrichtungen sowie Urbane Landwirtschaft können dies fördern. Der Gesundheits- und Bildungsbereich kann dazu genutzt werden, über eine gesunde Ernährung aufzuklären.</p>
<p>Ziel 3: Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern</p>	<p>Sauberes Wasser, sanitäre Anlagen und allgemeiner Zugang zu Gesundheitseinrichtungen sind essentiell für die Verringerung der Sterblichkeit. Gesundheitsbildung und die Bereitstellung von Informationen können gesundes Leben unterstützen. Auch die Stadt- und Verkehrsplanung kann einen Beitrag leisten: Durch die Förderung von Öffentlichem Nahverkehr, sowie Rad- und Fußverkehr wird Luftverschmutzung reduziert, eine gesunde Lebensweise unterstützt und Verkehrsunfälle verringert. Umwelt- und Ressourcenschutz können zur Verringerung frühzeitiger Tode durch Wasser-, Luft- und Bodenverunreinigungen führen. Außerdem fördert die Bereitstellung von Freizeit- und Sportanlagen die Gesundheit der Bevölkerung.</p>
<p>Ziel 4: Inklusiv, gleichberechtigte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten lebenslangen</p>	<p>Bildung ist eine direkte Verantwortung von Kommunen. Hierbei ist es wichtig, auf zukünftige Arbeitsmöglichkeiten vorzubereiten und marginalisierten Gruppen Zugang zu gewähren. Dabei sollte auch darauf geachtet werden, dass die Ausbildung den lokalen Arbeitsmarkchancen entspricht. Städte können auch für einen Austausch zwischen</p>

Lernens für alle fördern	verschiedenen Schulen, wissenschaftlichen Instituten und der lokalen Wirtschaft sorgen.
Ziel 5: Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen	Städte können als Vorbild agieren, indem sie diskriminierungsfreie Leistungserbringung und faire Einstellungspraktiken sichern. Darüber hinaus können Frauen strukturell gefördert werden, indem sie vermehrt in gewählte Ämter und Führungspositionen gelangen. Gender-Mainstreaming muss über alle Arbeitsbereiche hinweg durchgesetzt werden. Programme, die Ungleichheiten und Diskriminierung angehen, müssen implementiert und überwacht werden. Frauenorganisationen sollten in Stakeholder-Dialoge eingebunden werden.
Ziel 6: Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten	Die Gewährleistung von sauberem Wasser und sanitären Einrichtungen obliegt meistens den Kommunen und ist abhängig von effektiver Regierungsführung, Management von natürlichen Ressourcen und Stadtplanung. Dabei steht eine verbesserte Wasserqualität durch Umweltschutzmaßnahmen und nachhaltige Abfallwirtschaft im Vordergrund. Horizontale Kooperation in der Region kann dabei hilfreich sein.
Ziel 7: Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie für alle sichern	Lokale Regierungen können einen direkten Beitrag zu Energieeffizienz leisten, indem sie in energieeffiziente Gebäude und Ökoenergie in Öffentlichen Einrichtungen investieren (Schulen, Ämter etc.) und Kriterien für nachhaltige Beschaffung einführen. Solche Praktiken haben auch den positiven Effekt der Kosteneinsparung. In Städten können das Transportwesen, die Stadtentwicklungspolitik und smart-city Technologien einen signifikanten Einfluss auf Energieeffizienz und CO2 Emissionen haben. Die Erhebung von Kriterien für Energieeinsparung bei HauseigentümerInnen und in der Privatwirtschaft ist möglich.
Ziel 8: Dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern	Kommunalregierungen können mithilfe von Strategien zur lokalen Wirtschaftsförderung Wachstum und Arbeitsplätze von unten schaffen, indem insbesondere Unternehmen gefördert werden, die in der Region reinvestieren und Arbeitsplätze garantieren. Sie können ein Beispiel für menschenwürdige Arbeit sein, indem sie ein sicheres und geschütztes Arbeitsumfeld schaffen und gleichen Lohn für gleiche Arbeit gewährleisten. Dies kann auch in die Beschaffungskriterien einer Verwaltung mit einfließen. Die Förderung von hochwertiger Ausbildung sowie die Stärkung von BürgerInnenbeteiligung bei der lokalen Wirtschaftsplanung sorgen für die Bindung von AnwohnerInnen.
Ziel 9: Eine	Die Förderung von Kleinunternehmen und Start-Ups kann in

<p>widerstandsfähige Infrastruktur aufbauen, breitenwirksame und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen</p>	<p>lokale Wirtschaftspläne integriert werden. Die Nachhaltigkeit von Infrastrukturen, Gebäuden und Industrie kann durch ganzheitliche Konzepte (cradle-to-cradle) gesichert werden. Darüber hinaus kann der Zugang zum Internet und anderen Informations- und Kommunikationstechnologien durch die Bereitstellung an öffentlichen Plätzen, wie z.B. Bibliotheken gewährleistet werden.</p>
<p>Ziel 10: Ungleichheit in und zwischen Ländern verringern</p>	<p>Lokale Regierungen können für Beteiligungen von Minderheiten in öffentlichen Konsultationsprozessen und Mandaten sorgen. In ihren eigenen Institutionen können Kommunen als Best-Practice Beispiel bzgl. Gleichheit und Antidiskriminierung dienen. Einen gleichberechtigten Zugang zu städtischen Dienstleistungen und Wohnraum gilt es zu garantieren. Zudem kann eine progressive fiskalpolitische Besteuerung zur Beseitigung von Ungleichheiten sorgen, indem lokale Budgets für Beschäftigungs- und Einkommensförderung der ärmsten Haushalte genutzt werden.</p>
<p>Ziel 11: Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten</p>	<p>SDG 11 spricht BürgermeisterInnen und Stadtregierungen an und ist somit als direkte Vorgabe zu verstehen. Wichtige Handlungsbereiche betreffen den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum, also die Regulierung des Land- und Immobilienmarkt, emissionseinsparenden ÖPNV, sichere und grüne Öffentliche Räume, wie Parks und Gärten, partizipative Stadtplanung, nachhaltige Abfallwirtschaft, Recycling und Wiederverwertung, den Schutz kulturellen Erbes und die Bekämpfung des Klimawandels. Dabei ist auch eine Kooperation mit umliegenden ländlichen Regionen zu beachten, die essentiell für die Beschaffung von Nahrungsmitteln und natürlichen Ressourcen sind.</p>
<p>Ziel 12: Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen</p>	<p>Lokale Regierungen können kurze Beschaffungsketten unterstützen, indem sie durch Bodenbewirtschaftung, Stadtplanung, Infrastruktur, Bildung und öffentliche Märkte, Transportwege und Emissionen reduzieren. Besonders bei der Produktion und dem Konsum von Energie und Wasser können Kommunen Nachhaltigkeit vorantreiben. Das Beschaffungswesen kann hier wieder als Instrument dienen. Als lokale Regierung, die Bürgern am nächsten steht, kann Bewusstseinsbildung auf dieser Ebene viel bewirken, allerdings muss auch die Infrastruktur für nachhaltigen Konsum geschaffen werden.</p>
<p>Ziel 13: Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner</p>	<p>Klimaanpassung und Klimaabschwächung sollte konsequent in Stadt- und Regionalplanung integriert werden, sodass Städte ihre Emissionen mindern und ihre Resilienz gegenüber Umweltkatastrophen stärken. Auch hier spielt Bewusstseinsbildung bei der Bevölkerung eine wichtige</p>

Auswirkungen ergreifen	Rolle. Wichtig ist auch die Entwicklung innovativer Finanzierungsinstrumente , um Investitionen zu ermöglichen.
Ziel 14: Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne nachhaltiger Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen	Viele der weltweit größten Städte liegen an der Küste, weshalb sie direkt von der Verschmutzung der Meere beeinflusst sind. Urbane sanitäre Einrichtungen und Abfallwirtschaft sind zentrale Bereiche, die die Verunreinigung der Meere eindämmen können. Außerdem sollten Küstenstädte die Bebauung von Küstenregionen durch Regulierung verhindern. Es müssen Vorschriften für die industrielle, kommunale und landwirtschaftliche Verschmutzung von Gewässern durchgesetzt werden.
Ziel 15: Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodendegradation beenden und umkehren und dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende setzen	Als DienstleisterInnen der Daseinsvorsorge und der Fähigkeit Verhaltensänderungen anzuregen, sind Kommunen dazu befähigt natürliche Ressourcen und Lebensräume zu schützen. Der Schutz der Biodiversität muss ein integraler Bestandteil aller Stadtentwicklungspläne sein. Eine Möglichkeit dafür sind grenzüberschreitende Schutzzonen . Gemeinschaftsverwaltung und Beteiligung sind hier wichtige Instrumente, um den Verlust von Biodiversität einzudämmen. Die Bereitstellung von mehr freier grüner Fläche in den Städten sorgt für bessere Luft und fördert Lernen über die Natur.
Ziel 16: Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen	Hierbei geht es darum, dass lokale Regierungen effektiver und verantwortungsvoller handeln. Sie sind dazu aufgerufen Korruption und Gewalt zu reduzieren und neue Formen von Beteiligung auszubauen. Regierungen sollen ansprechbar und transparent sein und alle gesellschaftlichen Gruppen mit einbinden. Dabei geht es auch um neue Formen partizipativer Demokratie , die auf der lokalen Ebene erprobt werden können. Auch auf internationaler Ebene soll es sozialen Zusammenhalt geben, indem vor Ort beispielsweise Friedensinitiativen unterstützt werden.
Ziel 17: Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben erfüllen	Lokale Steuern und Einnahmen müssen dazu dienen Nachhaltige Entwicklung zu fördern. Internationale Partnerschaften zwischen Öffentlichen Einrichtungen, dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft dienen der Erreichung des Ziels. Außerdem können sich Lokale Regierungen vernetzen, um für mehr dezentralisierte Zusammenarbeit einzutreten.

(eigene Darstellung, nach UCLG, 2014 & Woodbridge, 2015)

Die Global Taskforce for Local and Regional Governments (o.J.) hat außerdem vier übergreifende Bereiche identifiziert, die lokal steuerbar sind. Städte können stets für Partizipation und Bewusstseinsbildung der SDGs sorgen, indem sie die Ziele in eigene politische Richtlinien aufnehmen oder Kommunikationskampagnen ausrichten. Sie

können sich an Advocacy beteiligen, also öffentlich für die SDGs eintreten, indem sie sich an der Definierung nationaler Strategien beteiligen und für eine kommunale Sicht werben. Besonders bei der Implementierung Nachhaltiger Entwicklung können Städte einiges tun. Die Entwicklung von eigenen lokalen Strategien, Bereitstellung von Ressourcen, Förderung von Entwicklungszusammenarbeit und Vernetzung mit anderen Städten und Regionen sind dabei kommunale Handlungsfelder. Schließlich spielen Städte auch eine wichtige Rolle im Hinblick auf Überprüfung und Auswertung. Dies kann durch die Entwicklung von Indikatoren, oder aber auch durch die Sicherstellung einer breiten Datenerfassung erfolgen, um eine Überprüfung zu ermöglichen. Eine Stadt wie Bremen hat also viele Gestaltungsmöglichkeiten, die weit über eine reine Vorbildfunktion hinausgehen. Allerdings zeigt sich auch, dass viele Kommunen mit der Umsetzungsaufgabe überfordert sind (Dähler et al., 2017). Deshalb gilt es Kommunen zu stärken, indem sie strukturell und finanziell gefördert werden (Dähler et al., 2017.; Otto-Zimmermann, 2012). Denn auch alle gesetzlich festgeschriebenen Kompetenzen haben keine Wirkung, wenn weder eine Organisationsstruktur, noch die nötigen finanziellen und personellen Ressourcen verfügbar sind. So forderte eine Gruppe von BürgermeisterInnen bereits 2010 eine bessere Integration von Kommunen in den Nachhaltigkeitsprozess auf Bundesebene und klarere Bestimmungen bezüglich der Aufgaben der unterschiedlichen politischen Ebenen (Rat für nachhaltige Entwicklung, 2010). Diese Forderung ist auch heute, einige Zeit nach der Verabschiedung der SDGs, noch aktuell.

KAPITEL 4:

DER BREMER KONTEXT

4.1 Bestandsaufnahme

Mit den Entwicklungspolitischen Leitlinien und dem Stadtentwicklungskonzept 2020 verfügt Bremen über zwei Dokumente, die gemeinsam betrachtet einer Nachhaltigkeitsstrategie nahe kommen, weshalb sie im Folgenden analysiert werden. Darüber hinaus hat sich Bremen beim Agenda 21-Prozess eingebracht und galt seinerzeit sogar als Vorreiter für Nachhaltige Entwicklung. Der Agenda Prozess kann als erster kommunaler Versuch für eine Politik der Nachhaltigen Entwicklung gesehen werden und stellt daher einen wichtigen Teilaspekt dar, der zum Rollenverständnis Bremens beitragen kann. Darüber hinaus werden die Themen Fairer Handel und nachhaltige Beschaffung mit dem Vergabegesetz dargestellt. Der Verkehrsentwicklungsplan (VEP) und das Klima-und Energieprogramm (KEP) stellen Bremens Anstrengungen bezüglich Klimaschutz und Klimaanpassung dar und komplementieren somit das Bremische Leitbild zu Nachhaltiger Entwicklung. Zunächst wird jedoch auf die Entwicklungszusammenarbeit Bremens eingegangen.

4.1.1 Entwicklungszusammenarbeit in Bremen und die Entwicklungspolitischen Leitlinien

Bereits seit über 30 Jahre ist die Stadt Bremen in der Entwicklungszusammenarbeit tätig (Freie Hansestadt Bremen, 2016). In den 70er Jahren wurde beispielsweise die Anti-Apartheid Bewegung in Namibia durch eine bis heute bestehende Städtekooperation Windhoek-Bremen unterstützt². In den 90er Jahren richtete sich die Zusammenarbeit zunächst auf die Aufarbeitung der kolonialen Vergangenheit, bis sich die Projekte heute schließlich auf die Themen Ressourcen- und Klimaschutz beziehen. Auch mit der Stadt Durban, in Südafrika, besteht eine langjährige Partnerschaft. Klimaschutz und Klimaanpassung sind dort bereits ein großes Thema, weshalb ein Austausch auf kommunaler Ebene besteht, um sich bei Problemen zu unterstützen und voneinander zu lernen³. So war Bremen auch eines der ersten Bundesländer, das eine eigene Verwaltungsstelle für Entwicklungszusammenarbeit eingerichtet hat (Weser Kurier, 1979). Sogar bis heute ist Bremen eines der wenigen Länder mit einer als solchen konkret ausgewiesenen Abteilung (vgl. Kerkow, 2016: 23), was mitunter sicher daran liegt, dass Entwicklungszusammenarbeit nicht in der direkten Verantwortung der Länder

2 BBEE (o.J.), abgerufen am 05.11.2017 unter:

http://www.lafez.bremen.de/staedtekooperation/windhoek_namibia-3635

3 BBEE (o.J.), abgerufen am 05.11.2017 unter:

https://www.lafez.bremen.de/staedtekooperation/durban_suedafrika-3630

liegt (vgl. Tabelle 1). Die Institutionalisierung von Entwicklungszusammenarbeit ist ein wichtiger Schritt, um langfristiges und fortwährendes Engagement zu gewähren. Neben der kommunalen Ebene ist aber auch eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteure für eine beständige Entwicklungszusammenarbeit verantwortlich. Neben der mittlerweile größten bremischen Nichtregierungsorganisation BORDA (Bremer Arbeitsgemeinschaft für Überseeforschung und Entwicklung) engagieren sich das biz (Bremer Informationszentrum für Menschenrechte und Entwicklung), das BeN (Bremer entwicklungspolitisches Netzwerk), sowie das Nord-Süd Forum Bremerhaven, was zu der vielfältigen Entwicklungspolitik Bremens beiträgt (Freie Hansestadt Bremen, 2016). Auf parlamentarischer Ebene arbeitet der Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten, internationale Kontakte und Entwicklungszusammenarbeit der Bremischen Bürgerschaft (im folgenden BEA) zu entwicklungspolitischen Themen.

Auf Beschluss der Bremischen Bürgerschaft wurde der Senat schließlich am 25. September 2015 (Drs. 18/1438) damit beauftragt, Entwicklungspolitische Leitlinien in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft für Bremen zu erarbeiten (Freie Hansestadt Bremen, 2016). Nach einem breiten Beteiligungsprozess in Form von drei Workshops mit Jugendlichen, VertreterInnen der bremischen entwicklungspolitischen Initiativen und interessierten BürgerInnen, wurden im März 2015 die Entwicklungspolitischen Leitlinien der Bürgerschaft vorgelegt und als Handlungsgrundlage des Senats beschlossen⁴. Neben neun konkret formulierten Zielen, sind einige Handlungsaufforderungen, die sich an die verschiedenen Ressorts richten, in den Entwicklungspolitischen Leitlinien enthalten. Das zunächst relevanteste Ziel (Ziel 1) bezieht sich auf die SDGs. Konkret heißt es: „Das Land Bremen fördert Projekte der entwicklungspolitischen Auslandsarbeit, die sich an den Maßstäben zur Erreichung der Sustainable Development Goals orientieren“ (Freie Hansestadt Bremen, 2016). Damit bekennt sich Bremen also zu den SDGs, jedoch ist anzumerken, dass das Augenmerk hier auf Projekten der entwicklungspolitischen Auslandsarbeit liegt. Dies suggeriert also keinesfalls die Erreichung der SDGs vor Ort in Bremen, sondern setzt die SDGs bloß als Kooperationsbasis für Auslandsprojekte der Stadt voraus. Darüber hinaus werden in den Zielen 2,3 und 4 eine bessere Einbindung der migrantischen Gesellschaft und die Förderung der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit, sowie Bildung für Nachhaltige Entwicklung angestrebt. Ziel 5 und 6 betreffen die ökologische und soziale Verantwortung der Stadt Bremen selbst. So soll einerseits die öffentliche Beschaffung nach fairen und ökologischen Kriterien erfolgen und eine Vorgabe für den CO₂-Ausstoß auf Dienstreisen entwickelt werden. Die Ziele 7, 8 und 9 sehen schließlich die Einrichtung verschiedener Entwicklungspolitischer Foren vor. Dabei ist ein Projekt zur Jugendpartizipation in der Entwicklungspolitik, ein entwicklungspolitisches Forum für die Umsetzung der Leitlinie und ein ressortübergreifender Arbeitskreis Entwicklung vorgesehen.

Allerdings lassen sich die Entwicklungspolitischen Leitlinien nicht nur auf diese neun

⁴ BBEE (o.J.), abgerufen am 05.11. 2017 unter:

<http://www.lafez.bremen.de/leitlinien/entstehungsprozess-10621>

Ziele reduzieren. Darüber hinaus lassen sich nämlich viele Handlungsaufforderungen herausstellen, die sich an die verschiedenen Senatsressorts richten. Diese betreffen, neben bereits genannten Themen, Arbeitsaufträge bezüglich globaler Partnerschaften, Klimawandel, Ressourcenschutz, Flucht- und Asylpolitik, Rüstungsexporte, Wissensaustausch, Arbeitsschutz, Handelspolitik, Ernährung und Abfallpolitik. Der parlamentarische Ausschuss BEA hat die Leitlinien im Bezug auf die konkreten Handlungsanweisungen analysiert und die Zuständigkeiten der jeweiligen Ressorts geklärt. Zusammen mit einer eingehenden Erläuterung zum Stand der Umsetzung wurde dieses Dokument ein Jahr nach der Verabschiedung der Leitlinien vom Ausschuss bereit gestellt. Der Ausschuss stellt in diesem Dokument bereits erfolgreiche Umsetzungsbeispiele vor. So wurde z.B. mit der Gründung des Jungen entwicklungspolitischen Forums Ziel 7 der Leitlinien nachgekommen und die Partizipation junger Menschen in der Entwicklungspolitik gefördert (BEA, 2016). Auch Ziel 8 wurde mit dem Offenen Forum Entwicklungszusammenarbeit Folge geleistet. Dafür hat man im Juni 2016 ein Forum für VertreterInnen der Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung zum kritischen Austausch zur Entwicklungszusammenarbeit geschaffen. Darüber hinaus fand mit der SDG-Konferenz (s.u.) im November 2016 eine beispielhafte Umsetzung zu internationalem Austausch statt. Projekte in Namibia und Südafrika nehmen sich der Themen Klimawandel, Ressourcenschutz und Jugendarbeitslosigkeit an und leisten damit einen Beitrag zur globalen Dimension. Hier wird auch ein besonderes Augenmerk auf die Süd-Süd-Perspektive gelegt, also die Vernetzung und gegenseitige Unterstützung von Ländern des Globalen Südens. Des Weiteren wurde im August 2016 eine Kompetenzstelle für sozial verantwortliche Beschaffung bei dem städtischen Dienstleister Immobilien Bremen eingerichtet, eine Voraussetzung für die Erreichung von Ziel 5. Allerdings waren bis zum Zeitpunkt dieses Berichts noch keine konkreten Maßnahmen bezüglich der CO₂-Kompensation von Dienstreisen, der Verankerung von Bildung für Nachhaltige Entwicklung oder der Einbindung migrantischer Akteure erreicht (ibid.). Die Umsetzung einer restriktiven Rüstungspolitik wird hier als ein Politikfeld wahrgenommen, das nicht allein von Bremen beeinflussbar ist; Bremen setzt sich jedoch „im Rahmen seiner Möglichkeiten politisch auf nationaler und europäischer Ebene“ (BEA, 2016: 4) ein. Allerdings merkt das Bremer entwicklungspolitische Netzwerk (BeN) in seinem Positionspapier zu den Leitlinien an, dass Bremen durchaus Möglichkeiten in der Gestaltung der Rüstungspolitik habe. So könnte der Senat einerseits den Stopp von Rüstungsexporten über bremische Häfen verfügen und andererseits im Bundesrat den Stopp von Exporten initiieren und Rüstungskonversion vorantreiben (BeN, o.J.).

Obwohl das BeN die entwicklungspolitischen Leitlinien als ein positives und wichtiges Signal für die Entwicklungszusammenarbeit bewertet, äußert die NGO auch Kritik. So müsse eine echte Sensibilisierung der Struktur Anpassung, also der materiellen Einschränkung der Industrienationen stattfinden, ohne die eine nachhaltige Zukunft nicht denkbar ist. Um eine nachhaltige Beschaffung zu erreichen, solle außerdem ein ambitionierter Zeitplan aufgestellt werden und personelle Kapazitäten unbedingt

bestehen bleiben (ibid.). Eine Strategie zur Umsetzung des Themas bio-regional-fair in der Region Bremen/Oldenburg soll zu einer Verschränkung des Umwelt- und Entwicklungsbereich führen und ist aus Sicht des BeN nicht ausreichend in den Leitlinien thematisiert. Schließlich spricht es sich auch für bessere Integration und Umgang von und mit Geflüchteten und eine konsequente Umsetzung des Klima- und Energieprogramms (KEP) aus. Die Forderungen nach konsequenten Zeitplänen und einer regelmäßigen und ressortübergreifenden Überprüfung der Umsetzung der Leitlinien spiegeln die strukturellen Schwächen dieses Dokumentes wider. So existiert weder ein Zeitplan, bis wann die Ziele und Handlungsaufforderungen umgesetzt werden sollen, noch eine explizite Umsetzungsstrategie, die eine Überprüfung schließlich erleichtern würde. Zwar wurde mit der Einrichtung des entwicklungspolitischen Forums ein Organ geschaffen, das sich mit der Umsetzung befasst, allerdings bleibt fraglich, inwiefern dies ohne Kenngrößen, Zeitpläne und Aktionsprogramm gelingen soll.

Der vielleicht konkreteste Beitrag Bremens zur Umsetzung der SDGs auf Kommunalebene fand durch die SDG-Konferenz im November 2016 statt. Bei dieser Städtepartnerkonferenz zur Umsetzung der SDGs waren VertreterInnen von Kommunen aus sämtlichen Partnerstädten, wie z.B. aus Indien, Namibia, Türkei, Dänemark oder den Niederlanden, sowie VertreterInnen der Zivilgesellschaft eingeladen. Bürgermeister Carsten Sieling merkte bei der Eröffnungsrede an, dass „alle Städte [...] in der Verantwortung für die Umsetzung der SDGs [stehen]“ (SKEW, 2016)⁵. Während der zwei Tage beschäftigten sich die TeilnehmerInnen in Form von Workshops, Erfahrungsaustausch und Exkursionen speziell mit vier der 17 Nachhaltigkeitsziele. Neben dem eigens für Städte konzipierten SDG 11, standen hochwertige Bildung (SDG 4), bezahlbare und saubere Energie (SDG 7) und verantwortungsbewusster Konsum und nachhaltige Produktion (SDG 12) im Mittelpunkt der Konferenz. Das Ziel der Konferenz war es durch gemeinsamen Erfahrungsaustausch voneinander zu lernen und neue Impulse zurück in die eigene Kommune zu tragen, um somit in den jeweiligen Städten die Umsetzung der SDGs voran zu treiben.

Im Nachhinein wurde kritisch angemerkt, dass die SDGs nicht ausreichend in der Öffentlichkeit kommuniziert worden seien. Dabei seien eine leicht verständliche Sprache und relevante Akteure aus Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft, die als MultiplikatorInnen fungieren, besonders wichtig. Interessanterweise wurde auch angemerkt, dass der Prozess der Umsetzung nur dann realisierbar sei, wenn eine gezielte Planung mithilfe einer Strategie erfolgt. Prioritäten, die sich mitunter aus den kommunalen Kompetenzen ableiten lassen, ein Zeitplan und konkrete Maßnahmen seien essentiell (Freie Hansestadt Bremen, 2016). Hier lässt sich also ein weiterer Anhaltspunkt für eine Umsetzungsstrategie ausmachen, was jedoch bis jetzt nicht zu einem politischen Auftrag geführt hat. Darüber hinaus wird positiv angemerkt, dass bereits viele Projekte existieren, die sich mit den Thematiken und Zielen der SDGs befassen und in Zukunft auch explizit als solche ausgewiesen werden sollten. Es wurde

⁵ SKEW (24.11.2016), abgerufen am 08.11. 2017 unter: <https://skew.engagement-global.de/konferenz-zu-den-un-nachhaltigkeitszielen.html>

auch beschlossen, dass eine Folgekonferenz zwei Jahre später - also 2018 - abgehalten wird (ibid.), was eine gute Resonanz widerspiegelt. Aufgrund dieser Konferenz wird Bremen von der Nachrichtenagentur Deutsche Welle als „Vorreiter in Sachen Nachhaltigkeit“ (DW, 2016)⁶ bezeichnet. Doch ohne konkrete, niedergeschriebene Umsetzungspläne lässt sich die Rolle als Vorreiter durchaus infrage stellen.

4.1.2 Das Leitbild der Stadtentwicklung 2020

Das Stadtentwicklungskonzept Leitbild Stadtentwicklung 2020 ist das Dokument, das einer Nachhaltigkeitsstrategie am nächsten kommt. So verweisen die Bundesregierung⁷, als auch Kerkow (2017) und Fischer & Scholz (2015) bezüglich der Nachhaltigkeitspolitik der Länder für Bremen auf das Leitbild Stadtentwicklung. Das 2009 verabschiedete Konzept orientiert sich neben Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und gesellschaftlicher Teilhabe an Nachhaltigkeit als grundlegendes Prinzip. Daneben lassen sich sieben Handlungsfelder ausmachen, die jeweils auch konkrete Ziele festlegen. Die Handlungsfelder beziehen sich auf die Themen Quartiersentwicklung, Wirtschaftsentwicklung, Bildung und Wissenschaft, Klimaschutz, Mobilität, Öffentliche Räume und Partizipation. Erwähnenswert ist hierbei auch die ressortübergreifende Steuerungsgruppe, die unterschiedliche Zugänge zur Stadtentwicklung ermöglicht hat, die sich schließlich auch im Konzept widerspiegeln (Freie Hansestadt Bremen, 2009). Einige der rund 30 Ziele streben beispielsweise sozialen Zusammenhalt an, indem der Abstand zwischen den ärmsten und reichsten Stadtteilen verringert werden soll, die Abiturquote in ärmeren Stadtteilen erhöht und mehr erfolgreiche Schulabschlüsse von Jugendlichen mit Migrationshintergrund erreicht werden sollen (Freie Hansestadt Bremen, 2009). Umweltthemen werden beispielsweise mit der Förderung erneuerbarer Energien, der Erhöhung der umweltbewusst agierenden Unternehmen, die dem Netzwerk „partnerschaft umwelt unternehmen“ angehören, der Senkung der CO₂-Emissionen, die Stärkung des Umweltverbunds⁸ oder der Verabschiedung einer Klimaanpassungsstrategie angesprochen (ibid.). Aber auch wirtschaftliche Ziele finden sich im Stadtentwicklungskonzept wieder. So setzt sich Bremen beispielsweise das Ziel Forschungsausgaben in Wirtschaft und Wissenschaft zu erhöhen, zum führenden Standort von Innovation, Industrie und Häfen zu werden und die Arbeitslosenquote zu verringern (ibid.). Darüber hinaus sind klassische Stadtentwicklungspolitische Ziele, wie eine nachhaltige Flächennutzung, die Erhöhung wohnortnaher Grün- und Erholungsfläche und Verkaufsfläche in der Innenstadt im Leitbild vertreten (ibid.), wobei konkrete Ziele zum klassischen urbanen Thema Wohnungsbau hier gänzlich fehlen. Dabei berichtet der Weser Kurier im September 2017, dass nur wenige Regionen

6 Deutsche Welle (16.11.2016), abgerufen am 10.11.2017 unter: <http://www.dw.com/de/bremen-vorreiter-in-sachen-nachhaltigkeit/av-36416582>

7 Bundesregierung (o.J.), abgerufen am 10.11.2017 unter:

https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Nachhaltigkeit/Steckbriefe_Laenderstrategien/bremen.html

8 Bestehend aus Fahrrad, Fußverkehr und ÖPNV

in Deutschland eine so starke Mietpreiserhöhung wie Bremen zu verzeichnen hätten. Hier haben sich die Mieten im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um rund acht Prozent erhöht⁹.

So greift das Stadtentwicklungskonzept wichtige Themen auf, die sich auch in den SDGs wiederfinden, ist thematisch aber nicht so umfassend. Themen wie Gleichstellung der Geschlechter, nachhaltige Landwirtschaft, Meeresschutz und nachhaltiger Konsum sind beispielsweise Themenfelder der SDGs, finden aber im Stadtentwicklungskonzept keine Berücksichtigung. Auch die globale Dimension, die so zentral ist bei den SDGs, fehlt hier. Darüber hinaus lässt sich die Transparenz bei der Überprüfung des Fortschritts zur Erreichung der Ziele kritisieren. Zwischenberichte zum Stand der Umsetzung sind nicht zu finden, der Grad der Erreichung wird also voraussichtlich erst ab 2020 zu bewerten sein. Dennoch strebt das Stadtentwicklungskonzept sowohl nach einer ökonomischen, ökologischen und sozialen Balance, als auch nach einer übergreifenden Zusammenarbeit der verschiedenen Ressorts. Diese Aspekte stellen grundlegende Prinzipien der SDGs dar, weshalb das Stadtentwicklungskonzept Bremens zwar nicht als Nachhaltigkeitsstrategie, aber als ein Schritt hin zu dem Leitgedanken der SDGs gedeutet werden kann.

4.1.3 Der Lokale Agenda 21-Prozess

Die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro wird als das zentrale Ereignis der Bemühungen um und der Institutionalisierung von Nachhaltiger Entwicklung gesehen (Grunwald & Kopfmüller, 2006). Hier verpflichtete sich die Staatengemeinschaft das bisher theoretische Leitbild in konkrete politische Maßnahmen zu übersetzen (ibid.). Neben vielen Dokumenten, wie der Rio Deklaration, der Klimarahmenkonvention oder der Biodiversitätskonvention wurde mit der Agenda 21 erstmals ein Aktionsprogramm zu den Entwicklungs- und Umweltzielen beschlossen. Inhaltlich werden unterschiedliche Schwerpunkte für Industrie- und sogenannte Entwicklungsländer gesetzt. Die vier Handlungsfelder (1)Sozioökonomie, (2)Ökologie, (3)die Rolle von Akteuren und Zielgruppen und (4)Umsetzungsinstrumente decken verschiedenste Themengebiete über Armut, Gesundheit, Konsumverhalten, Klima, Artenvielfalt, Frauen, NGOs, Bildung, Technologie und Institutionen ab.

Mit Kapitel 28 der Agenda 21 wurde den Kommunen eine besondere Rolle bei der Umsetzung der Ziele eingeräumt. Durch die hohe Bevölkerungsdichte sind Städte oftmals Verursacher von Nachhaltigkeitsproblemen, gleichzeitig halten sie wichtige Versorgungskompetenzen und die Bereitstellung von Infrastruktur inne und sind BürgerInnen am nächsten. Aus diesem Hintergrund wird festgelegt, dass „bis 1996

⁹ Holst & Hommers (20.09.17),Weser Kurier, abgerufen am 18.11.2017 unter: https://www.weser-kurier.de/deutschland-welt/deutschland-welt-politik_artikel,-mietpreisbremse-versagt-voellig-_arid,1649677.html

[...]die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen der einzelnen Länder in einen Konsultationsprozess mit ihren Bürgern eingetreten sein [sollte] und einen Konsens hinsichtlich einer „lokalen Agenda 21“ für das jeweilige Gemeinwesen erzielt haben“ (Vereinte Nationen, 1992: 291). Interessanterweise haben daraufhin viele Kommunen weltweit den Auftrag zur Umsetzung der Agenda 21 eher aufgegriffen als die Bundes- oder Landesebene (Grunwald & Kopfmüller, 2006). So haben sich bis 2003 6.400 Kommunen in 113 Ländern zur Lokalen Agenda 21 verpflichtet (ibid.). In Deutschland nahmen mit 2.600 rund 20% der deutschen Kommunen an dem Aktionsprogramm teil. Ziele der Initiative waren die Erarbeitung von Leitbildern, die Festlegung ökologischer und sozialer Ziele, sowie die Erstellung eines kommunalen Handlungskonzepts. Außerdem basierte das Konzept auf einer politischen Kultur, die auf Diskurs und Konsens zwischen Verwaltung, Politik und gesellschaftlichen Akteuren beruhte.

Im Frühjahr 1996 wurde der Lokale Agenda 21 Prozess in Bremen per Senatsbeschluss eingeleitet (Geschäftsstelle Runder Tisch, 1998). Somit hat sich die Stadt schon früh entschieden, einen eigenen Beitrag zur Nachhaltigen Entwicklung zu leisten. Bis Ende 1996 hatten weniger als 2% der deutschen Kommunen den Prozess eingeleitet, obwohl die Agenda 21 die erste Konsultationsphase bis dahin bereits vorgesehen hatte (Born & Kreuzer, 2002). Daraufhin wurde ein Runder Tisch einberufen, bestehend aus 27 RepräsentantInnen verschiedenster gesellschaftlicher Gruppen¹⁰, um einen Entwurf für ein Bremer Aktionsprogramm zur Umsetzung der Agenda zu entwerfen (ibid.). Unter der Schirmherrschaft des damaligen Senatspräsidenten und Bürgermeisters Henning Scherf, konnte somit eine politisch hohe Verankerung sichergestellt werden. Zunächst wurde bis Mitte 1997 die formelle und institutionelle Grundstruktur geschaffen (Brand et.al, 2001). Die Geschäftsstelle, und somit die Organisation der Agenda Arbeit, lag bei zwei Senatsressorts, der Abteilung Umweltschutz beim Senator für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz und dem Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit. Mit der Einbindung des Landesamts für Entwicklungszusammenarbeit hat sich Bremen gegen die Tendenz vieler anderer deutscher Städte gestellt, allein nur das Umweltressort mit der Leitung der Agenda Arbeit zu beauftragen und somit einen starken Fokus auf den Umweltaspekt zu legen. Hier kamen sie den Vorgaben nach der Integration von Umwelt und Entwicklung der UN-Konferenz nach. Die Geschäftsstelle begleitete den Gesamtprozess und leitete außerdem das Agenda-Büro, welches mit der Organisation, Koordination und Weiterentwicklung beauftragt war. Vier Vollzeitstellen, bestehend aus zwei halben Stellen in der Verwaltung sowie drei ABM-Stellen, wurden bereitgestellt, um sich um Projektanträge, Öffentlichkeitsarbeit, Planung von Veranstaltungen und Unterstützung der Arbeitsgemeinschaften zu kümmern. Acht Arbeitsgruppen zu unterschiedlichen Themen sorgten für das inhaltliche Vorankommen des Prozesses. Darüber hinaus wurde in Bremen zusätzlich ein BürgerInnen-Büro eingerichtet, eine gemeinsame Einrichtung der zwei NGOs Bremer Informationszentrum für Menschenrechte (biz) und dem Nord-Süd-Forum (Geschäftsstelle Runder Tisch, 1998). Durch diese direkte Kontaktstelle,

10 Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, Kirche, Wissenschaft, Bildung, Frauen, Jugend, Parteien, Senat, NGOs, Umweltverbände, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften

wurde dem partizipativen Ansatz der Agenda 21 Rechnung getragen und die Förderung von Bürgerbeteiligung aktiv begleitet.

Es lassen sich vier Zielsetzungen herausstellen, die dem Agenda-Prozess in Bremen einen Rahmen gaben. Zum einen sollten Partizipation und Öffentlichkeit für einen transparenten und bürgernahen Prozess sorgen, der auch den Charakter der UN-Agenda 21 widerspiegelte. Konsensprinzip und Projektorientierung sollten ein möglichst breites Meinungsbild aller gesellschaftlicher VertreterInnen und eine konkrete Umsetzung auf Projektebene garantieren. Durch die Verknüpfung des Runden Tisches mit den Verwaltungen wurde sichergestellt, dass sich die Ressorts verstärkt einbringen und die Finanzierung durch die Fachbudgets geregelt ist. Letztlich sollte eine Balance zwischen Ökonomie, Ökologie und Sozialem, den Nachhaltigkeitsgedanken nach seiner klassischen Definition im gesamten Prozessverlauf verinnerlichen. Neben diesen prinzipiellen Zielsetzungen wurden außerdem folgende sieben Handlungsfelder identifiziert, die mit dem Agenda-Prozess in Bremen bearbeitet wurden: Bildung und Kultur, Internationale Zusammenarbeit und Partnerschaften, Ressourcenschutz, Nachhaltiges Quartier, Aus der Region – für die Region, Nachhaltiges Wirtschaften/ Umwelttechnologie(transfer) und Zukunft der Arbeit. Im weiteren Verlauf des Prozesses wurden zahlreiche Projekte angestoßen und eine Debatte zu Leitbildern geführt. Die Aktivitäten gingen von Workshops, Erstellung von Infomaterial, über Projekte zu Energiesparen oder Kreislaufwirtschaft bis hin zur Unterstützung des noch heute bestehenden Bremer Weltladens oder die Einrichtung einer Klimapartnerschaft Bremen – Namibia, die seitdem stetig ausgebaut wurde.

In einer Auswertungsstudie von Brand et al. (2001) wurde die Suche nach Leitbildern von Teilnehmenden des Runden Tisches jedoch als sehr mühsam und langwierig beschrieben. Da die Zusammensetzung des Gremiums sehr heterogen war, wurden somit grundverschiedene Interessen als unvereinbar angesehen. So berichtete die Taz 1998 vom Verhalten der Handelskammer und Unternehmensverbände als ständige Bremser, die sich gegen die Entwicklung von Leitbildern gestellt haben. Dies führte letztlich dazu, dass besonders ehrenamtliche Akteure die Motivation verloren, da die Treffen des Runden Tisches in „unendliche[n] Laberrunden“ (Taz, 2000) endeten. Forderungen zur konkreten Umsetzung der Agenda wurden deshalb, auch aufgrund des Konsensprinzips, verwässert (ibid.) und große Probleme, wie Naturschutz, Hafenpolitik, Stadtentwicklung und Gewerbeflächennutzung nicht thematisiert (Willers, 1998). Darüber hinaus war die Finanzierung zwar schon seit Beginn spärlich, ab 2000 war jedoch gar keine Finanzierung mehr im Haushalt vorgesehen und die drei Vollzeit-ABM-Stellen liefen aus (taz, 2000). Hinzu kam, dass Senatspräsident Henning Scherf nach seiner Wiederwahl 1999 den Vorsitz des Runden Tisches abgab und sich dem Agenda-Prozess entzog, was dazu führte, dass die Weiterführung des Prozesses infrage gestellt wurde (Brand et al., 2001). Mit einem Bürgerschaftsbeschluss zur Fortsetzung der Agenda im Frühjahr 2000 sollte die Verantwortung vom Senat an die Bürgerschaft übertragen werden, was jedoch bedeutet, dass die Umsetzung der Agenda nun nicht länger „Chefsache“ war, obwohl dies als eine zentrale Bedingung für eine erfolgreiche

Umsetzung von Nachhaltiger Entwicklung angesehen wird (Born & Kreuzer, 2002). Abschließend lässt sich der Bremer Agenda Prozess also durchaus kritisch bewerten, obwohl einige Projekte erfolgreich waren (Brand et al., 2001) und bis heute zur Nachhaltigen Entwicklung Bremens beitragen. Neben der personellen und finanziellen Ressourcenproblematik und dem Verlust politischer Relevanz, aufgrund des Austritts Henning Scherfs, litt der Agenda Prozess auch an weiteren strukturellen Problemen. Brand et al. (2001) kritisieren die Marginalisierung von Nachhaltigkeit als Nebenpolitik, den strukturellen Konservatismus, also eine Reduzierung von Beteiligung auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis, das geringe Verantwortungsbewusstsein des Runden Tisches als Steuerungsakteur, die zu große Bandbreite der Themenbereiche sowie das Problem der schweren Vermittelbarkeit des Konzepts Nachhaltigkeit als solches. Obwohl Nachhaltigkeitsindikatoren zur „Übereinstimmung von Praxis und politischen Vorgaben für eine nachhaltige Entwicklung in Bremen“ (Geschäftsstelle Runder Tisch, 1998: 25) vom Runden Tisch vorgeschlagen wurden, kam es nie zur Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren. Am Agenda 21-Prozess in Bremen lässt sich somit erkennen, dass Nachhaltige Entwicklung keine politische Priorität erfährt. Dennoch sollte festgehalten werden, dass „[...]die erreichte Vernetzung zwischen den beteiligten Gruppen und Institutionen, die es in dieser intensiven Form bisher nicht gab“ (Geschäftsstelle Runder Tisch, 1998: 54), durchaus ein positives Ergebnis ist und auch für eine SDG-Umsetzungsstrategie von Nutzen sein kann.

So reiht sich Bremen, einst als Vorreiter für Nachhaltige Entwicklung charakterisiert, mit seinen Agenda-Erfahrungen durchaus in die deutschlandweiten Erkenntnisse ein. Grunwald & Kopfmüller (2006) kritisieren hier Defizite der Messbarkeit und des Nachhaltigkeitsverständnisses, das Ausblenden konfliktreicher Themen, mangelnde finanzielle Ressourcen, divergierende Interessen, ein nachlassendes Interesse von BürgerInnen, sowie das Weiterbestehen von Produktion- und Konsummustern. Allerdings wurde in vielen deutschen Kommunen ein zu starker Fokus auf die ökologische Dimension gelegt. Bremen jedoch hat durch die Einbindung der Entwicklungszusammenarbeit einen umfassenderen Ansatz verfolgt. So hatte der Prozess auch positive Effekte. Verbesserungen wurden in den Bereichen Klimaschutz, Ressourcen- und Abfallmanagement, Luftqualität und Gesundheit erzielt und ein geschärftes Bewusstsein der Öffentlichkeit für Nachhaltigkeit wurde erreicht (ibid.). Die Wichtigkeit der Kommunen im Bezug auf Nachhaltige Entwicklung ist mit dem Agenda-Prozess verdeutlicht worden. Somit wäre eine Stärkung der Kommunalverwaltungen hinsichtlich Befugnisse und Ressourcen, sowie eine bessere Kooperation zwischen Verwaltungsressorts eine logische Konsequenz (ibid.).

Born & Kreuzer (2002) ziehen zehn Jahre nach dem Rio-Gipfel Bilanz über die Agenda-Bestrebungen in Deutschland. Auch sie merken an, dass Probleme bezüglich der Kommunizierbarkeit des komplexen Leitbilds Nachhaltigkeit bestehen und Entscheidungen, die im Konsens getroffen wurden, trotzdem keinen Eingang in politische Entscheidungsprozesse fanden. Ein großer Kritikpunkt liegt darin, dass der Messung von Nachhaltigkeit eine zu geringe Bedeutung zugeschrieben wurde, obwohl

es durchaus notwendig sei (ibid.). Daraufhin werden neun Kriterien entwickelt, die für eine langfristige Stabilisierung und somit einen erfolgreichen Nachhaltigkeitsprozess sorgen können. Wie oben bereits erwähnt, tragen politische Einbindung und Relevanz dazu bei, dass Nachhaltigkeit politisch integriert und als wichtig angesehen wird. Indem Nachhaltigkeit also zur Chefsache gemacht, eine Rückkopplung in die Politik vorgenommen und ein Umsetzungsprogramm entwickelt wird, kann Verbindlichkeit sichergestellt werden. Eine thematische Integration ist die logische Konsequenz, die durch Verankerung von Nachhaltigkeit als Leitbild in alle Politikbereiche und somit auch Verwaltungsressorts sichergestellt werden kann. Des Weiteren ist die Vernetzung aller gesellschaftlichen Akteursgruppen essentiell, um breite Unterstützung zu erreichen. Dabei ist es wichtig, den potentiellen Nutzen für alle hervorzuheben und „win-win-Projekte“ anzustoßen. Die Kriterien Effizientes Prozessmanagement und Aufklärung und Popularisierung beziehen sich überwiegend auf professionelle Öffentlichkeits- und Kommunikationsstrukturen und setzen das Bestehen von finanziellen und personellen Ressourcen voraus. Um Nachhaltigkeit zum Leitbild der Gesellschaft zu machen, braucht es Partizipation und bürgerschaftliches Engagement. Eine Einbindung der Bevölkerung sorgt für Transparenz, Inklusion und Unterstützung. Darüber hinaus sollte sich solch ein Prozess nicht ausschließlich auf den geografischen Raum ‚Stadt‘ begrenzen, sondern auch regionale und überregionale Vernetzung herstellen. Hier können z.B. Städtepartnerschaften auch mit Ländern des sogenannten Globalen Südens hilfreich sein. Letztlich dienen Nachhaltigkeitscontrolling und unterstützende politische Rahmenbedingungen der langfristigen Einbindung von Nachhaltigkeit in politische Prozesse. Damit sind neben der lokalen Ebene auch die regionale und nationale Ebene gemeint (ibid).

Da mit dem Agenda 21-Prozess in Bremen bereits Nachhaltigkeitsbestrebungen vorgenommen wurden, ist eine Auswertung des Prozesses durchaus hilfreich, um der Entwicklung einer SDG-Umsetzungsstrategie dienen zu können. Fehler, die gemacht wurden, können so vermieden und Empfehlungen für eine erfolgreiche Nachhaltigkeitsverankerung besser umgesetzt werden. Bremen hat es entgegen anderen deutschen Städten geschafft, BürgerInnenpartizipation zu gewährleisten und Nachhaltige Entwicklung als umfassendes Konzept zu begreifen, bei dem Entwicklungszusammenarbeit eine tragende Rolle spielt. Allerdings lässt sich festhalten, dass weder eine hohe politische Einbindung oder ein durchgehend effizientes Prozessmanagement mit ausreichend Ressourcen, noch Nachhaltigkeitscontrolling stattgefunden hat. Wie Born & Kreuzer (2002: 9) anmerken, „[...] scheitern zentrale Anliegen nachhaltiger Entwicklung [oft genug] an mangelndem politischen Willen zum echten Umsteuern“. Diese Punkte sollten bei einer Umsetzung der SDGs berücksichtigt werden.

4.1.4 Fairer Handel und faire Beschaffung in Bremen

Bremen ist im Themenbereich des fairen Handels breit aufgestellt. 2011 wurde der Stadt

der Titel „Hauptstadt des Fairen Handel“ verliehen, 2014 sind Bremen und Bremerhaven als Fairtrade-Town zertifiziert worden. Während der Titel Hauptstadt des Fairen Handel von der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) ausgeschrieben wird und ein Wettbewerb ohne festgeschriebene Kriterien ist, ist die Zertifizierung Fairtrade Town eine Kampagne des Vereins TransFair e.V., der sich an bestimmten Kriterien orientiert. Im Einzelhandel, der Gastronomie und in öffentlichen Einrichtungen müssen beispielsweise Produkte aus fairem Handel angeboten werden. Die Anzahl ist hier abhängig von der Größe der Kommune. Weitere Kriterien sind ein Ratsbeschluss zur Förderung des fairen Handels, eine Steuerungsgruppe und der Ausschank fairer Getränke im Rathaus¹¹. 2011 hat Bremen zuvor den Titel Hauptstadt des Fairen Handels als fünfte deutsche Kommune erhalten. Die Bewerbung wurde vom damaligen Bürgermeister Jens Böhrnsen unterstützt, der den fairen Handel „von der Nische in die Mitte der Gesellschaft“ bringen wollte (Marwede, 2011: 17). Auszeichnend für Bremen waren das langjährige Engagement für den fairen Handel, kreative, nachhaltige Projekte und Bemühungen im öffentlichen Beschaffungswesen durch das Vergabegesetz von 2009. Dieses strategische Vorgehen sorgte für die Verankerung des Themas im öffentlichen Bewusstsein (ibid.). Zwischen den beiden Ereignissen richtete Bremen 2013 die Europakonferenz für Fairen Handel aus, eine Vernetzungsmöglichkeit für europäische Kommunen, die sich dem Fairen Handel widmen. Daneben sorgt auch Bremens alljährliche Beteiligung an der bundesweiten Kampagne Faire Woche seit 2001 für eine breitenwirksame Verankerung des Fairen Handels im öffentlichen Bewusstsein.

Das oben bereits angesprochene Thema der öffentlichen Beschaffung ist ein wichtiger Weg, Nachhaltigkeit stärker in der Gesellschaft zu verankern. Kommunen machen 50% des gesamten Beschaffungsumfangs¹² aus und sind damit gewichtige Konsumentinnen, die als Vorbild für eine soziale Handels- und Wirtschaftspolitik agieren können. 2009 hat Bremen eine Änderung am Vergabegesetz vorgenommen und beschlossen, dass bei einer Vergabe die Umwelteigenschaften von Waren zwingend bei der Kaufentscheidung über das zu beschaffende Produkt mit einbezogen werden müssen. Darüber hinaus verlangt das Gesetz, dass die Ausführung eines Auftrags nur unter Beachtung der ILO-Kernarbeitsnormen durchgeführt werden darf (Freie Hansestadt Bremen, 2009, §19). Außerdem stellt Bremen durch die ressortübergreifende Strategie zur Neuausrichtung des öffentlichen Einkaufs und das Projekt Aktiver öffentlicher Einkauf der Senatorin für Finanzen eine konsequente, kohärente und systematische Umsetzung sozialer und ökologischer Kriterien sicher (Senatorin für Finanzen, 2016). Im Beirat für sozialverantwortliche Beschaffung der Stadt wurde bereits im August 2013 festgestellt, dass „Bremen [...] gut vorangekommen [ist] bei der Umsetzung sozialer und ökologischer Einkaufsziele. Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft ziehen an einem

11 TransFair e.V. (o.J.), abgerufen am 15.11.2017 unter: <https://www.fairtrade-towns.de/mitmachen/die-fuenf-kriterien/>

12 Entwicklungspolitisches Netzwerk Hessen (o.J.), abgerufen am 15.11.2017 unter: <http://www.epn-hessen.de/schwerpunktthemen/beschaffung/kommunal/>

Strang – die Grundlage des Erfolgs" (Karoline Linnert, 2013)¹³. Seit 2016 verfügt der öffentliche Dienstleister Immobilien Bremen über eine Kompetenzstelle nachhaltige Beschaffung, damit die Langfristigkeit des Prozesses gewährleistet werden kann (Senatorin für Finanzen, 2016). Aufgrund dessen lässt sich Bremen als Vorreiter für nachhaltige Beschaffung darstellen, denn dabei verliert Bremen nicht den Blick für den Kontext. So heißt es im Bund- und Europaausschuss, dass durch die Bündelung und Erhöhung der bremischen Nachfrage, die Durchsetzungschancen ökologischer und sozialer Kriterien auf dem Markt erhöht werden. Außerdem hat eine höhere Nachfrage auch einen positiven Preiseffekt (Senatorin für Finanzen, 2016). Im Januar 2014 wurde die Senatorin für Finanzen mit dem Hamburger Vergabepreis ausgezeichnet. Bremen Sorge nämlich nicht nur für die rechtlichen Voraussetzungen, sondern schaffe auch die kulturelle Voraussetzungen für eine innovative und nachhaltige öffentliche Beschaffung. Es zeigt sich also, dass Bremen bereits viel für einen flächendeckend und vollumfänglich fairen Handels- und Beschaffungsprozess unternommen hat.

4.1.5 Klimaschutz in Bremen: KEP und VEP

2009 wurde das Klima- und Energieprogramm (KEP) verabschiedet, das 2015 durch das Klimaschutzgesetz zu einem rechtlich verbindlichen Beschluss der Stadt Bremen wurde. In diesem Dokument beschließt diese ihre CO₂-Emissionen bis 2020 gegenüber dem Niveau von 1990 um 40% zu senken. Allerdings ist anzumerken, dass die Stahlindustrie, ein erheblicher Emittent von klimaschädlichen Emissionen, stets von diesen Zahlen ausgenommen wird. Aufgrund der hohen Konjunkturabhängigkeit dieses Sektors und internationalen Beschlusslagen wird Bremen hier der Einfluss abgesprochen (Freie Hansestadt Bremen, 2009), weshalb die Stahlindustrie bei Berechnungen herausfällt. Das Klimaschutzgesetz, als auch das KEP, stellen Handlungsmaßnahmen auf, die zur Erreichung der Reduktionsziele und somit zum Schutz des Klimas führen sollen. Da mehr als 40% der bremischen Emissionen durch elektrischen Strom verursacht werden, beziehen sich viele Maßnahmen auf die effizientere Nutzung von Energie. Neben Informations- und Bildungsarbeit für private Haushalte und kleinere Unternehmen durch die Bremer Agentur energiekonsens, werden Maßnahmen zur Sanierung von Gebäuden, dem Verbot elektrischer Raumheizung, energetische Wärmeversorgung und die Förderung von erneuerbaren Energien erlassen. Für Bremen spielt besonders die Windkraft, auch durch den Nordseezugangs Bremerhavens, eine bedeutende Rolle. Laut KEP verursacht der Verkehrssektor etwa 23% der Emissionen, daher strebt dieser Plan auch den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs, die Förderung von Rad- und Fußverkehr, Car-Sharing, sowie einen besseren Verkehrsfluss an. Darüber hinaus wird die Erarbeitung einer Anpassungsstrategie an den Klimawandel und die Einrichtung eines

¹³Karoline Linnert (25.08.13), abgerufen am 19.11.2017 unter:

<http://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=Bremen146.c.73251.de&asl=bremen02.c.732.de>

Klimaschutzmanagements beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr festgelegt. Das Gesetz beschließt außerdem ein regelmäßiges Controlling der Emissionswerte durch das Umweltressort und eine Berichterstattung über erreichte Ziele in der zuständigen Fachdeputation.

Trotz dieser ambitionierten Zielsetzung und der verbindlichen Verankerung von Handlungsprogrammen und Emissionscontrolling, werden die Klimaziele in Bremen bis 2020 voraussichtlich nicht erreicht. Der BUND Bremen spricht sogar davon, dass Bremen die Ziele „krachend verfehlen wird“¹⁴ (BUND Bremen, o.J.). Auch Umweltsenator Lohse spricht sich bezogen auf die Emissionseinsparung kritisch aus: „Wir stagnieren dort zurzeit“¹⁵. Im Jahr 2014, also fünf Jahre nach Verabschiedung des KEP, hatte Bremen zum Vergleichsjahr 1990 eine Treibhausgasreduktion von 9,7% erreicht (Statistisches Landesamt Bremen, 2016). Die Emissionen sind demnach zwar gesunken, bleiben jedoch deutlich unter den Werten, die erreicht werden müssten, um die 40% Treibhausgasreduktion bis 2020 zu erreichen. Der BUND Bremen merkt an, dass das 40%-Ziel nur zu erreichen sei, wenn jedes Ressort eigene Klimaschutzpolitische Zielvorgaben festlegt (BUND Bremen, o.J.). Darüber hinaus sei Klimaschutzpolitik nur wirksam, wenn bei Nichterreichung Konsequenzen folgen (ibid.).

Neben dem Klimaschutzgesetz und dem KEP trägt auch der Verkehrsentwicklungsplan 2025 (VEP) zur Bremischen Klimaschutzstrategie bei. Mit diesem hat Bremen 2014 ein umfassendes Verkehrskonzept mit Problemanalysen, Handlungskonzepten, Maßnahmen und Evaluationskonzept vorgelegt. In einem breiten Beteiligungsprozess wurden Ziele zur Optimierung der Verkehrssysteme getroffen. Dabei spielten auch die Auswirkungen des Verkehrs auf Mensch und Umwelt eine Rolle und verkehrsbedingte Maßnahmen zur Erreichung von Umweltzielen wurden beschlossen. Besonders der Radverkehr ist hier als klimafreundliche und zukunftsfähige Art der Mobilität hervorzuheben. Dieser hat sich in Bremen über die Jahre sukzessive erhöht. So nahm das Fahrrad als Verkehrsmittel 2006 noch 20% am Modal-Split ein (Bremische Bürgerschaft, 2006), während 2014 dieser Anteil bereits auf 25% gesteigert werden konnte (Freie Hansestadt Bremen, 2014). Der Verkehrsentwicklungsplan stellt fest, dass Bremen dennoch über Steigerungspotenzial im Radverkehr verfügt und zu einer „Stadt der kurzen Wege“ (ibid.: 24) werden kann. So sieht der Plan Steigerungsszenarien von 27 bis 29% des Radanteils am Modal-Split bis 2025 vor. Neben dem Radverkehr soll in Bremen aber auch der Öffentliche Nahverkehr und Car-Sharing ausgebaut werden. Eine Abkehr vom motorisierten Individualverkehr und eine Stärkung des Umweltverbundes könnten, neben weiteren Maßnahmen zu emissionsfreiem Verkehr, erheblich zur Erreichung der Klimaziele beitragen (Rudolph et al., 2017). Diese Dokumente geben einen Einblick in Bremens Bemühungen zum Klimaschutz. Es zeigt sich, dass sich die Stadt hier

14 BUND Bremen (o.J.), abgerufen am 20.11.2017 unter: http://www.bund-bremen.net/themen_und_projekte/klima_umwelt/klimaschutz_in_bremen/

15 Theiner, J. (02.11.2017), Weser Kurier, abgerufen am 20.11.2017 unter: https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-klimagutachten-bewilligt-_arid,1664861.html

besonderes auf eine nachhaltige und emissionsarme Verkehrsentwicklung und eine effiziente und erneuerbare Energiebereitstellung konzentriert. Allerdings erfordern die gesteckten Ziele eine deutlich ambitioniertere Klimaschutzpolitik, die beispielsweise größere Strukturveränderungen vorsieht, wie die Abkehr von Kohlekraft. In seiner Rolle als Land hat Bremen hier Möglichkeiten auf Bundesebene dafür einzutreten.

4.2 Zwischenfazit: Das Leitbild Nachhaltiger Entwicklung für Bremen

Es zeigt sich, dass in Bremen bereits viele politischen Konzepte und Programme verabschiedet wurden, die das Prinzip der Nachhaltigkeit beinhalten und somit zur Umsetzung der SDGs beitragen. Dem Anspruch der Vollständigkeit kann die Arbeit hier nicht in Gänze nachkommen. So fehlen sicherlich einschlägige Konzepte aus dem Sozial- und Wirtschaftsbereich, aber auch aus anderen Ressorts, wie z.B. der Armutsbericht, der Flächennutzungsplan oder der Entwicklungsplan Migration und Bildung, welche allesamt bedeutsam für die SDGs sind. Mit dem Leitbild der Stadtentwicklung und den Entwicklungspolitischen Leitlinien, die ressortübergreifende Strategien darstellen, werden jedoch die beiden einschlägigsten Dokumente umfassend dargestellt. Mit der Auswahl einiger weiterer Strategien, wie dem Klima- und Energieprogramm, dem Vergabegesetz und dem Verkehrsentwicklungsplan konnte gezeigt werden, dass sich das Prinzip von Nachhaltigkeit auch in anderen Dokumenten Bremens wiederfinden lässt. Diese Sektion zeigt also, dass sich Bremen zu Nachhaltigkeit und Entwicklung bekennt. So lautet es in den Entwicklungspolitischen Leitlinien:

„Bremen will im Rahmen seiner Möglichkeiten [...] in angemessener Weise zur Erreichung der von der internationalen Staatengemeinschaft vorgegebenen Ziele zur Bekämpfung von Armut, Menschenrechtsverletzungen, sozialer Ungleichheit und Umweltzerstörung beitragen“ (Freie Hansestadt Bremen, 2016: 4)

Trotz dieses Bekennens leitet sich daraus kein politischer Beschluss zur Umsetzung der SDGs in Bremen ab. Den konkretesten Beitrag stellt die internationale SDG-Konferenz dar, die 2018 wiederholt werden soll (BEA, 2017). Auch wenn ein konkreter Beschluss fehlt, blickt Bremen trotzdem auf eine langjährige Entwicklung von Nachhaltigkeit zurück. Mit der Gründung einer eigenen Behörde für Entwicklungszusammenarbeit im Jahr 1979 (Wieczorek-Zeul, 2000) legte Bremen schon früh den Schwerpunkt auf globale Kooperationen, wohingegen einige Bundesländer bis heute nicht über eine vergleichbare Institution verfügen. Auch als das Thema dann Anfang der 90er Jahre mit der Konferenz in Rio auf die globale politische Agenda gebracht wurde, leistete Bremen seinen kommunalen Beitrag und legte zügig einen Aktionsplan zur Lokalen Agenda 21 vor. Der Agenda-Prozess hatte einen ähnlich Ansatz wie die SDGs; um Nachhaltige Entwicklung zu erreichen, benötigte es Anstrengungen aller Akteure und somit eine

übergreifende Strategie. Besonders die Suche nach Leitbildern gestaltete sich aufgrund der großen Heterogenität der Akteure als schwierig. Themenfelder, die als besonders zentral für die Erreichung einer nachhaltigen Stadtentwicklung, aber eben auch als kontrovers angesehen wurden, wie Naturschutz, Hafenpolitik und Gewerbeflächennutzung, sind im Aktionsprogramm schließlich nicht thematisiert. Nichtsdestotrotz hat der Agenda-Prozess zu einer Vernetzung von unterschiedlichsten Akteuren geführt, die es zuvor nicht gegeben hatte, die aber für den universellen Anspruch Nachhaltiger Entwicklung essentiell ist. Für den Prozess einer SDG-Umsetzungsstrategie ist es wichtig an diese Strukturen anzuknüpfen. Der ressortübergreifende Arbeitskreis Entwicklungszusammenarbeit, der mit den Entwicklungspolitischen Leitlinien gegründet wurde, steht für solch eine Vernetzung im heutigen Bremen.

Neben den gemischten Erfahrungen aus dem Agenda-Prozess blickt Bremen auch auf einige Erfolge im Bereich des Fairen Handels und der nachhaltigen Beschaffung zurück. Einige Auszeichnungen und eine ressortübergreifende Strategie zur öffentlichen Beschaffung deuten darauf hin, dass bereits Fortschritte erzielt wurden und die Stadt auch in Zukunft das Thema auf der Agenda haben wird. Auch klimapolitische Strategien existieren in Bremen und legen besonderes Augenmerk auf die Reduktion des Energieverbrauchs. Insbesondere die Förderung erneuerbarer und effizienter Energien und die Entwicklung eines emissionsarmen Verkehrs stellen in Bremen die Hauptmaßnahmen zur Reduktion der Treibhausgase dar. Allerdings erscheint dies im Hinblick auf aktuelle Zahlen nicht ausreichend zu sein, denn Bremen wird seine selbst festgelegten Reduktionswerte von 40% trotz einer Strategie bei Weitem nicht erreichen können.

Die Entwicklungspolitischen Leitlinien und das Leitbild der Stadtentwicklung orientieren sich am Prinzip der Nachhaltigkeit und geben somit einen Eindruck über ein Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung, auch wenn es nicht als solches formuliert und festgeschrieben ist. Durch die Analyse der beiden Dokumente lassen sich zentrale Handlungsfelder ausmachen, in denen Bremen Fortschritte erzielen muss, um eine grüne und sozial gerechte Stadt, wie es im Leitbild Stadtentwicklung heißt (Freie Hansestadt Bremen, 2009: 4), zu werden und seiner „Verantwortung für die EINEWELT“ (Freie Hansestadt Bremen, 2016: 5) nachzukommen. Tabelle 3 stellt die Handlungsfelder der beiden Konzeptpapiere, die der Übersicht halber den klassischen Nachhaltigkeitskategorien Soziales, Umwelt und Wirtschaft zugeordnet sind, dar. Es zeigt sich, dass die beiden Leitbilder durchaus unterschiedliche Handlungsfelder abdecken. So legen zwar beide einen Schwerpunkt auf Soziales und auch insbesondere auf Bildung und Teilhabe, allerdings legt das Leitbild der Stadtentwicklung einen weiteren Fokus auf Armut und soziale Teilhabe, während die Entwicklungspolitischen Leitlinien die Aspekte Integration und Ernährung näher beleuchten. Ein wesentlicher Unterschied ist auch im Handlungsbereich Wirtschaft zu verzeichnen. Die Entwicklungspolitischen Leitlinien sprechen hier deutlich kontroversere und ambitioniertere Themenfelder, wie eine restriktive Rüstungspolitik und nachhaltigen

Konsum auf allen Ebenen an. Dahingegen orientiert sich das Leitbild der Stadtentwicklung an klassischen Themen der Stadtentwicklungspolitik, wie Innovation, Infrastruktur, Wirtschaftsförderung und Regionalentwicklung. Dies wiederum ist verbunden mit dem Ziel der Armutsbeseitigung, welches die Verringerung von Arbeitslosigkeit und somit die Bereitstellung von Jobs voraussetzt. Auch wenn betont wird, dass besonders die Förderung von Klein- und mittelständigen Unternehmen wichtig sei, so kann die Förderung von Logistik, Luft- und Raumfahrt, Kraftfahrzeugbau und Lebensmittelindustrie keinesfalls als nachhaltig bezeichnet werden. Das Ziel einer flächensparenden und ökologischen Stadtentwicklung hingegen stellt ein wahres Nachhaltigkeitsziel dar und reiht sich ein in einen breiten Zielkatalog ökologischer und ökologisch-wirtschaftlicher Ziele. Klimaschutz und Klimaanpassung sollen in Einklang mit dem Klima- und Energieprogramm durch die Förderung erneuerbarer Energien und nachhaltiger Mobilität erfolgen. Ergänzend dazu legen die Entwicklungspolitischen Leitlinien in Sachen Klimaschutz das Augenmerk auf die Schonung von Ressourcen, beispielsweise durch Verringerung des Abfalls und die Verlängerung der Lebensdauer von Produkten, wodurch auch eine direkte Verbindung zum Handlungsfeld Nachhaltiger Konsum besteht.

Tabelle 3: Handlungsfelder einer Nachhaltigen Entwicklung Bremens

Handlungsfelder Entwicklungspolitische Leitlinien	Handlungsfelder Leitbild Stadtentwicklung 2020
<p>Soziales</p> <ul style="list-style-type: none"> Integration Bildung für Nachhaltige Entwicklung Ernährung Partizipation <p>Wirtschaft</p> <ul style="list-style-type: none"> Nachhaltiger Konsum Rüstungspolitik <p>Umwelt</p> <ul style="list-style-type: none"> Ressourcenschonung <p>Querschnittsthemen</p> <ul style="list-style-type: none"> Sustainable Development Goals Globale Partnerschaften 	<p>Soziales</p> <ul style="list-style-type: none"> Armut Bildung und Wissenschaft Sozialer Zusammenhalt Bürgerliches Engagement <p>Wirtschaft</p> <ul style="list-style-type: none"> Flächeninanspruchnahme Innovation & Wirtschaftsförderung Infrastruktur & Stadtentwicklung Regionalentwicklung <p>Umwelt</p> <ul style="list-style-type: none"> Klimaschutz, Klimaanpassung & Erneuerbare Energien Nachhaltige Mobilität

(eigene Darstellung)

Zusätzlich zu den drei Kategorien Soziales, Umwelt und Wirtschaft, lassen sich in den Entwicklungspolitischen Leitlinien noch zwei Querschnittsthemen ausmachen, die sich durch die gesamte Strategie ziehen und Relevanz für alle anderen Handlungsfelder haben. Ziel 1 der Leitlinien bezieht sich auf die Förderung von Projekten, die die

Umsetzung der SDGs fördern, außerdem spiegeln sie die Prinzipien der SDGs wieder. Die globale Dimension wird darüber hinaus auch durch das Handlungsfeld Globale Partnerschaften ausgedrückt und stellt auch aufgrund einer langen Geschichte von globalen Partnerschaften in der Entwicklungszusammenarbeit ein wichtiges Handlungsfeld für Bremen dar.

KAPITEL 5:

PRAXISBEISPIELE ZUR UMSETZUNG VON NACHHALTIGER ENTWICKLUNG

5.1 Begründung der Fallauswahl

Dieses Kapitel dient dazu, Erfahrungen aus anderen deutschen Städten darzustellen und diese gewonnenen Erkenntnisse für eine zukünftige Umsetzungsstrategie für Bremen zu nutzen. Zunächst werden die Bestrebungen zur Umsetzung der SDGs in Hamburg beleuchtet. Dort ist der Prozess nach einem Bürgerschaftsbeschluss im Sommer 2017 gerade erst angelaufen und steckt somit noch in den Kinderschuhen. Mit diesem politischen Beschluss liegt Hamburg einen Schritt vor Bremen, wo ein solcher noch fehlt. Deswegen können am Beispiel Hamburgs besonders die ersten Schritte nachvollzogen werden. Mit dem Fallbeispiel Freiburg wird hingegen ein „alter Hase“ in Sachen nachhaltiger Stadt dargestellt, der als Best-Practice Beispiel dienen soll. Mit diesen beiden Beispielen werden einerseits ein Stadtstaat und andererseits eine Kommune beleuchtet und damit die Doppelfunktion Bremens berücksichtigt. Schließlich können so Erkenntnisse aus Landes- und Kommunalperspektive gewonnen werden. Zwar sind die drei Städte größentechnisch recht weit voneinander entfernt (Freiburg: 227.590; Bremen: 565.719; Hamburg: 1.810.438, Statistisches Bundesamt, 2016), jedoch ist die Zahl der EinwohnerInnen nicht ausschlaggebend für die Prozessgestaltung einer SDG-Umsetzungsstrategie. Vielmehr geht es darum einen Eindruck von unterschiedlichen Herangehensweisen zu erhalten und wichtige Kriterien für eine Prozessgestaltung herauszufiltern. Deshalb liegt das Augenmerk der Fallauswahl auf den unterschiedlichen Phasen, in denen sich die Strategieentwicklung befindet und den unterschiedlichen politischen Ebenen – Stadtstaat und Kommune – die Hamburg und Freiburg repräsentieren.

5.2 Erste Anläufe in der Hansestadt Hamburg

Am 04. Juli 2017, einige Tage vor dem G20-Gipfel in Hamburg, gab der Hamburger Senat einen Plan zur Umsetzung der Agenda 2030 bekannt und läutete damit den Umsetzungsprozess offiziell ein. Zunächst liegt die Federführung für den Prozess bei der Behörde für Umwelt und Energie, die die behördenübergreifende Arbeitsgruppe „SDGs in Hamburg“ gründete, in der als erster Schritt eine Bestandsaufnahme vorgenommen wurde¹⁶. Hierbei wird ersichtlich, dass einige Ähnlichkeiten zu Bremen bestehen, wie etwa das Konzept der BioStadt, die lange Förderung von Fairem Handel und die Auszeichnung als Fairtrade-Stadt, die Fokussierung auf ökologische Beschaffung oder das Konzept der umweltfreundlichen Wirtschaftsförderung durch das

16 Freie und Hansestadt Hamburg (o.J.), abgerufen am 06.04.2018 unter: <http://www.hamburg.de/agenda2030/>

Projekt UmweltPartnerschaft Hamburg (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 2017). Danach war es der Arbeitsgruppe möglich, Schwerpunktthemen für Hamburg zu identifizieren und somit die 17 SDGs auf den lokalen Kontext herunter zu brechen. Die vier Schwerpunktthemen Umwelt und Stadt (1), Teilhabe und sozialer Zusammenhalt (2), Nachhaltige Wirtschafts- und Finanzpolitik (3) und Bildung und Wissenschaft (4) werden noch durch die Querschnittsthemen Internationales, Gleichstellung, Kultur und Digitalisierung ergänzt, die in allen Bereichen eine Rolle spielen. Im November und Dezember fanden daraufhin Workshops zu den Schwerpunktthemen statt, an denen VertreterInnen der Behörden, Kirchen, Umweltverbänden, Bildungseinrichtungen, Handelskammer, Eine-Welt-Initiativen und Gewerkschaften teilnahmen. Ziel der Workshops war es, Problembestände und Zielkonflikte aufzudecken, um konkrete Arbeitsfelder zur Umsetzung zu identifizieren (Butscher & Kurnoth, 2016, Boerries, 2017). Auch Ideen für erste Maßnahmen wurden teilweise schon formuliert (Butscher & Kurnoth, 2016). Außerdem wurde ein Bewusstsein über die Notwendigkeit eines breiten Bündnisses aufgrund der großen Themenbreite der SDGs entwickelt (ibid.).

Auf Basis der Ergebnisse der Workshops wurde schließlich im Sommer 2017 der politische Beschluss gefasst und ein Fahrplan für Hamburg aufgestellt. Die vier Themenschwerpunkte wurden so übernommen, es kamen jedoch zusätzlich die Querschnittsthemen globale Verantwortung, Korruptionsbekämpfung und Kunst und Kultur dazu (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 2017). Das Papier ordnet die SDGs den entsprechenden Handlungsfeldern zu und zeigt somit, dass alle SDGs in Hamburg eine Bedeutung haben und abgedeckt werden. Besonders Bildung wird eine zentrale Rolle eingeräumt, da durch Bewusstseinsförderung und Wissen über Nachhaltigkeit zur Verwirklichung aller 17 Ziele beigetragen werden kann (ibid.). Schließlich formulierte der Senat die nächsten großen Schritte: bis Ende 2017 sollte demnach eine Koordinationsstelle SDGs in Hamburg bei der Umweltbehörde eingerichtet werden um somit die Verantwortung in der Verwaltung zu definieren und sicherzustellen (ibid.). Darüber hinaus sollte ein zivilgesellschaftliches Gremium, das Hamburger Nachhaltigkeitsforum eingerichtet werden, das begleitend und beratend zum Senat arbeitet. Außerdem sollten bereits geplante Maßnahmen durchgeführt werden und weitere mögliche geprüft werden (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 2017). Allerdings ist bis heute nicht erfahrbar, ob diese Ziele umgesetzt wurden. Darüber hinaus werden auch konkrete Ziele bis 2018 formuliert: hier steht besonders die Entwicklung von Monitoring- und Berichtssysteme im Vordergrund, aber auch die Durchführung von Partizipationsformaten und Maßnahmen und die Entwicklung einer Nachhaltigkeits-Checkliste für Projekte und Strategien.

Trotz der Gründung der behördenübergreifenden Arbeitsgruppe, kritisiert Karsten Weitzegger von der Gesellschaft für Internationale Entwicklung das Fehlen von behördenübergreifenden Handlungsleitlinien für die Bürgerschaft. Somit sei „nicht ersichtlich, dass Strategie und Umsetzung der Agenda 2030 in Hamburg als gleichwertig und untrennbar behandelt werden“ (Boerries, 2017). Außerdem sei auf die

Forderung des zivilgesellschaftlichen Bündnisses Hamburger Ratschlag nach einer Anpassung der Hamburgischen Verfassung an die Agenda 2030 (Hamburger Ratschlag, 2017) nicht eingegangen und somit das Versprechen eines Dialogs auf Augenhöhe nicht eingelöst worden (ibid.). Dennoch kann der politische Beschluss als erster wichtiger Schritt in Richtung Nachhaltigkeit als positiv bewertet werden. Boerries (2017) schlägt aber vor, die Entwicklung eines Monitoring Systems mit konkreten Zielen und Indikatoren vorrangig zu behandeln, damit Zielkonflikte bereits im Vorhinein umgangen werden und die Umsetzung „beflügelt“ (ibid.) wird.

Einen wichtigen Akteur stellt der Zukunftsrat Hamburg dar. Dieser Zusammenschluss von Verbänden, Initiativen, Vereinen und Unternehmen versteht sich als Lobbygruppe für Nachhaltigkeit und setzt sich beispielsweise „für die Formulierung einer Nachhaltigkeitsstrategie für Hamburg ein“¹⁷. Der Rat hat sich 1996 zur kritischen Begleitung des Agenda 21-Prozesses in Hamburg gegründet und handelt auch heute noch im Sinne dieser Agenda. Der Zukunftsrat arbeitet ehrenamtlich, ist politisch unabhängig und leistet Vernetzungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Delia Schindler vom Zukunftsrat kritisiert zwar, dass der Agenda 21-Prozess hauptsächlich aus vielen losen Projekten bestand, denen es an konkreten Zielen mangelte (Butscher & Kurnoth, 2016), nichtsdestotrotz hat sich die Struktur des Zukunftsrats erhalten und er ist mit seinen Erfahrungen sicher ein wertvoller Akteur, der den SDG-Umsetzungsprozess kritisch begleiten kann. Auch das zivilgesellschaftliche Bündnis organisierte 2016 und 2017 bereits drei Hamburger Ratschläge zur Umsetzung der Agenda 2030, bei denen mit Hilfe von Workshops die Bedeutung der SDGs für die Hansestadt herausgearbeitet wurde (Randzio-Plath, 2016). Die Umsetzung der SDGs steht in Hamburg noch am Anfang, aber der erste wichtige Schritt, der politische Beschluss mit einigen konkreten Zielen, der Anfang einer Struktur und eine kritische zivilgesellschaftliche Begleitung sind vorhanden.

5.3 Best Practice: Umwelthauptstadt Freiburg

Freiburg wird oftmals, auch auf internationaler Ebene, als Modellstadt in Sachen Nachhaltigkeit bezeichnet (Brohmann & Griebhammer, 2015). So erhielt die Stadt bereits viele Auszeichnungen, beispielsweise als erste deutsche Großstadt 2012 den Deutschen Nachhaltigkeitspreis (Pflaum et al. 2017) oder bereits früher als Deutsche Umwelthauptstadt 1992 (Brohmann & Griebhammer, 2015). Demnach hat „Nachhaltigkeitsentwicklung [...] in Freiburg eine lange Tradition“ (Pflaum et al. 2017: 109). Eine Studie von Brohmann & Griebhammer (2015) zeigt, dass dies eine Entwicklung von unten war, denn Umweltgruppen haben hier einen starken Einfluss. Durch das Engagement vieler einzelner zivilgesellschaftlicher AkteurInnen kamen Nachhaltigkeitsthemen auf die politische Agenda und wurden von Parteien oder Personen der Stadtverwaltung aufgenommen und unterstützt. So entstand in Freiburg mit der Zeit ein „Klima für sozial-ökologische Innovationen“ (ibid.: 64). Zusätzlich

17 Zukunftsrat Hamburg (o.J.), abgerufen am 06.04.2018 unter: <http://www.zukunftsrat.de/wir-ueber-uns/aufgaben.html>

wurde mit Dieter Salomon 2002 der erste grüne Bürgermeister einer deutschen Großstadt gewählt, der nach seiner Wiederwahl 2010 für weitere acht Jahre in seinem Amt bestätigt wurde (Stadt Freiburg¹⁸).

Heute verfügt die Stadt Freiburg über ein institutionalisiertes Nachhaltigkeitsmanagement und Nachhaltigkeitsziele, die an die Agenda 2030 angepasst sind. Bereits 2009 hat der Gemeinderat zwölf Nachhaltigkeitsziele für Freiburg beschlossen, diese wurden jedoch im November 2017 überarbeitet, um sie an die Agenda 2030 anzupassen und somit einen Beitrag zur Umsetzung der SDGs auf lokaler Ebene zu leisten (Stadt Freiburg¹⁹). Zunächst wurden die Ziele allerdings auf der Grundlage der Aalborg Commitments entwickelt, ein europaweiter Prozess, der die Aktivitäten der Agenda 21 stärken und neue Anregungen geben sollte (City of Aalborg, o.J.). Die Erfahrungen und die fachliche Expertise der Kommune und ihrer Verwaltung wurden mit den organisatorischen Rahmenbedingungen verknüpft (Pflaum et al., 2017) und so baute Freiburg auf den Agenda 21-Prozess auf und konnte Strukturen sowie Impulse für einen selbstständigen städtischen Nachhaltigkeitsprozess nutzen. Die Unterzeichnung der Aalborg Commitments im Jahre 2006 markierte auch den politischen Beschluss und somit die offizielle Verpflichtung Nachhaltigkeitsziele zu verfolgen und umzusetzen (ibid.). Auch hierbei war es nötig, wie auch bei den SDGs, die Ziele auf den lokalen Kontext herunter zu brechen. Dies wurde durch den Nachhaltigkeitsrat, ein seit 2008 bestehendes Expertengremium aus 40 Mitgliedern aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft, unter Vorsitz des Oberbürgermeisters, vorgenommen²⁰. Die 59 Nachhaltigkeitsziele sind jeweils zwölf Handlungsfeldern zugeordnet und werden als gesamtstädtische Entscheidungsgrundlage jeglichen politischen Handelns angesehen (Stadt Freiburg, 2017).

Tabelle 4: Nachhaltigkeitsziele der Stadt Freiburg seit 2017

Handlungsfeld	Worum geht es?
1. Teilhabe	Wir verpflichten uns, eine umfassende, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe aller am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben sicherzustellen.
2. Lokales Management	Wir verpflichten uns zu effektiven Managementabläufen .
3. Natürliche Gemeinschaftsgüter	Wir verpflichten uns, die Erhaltung, Sicherung, Wiederherstellung und nachhaltige Gestaltung der Nutzung von naturnahen Ökosystemen zu gewährleisten.
4. Konsum und Lebensweise	Wir verpflichten uns zur Sensibilisierung für und Förderung von klimafreundliches/-m, ressourcenschonendes/-m Konsumverhalten und nachhaltige/-

18 Stadt Freiburg (o.J.), abgerufen am 09.04.2018 unter: <https://www.freiburg.de/pb/,Lde/205852.html>

19 Stadt Freiburg (o.J.), abgerufen am 09.04.2018 unter: <https://www.freiburg.de/pb/,Lde/206112.html>

20 Stadt Freiburg, abgerufen am 09.04.2018 unter: <https://www.freiburg.de/pb/,Lde/206092.html>

	n Lebensweisen.
5. Stadtentwicklung	Wir verpflichten uns, der Stadtplanung eine strategische Rolle im Hinblick auf eine zukunftsfähige, resiliente und integrierte Stadtentwicklung zum Nutzen aller einzuräumen und auf die Herausforderung der wachsenden Stadt Freiburg - auch im regionalen Kontext - angemessen zu reagieren.
6. Mobilität	Wir verpflichten uns zur Verbesserung der Wechselbeziehungen zwischen Mobilität, Gesundheit und Umwelt.
7. Resiliente Gesellschaft	Wir verpflichten uns, dem Schutz und Wohlbefinden unserer Bürgerschaft nachzukommen.
8. Wirtschaft und Wissenschaft	Wir verpflichten uns zur Weiterentwicklung der Stadt hin zu einem dynamischen Wirtschafts- und Wissenschaftsstandort.
9. Soziale Gerechtigkeit	Wir verpflichten uns zur Sicherung eines integrativen und unterstützend wirkenden Gemeinwesens.
10. Lebenslanges Lernen	Wir verpflichten uns zur Förderung der Bildung und des Lernens und Lehrens im Sinne der Bildung für Nachhaltige Entwicklung.
11. Klima und Energie	Wir verpflichten uns, der Verantwortung für Klimaschutz, Energieeinsparung und der nachhaltigen Energieerzeugung nachzukommen.
12. Kultur und Sport	Wir verpflichten uns, Kultur und Bewegungsaktivitäten in ihrer Vielfalt zu stärken.

(eigene Darstellung nach Stadt Freiburg, 2017)

Allerdings zeigt sich, dass auch mit der 2017 vorgenommenen Anpassung an die SDGs die 2009 erarbeiteten Ziele, basierend auf den Aalborg Commitments, der Agenda 2030 inhaltlich sehr nah stehen. Einige Themen, wie Partizipation und Teilhabe, Resilienz und Bildung als lebenslanges Lernen waren jedoch nicht als zentrale Handlungsfelder herausgestellt, sondern lediglich als Unterziel erwähnt. Das Thema Bildung für Nachhaltige Entwicklung fand sich hingegen in den frühen Zielen gar nicht wieder, ist nun aber Bestandteil des Handlungsfeldes 10. Ein weiterer Unterschied ist die zeitliche Anpassung an das Jahr 2030, ein zentrales Element der SDGs. Zuvor waren die Freiburger Nachhaltigkeitsziele nicht zeitlich begrenzt, was keine genaue Überprüfung ermöglicht. In der Überarbeitung wurden die Ziele deshalb auch an die SMART-Kriterien²¹ angepasst (Stadt Freiburg, 2017), außerdem werden Indikatoren erarbeitet, was für eine Professionalisierung der Ziele spricht. Die Federführung der Nachhaltigkeitssteuerung liegt beim Nachhaltigkeitsmanagement, das im Rathaus angesiedelt und dem Oberbürgermeister direkt unterstellt ist. Als Vorsitzender des Nachhaltigkeitsrates und Mitglied beim Oberbürgermeister Dialog „Nachhaltige Stadt“ des Rates für nachhaltige Entwicklung (Pflaum et al., 2017), ist Nachhaltigkeit demnach

²¹ Spezifisch, Messbar, Akzeptabel, Realistisch, Terminiert

in Freiburg Chefsache. So kommen auch Pflaum et al. zu dem Schluss, „die politische Stadtspitze begreift Nachhaltigkeit als Chefsache und engagiert sich vielfältig für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung“ (ibid.:109). Die zentrale Aufgabe des Nachhaltigkeitsmanagements ist es, Nachhaltigkeit sukzessiv als gesamtstädtische Querschnittsaufgabe im kommunalen Handeln zu verankern, ein integriertes Nachhaltigkeitsmanagement aufzubauen, die Zusammenarbeit der Akteure auf vertikaler und horizontaler Ebene zu koordinieren sowie den Nachhaltigkeitsrat in seiner Arbeit zu unterstützen (ibid.). Darüber hinaus sorgt die verwaltungsinterne AG Nachhaltigkeit für ein ressortübergreifendes Vorgehen, indem Informationen zwischen den unterschiedlichen Dezernaten und Ämtern ausgetauscht werden (Stadt Freiburg, 2016). Durch fachliche Zuweisungen jedes Ziels, werden die Zuständigkeiten der Ressorts in den beiden Nachhaltigkeitsberichten klar definiert. Zusätzlich werden weitere AkteurInnen für Kooperationen definiert und Maßnahmen zur Zielerreichung aufgelistet. Die Nachhaltigkeitsberichte sind demnach wichtige Kontroll- und Steuerungsinstrumente, zeigen Erfolge, aber auch Bereiche mit weiterem Handlungsbedarf auf (ibid.). Dennoch wird hier ersichtlich, wie Axel Mayer vom BUND anmerkt, dass „auch die Green City Freiburg [von echter Nachhaltigkeit und tatsächlicher Zukunftsfähigkeit] noch weit entfernt [ist]“ (Mayer, 2018²²). Hoher Energieverbrauch, hohe Verkehrsbelastung, starker Siedlungsdruck und hoher Flächenverbrauch (Brohmann & Griebhammer, 2015) gehen einher mit geringer Energieproduktion durch erneuerbare Energien, hohen Emissionswerten, Zersiedelung und Wohnungsmangel (Mayer, 2018).

Auch als Vorreiterstadt hat Freiburg noch einen langen Weg vor sich, wenn sie das anspruchsvolle Konzept von Nachhaltiger Entwicklung umsetzen will. Dennoch hat die Stadt eine Struktur aufgebaut, die eine Bewältigung dieser Mammutaufgabe realistisch erscheinen lässt. So konnten die Strukturen des Agenda 21-Prozesses aufrecht erhalten und Erfahrungen genutzt werden, ohne dass Engagement oder Kompetenzen verloren gingen. Die Unterzeichnung der Aalborg Commitments 2006 war demnach ein wichtiger Schritt für die Kontinuität des Prozesses. Ein Ergebnis der kontinuierlichen Auseinandersetzung mit dem Thema Nachhaltige Entwicklung war möglicherweise auch das Verständnis Nachhaltiger Entwicklung als ganzheitliches Konzept, das weit über das Verständnis von Klima- und Umweltschutz hinaus geht (Pflaum et al. 2017). Nachhaltigkeit wird als gesamtstädtische Querschnittsaufgabe mit hoher politischer Relevanz begriffen. Dieses Verständnis sowie die professionelle Institutionalisierung – mit einer breiten Akteurskonstellation aus Nachhaltigkeitsmanagement, Nachhaltigkeitsrat, verwaltungsinterner AG und einem konkreten Zielkatalog – sind Faktoren, die Freiburg das Recht der Vorreiterstadt gewähren. Ein Vorteil für die Umsetzung der SDGs war sicher auch das Vorhandensein der Nachhaltigkeitsziele, basierend auf der Aalborg Charta. So musste „das Rad nicht neuerfunden werden“, sondern konnte auf bereits Vorhandenem aufgebaut werden.

22Mayer, A. (16.02.2018), abgerufen am 09.04.2018 unter: <http://www.bund-rvso.de/freiburg-oekohauptstadt-umwelthauptstadt.html>

5.4 Erkenntnisse für Bremen

Die Beispiele Hamburg und Freiburg zeigen auf unterschiedliche Weise wichtige Kriterien für die Prozessgestaltung einer Umsetzungsstrategie auf. So konnten beide Städte vorhandene Strukturen des Agenda 21-Prozesses für die Weiterentwicklung ihrer Nachhaltigkeitsziele nutzen. Es scheint zwar, dass der Prozess in Freiburg lebendiger und kontinuierlicher war, nicht zuletzt aufgrund der Unterzeichnung der Aalborg Commitments und der daraufhin entwickelten Freiburger Nachhaltigkeitsziele, aber auch Hamburg verfügt mit dem Zukunftsrat über einen wichtigen Akteur im Prozess für eine SDG-Umsetzungsstrategie. Entsprechend merkt Schomerus (2011) an, dass unabhängige Nachhaltigkeitsräte mit VolksvertreterInnen und Experten einen zentralen progressiven Akteur darstellen, die Nachhaltigkeit vorantreiben können. Allerdings muss angemerkt werden, dass sich die beiden Nachhaltigkeitsräte in Freiburg und Hamburg unterscheiden, da ersterer ein von der Stadtverwaltung einberufenes Gremium und letzterer politisch unabhängig und ein rein zivilgesellschaftlicher Zusammenschluss ist. Mit dem Hamburger Nachhaltigkeitsforum ist allerdings auch für Hamburg die Einrichtung eines beratenden zivilgesellschaftlichen Forums vorgesehen. Dennoch handelt es sich bei beiden um ein Expertengremium, das die Politik in Sachen Nachhaltigkeit berät und einen Raum für Diskussionen und „Visionen“ (Schomerus, 2011: 7) darstellt. Freiburg verfügt darüber hinaus über ein institutionalisiertes Nachhaltigkeitsmanagement, welches direkt beim Bürgermeister angesiedelt ist und somit politische Relevanz erhält. Weitere Strukturen, wie eine verwaltungsinterne AG, die für horizontalen Informationsaustausch zwischen den Ressorts sorgt, sind in beiden Städten vorhanden und auch in Bremen durch den Arbeitskreis Entwicklungspolitik abgedeckt. Da Hamburg am Anfang der Umsetzung steht, ist hier die Struktur noch im Aufbau. Eine Koordinierungsstelle wird in Zukunft das Nachhaltigkeitsmanagement übernehmen und auch das Monitoring- und Berichtssystem wird noch entwickelt.

Einen zentralen Treiber stellt der Senatsbeschluss zur Umsetzung der SDGs dar, denn hier wird ein Fahrplan mit konkreten Zielen und Handlungsbereichen vorgestellt, den es nun gilt umzusetzen. Es ist fraglich, inwiefern der G20-Gipfel, der drei Tage nach dem Senatsbeschluss stattfand, dazu beigetragen hat, das Thema auf die politische Agenda zu setzen. Zunächst ist aber anzumerken, dass die SDGs ein zentrales Thema der Konferenz sein sollten (Butscher & Kurnoth, 2016) und dies eventuell einen Anlass, ein sogenanntes *window of opportunity* für Hamburg darstellte, sich politisch mit dem Thema auseinanderzusetzen. Auch in Freiburg lässt sich mit der Unterzeichnung der Aalborg Commitments ein Ereignis ausmachen, das die Umsetzung der SDGs auf lokaler Ebene befördert hat.

Für die Prozessgestaltung in Bremen lässt sich also festhalten, dass besonders eine Institutionalisierung von Nachhaltigkeit in Politik und Verwaltung eine entscheidende Rolle für die Umsetzung der SDGs spielt, wie auch die Studie von Heinrichs & Schuster (2017) belegt. Auch die Theorie des Politischen Wandels räumt Institutionalisierung eine entscheidende Rolle zu. Hierbei sind eine Struktur zur Steuerung des Prozesses, um Verantwortlichkeiten zu klären, und eine hohe politische Verankerung besonders

wichtig. Natürlich sind auch konkrete Ziele mit einem definierten Zeithorizont und ein Überwachungs- und Berichtssystem zentrale Bestandteile einer Prozessgestaltung. Darüber hinaus zeigen die Beispiele, dass ein externes Ereignis als window of opportunity genutzt werden kann, um das auf Freiwilligkeit beruhende, sperrige Thema Nachhaltige Entwicklung auf die Agenda zu setzen und mit einem offiziellen Beschluss den weiteren Implementierungsprozess voranzutreiben. Schließlich zeigt sich, dass sich vorhandene Strukturen von vergangenen Prozessen, wie der Agenda 21, vorteilhaft auswirken können, da so ein Umsetzungsprozess der SDGs nicht bei null beginnt. In Freiburg kommen außerdem ein großer Einfluss der Umweltbewegung und eine grüne Regierung hinzu, zwei Merkmale, die Heinrichs & Schuster (2017) als zentrale Treiber von Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene identifizieren. Das Verständnis von Nachhaltigkeit als holistisches und allumfassendes Konzept scheint in beiden Städten vorhanden zu sein und beugt somit eventuellen Pfadabhängigkeiten durch das Ressortprinzip vor. Daraus resultiert die Notwendigkeit einer breiten Beteiligung und die Einbindung aller Akteursgruppen aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung, ohne die eine Umsetzung auch in Bremen nicht realisierbar sein wird.

KAPITEL 6:

ANALYSE – OPERATIONALISIERUNG NACHHALTIGER ENTWICKLUNG IN BREMEN

In diesem Kapitel werden die Daten, bestehend aus theoretischen Grundlagen und Sekundärliteratur zum Thema sowie den Ergebnissen der Interviews mit VertreterInnen der bremischen Senatsressorts und einer lokalen NGO, ausgewertet, um schließlich die Hypothesen zu testen und die Forschungsfrage beantworten zu können. Die Struktur dieses Kapitels und somit die Kapitelüberschriften ergaben sich aus Clustern der Interviews. In den vier Interviews ließen sich die Cluster Bedeutung von Städten, Handlungsfelder für Bremen, politische Strukturen, Prozessgestaltung, AkteurInnen, Möglichkeiten und Hemmnisse und Zukunftsvision ausmachen, auf die nun in den folgenden Kapiteln eingegangen wird.

6.1 Die zentrale Bedeutung von Städten und Kommunen

Kapitel 3 machte bereits die Stellung von Städten deutlich. „While the SDGs are global, their achievement will depend on our ability to make them a reality in our cities and regions. All of the SDGs have targets directly related to the responsibilities of local and regional governments” (Global Taskforce of Local and Regional Governments, o.J.: 6). Dabei sind besonders Aspekte wie BürgerInnennähe, die Möglichkeit zur Vorreiterrolle und die lokale Expertise relevant. Zusätzlich merkt der Rat für nachhaltige Entwicklung (2015) an, dass Kommunen der Ort sind, an dem Demokratie direkt erfahrbar ist, etwa in Strukturen wie Beiräten, runden Tischen, Foren und Netzwerken. Diese Sicht wird auch in den Interviews bestätigt. Allein die Tatsache, dass sich SDG 11 speziell an Städte und Kommunen richtet, mache ihre Rolle deutlich, denn sie haben ein eigenes Ziel. Auch auf der Umsetzungsseite werden Städte von den Bremer AkteurInnen als zentral angesehen, da viele Entscheidungen zu nachhaltiger Politik auf kommunaler Ebene getroffen werden und insbesondere Alltägliches von Kommunen gestaltet werden kann, da es gar nicht von nationaler Ebene verordnet wird. Zudem wird angemerkt, dass Kommunen nah am Menschen seien und oftmals progressives Positivbeispiel für Nachhaltige Entwicklung sind.

Allerdings wird die Umsetzung auf verschiedenen Ebenen auch als problematisch angesehen, da Effekte so nicht auf einzelne Maßnahmen oder Ursachen zurückzuführen seien. Aufgrund der großen Komplexität der SDGs und der Probleme, die sie ansprechen, bestätigt dies aber nur, dass Kommunen nicht die alleinigen Problemlöserinnen sein können, sondern Anstrengungen auf allen Ebenen notwendig sind. So haben Nationalstaaten zwar die Möglichkeit den internationalen Klimaschutz

voran zu treiben, tun dies jedoch nicht, da sie keine Einigung finden. Städte hingegen können auf ihrer Ebene konkret etwas tun, jedoch keine grundlegenden Probleme wie den Klimawandel bewältigen. Insbesondere die globale Wirtschaftspolitik, die der Bewältigung des Klimawandels und somit auch den SDGs im Wege steht, wird von Nationalstaaten gesteuert und kann von Kommunen nicht beeinflusst werden. Allerdings wird auch die Möglichkeit der Druckausübung auf Bundesebene angemerkt.

Als typische Bereiche, die Städte im Hinblick auf die Erreichung der SDGs beeinflussen können, werden Stadtentwicklung, Abfallwirtschaft, die Bereitstellung von Grünflächen, Energieversorgung, sozialer Wohnungsbau, Förderung des Radverkehrs, Bildung, Ausbau der Kitas und nachhaltige ökologische Kriterien beim öffentlichen Einkauf genannt. Dies betrifft einige Aspekte der 17 Ziele (SDG 1, 4, 5, 7, 11, 12, 13, 15) und macht deutlich, dass Kommunen bereits viele Kompetenzen in relevanten Zielbereichen innehaben. Für Bremen wird dies aufgrund seines Status als Bundesland außerdem noch verstärkt. Alle Befragten sind sich einig, dass Kommunen damit auch ausreichend Kompetenzen haben, die SDGs in relevanten Arbeitsfeldern einzubringen. Hier lässt sich auch eine Kritik an Bremen ausmachen, denn Kommunen verfügen über Arbeitsfelder, die die SDGs betreffen. Würde die Stadt diese nutzen und sich stärker einbringen, so sei dies ein wichtiger erster Schritt. Es lässt sich feststellen, dass die Auffassung der hohen Bedeutung von Städten im Hinblick auf die Umsetzungsebene von den Befragten geteilt wird. So gesehen haben Städte – zwar nur begrenzt und insbesondere weniger im wirtschaftspolitischen Bereich – Entscheidungsspielraum und sind wichtige Akteure bei der Umsetzung der SDGs.

6.1.1 Handlungsschwerpunkte und Leitthemen für Bremen

Eine wichtige Prozesskenntnis stellen die Handlungsschwerpunkte für Bremen dar. Dabei konnten die Befragten fünf der 17 SDGs priorisieren, wobei jeweils unterschiedliche Gewichtungen in Form von Punkten von eins bis fünf galten. Die Ergebnisse sind in Tabelle 5 dargestellt. Hier wurde allerdings auch die sektorale Arbeitsweise von Verwaltungen deutlich, denn die VertreterInnen der Behörden priorisierten überwiegend ihre eigenen Arbeitsbereiche. Nichtsdestotrotz wurden auch Querschnittsthemen genannt und somit Bildung (SDG 4) als wichtigstes Handlungsfeld für Bremen identifiziert. Einerseits sei dies ein Bereich, wo ein Land selbst Handlungskapazitäten und andererseits enormen Handlungsbedarf hat. Zudem betreffe der Bereich nicht nur Schulen, sondern auch Kitas, Hochschulen und Ausbildungsstätten und lasse sich mit weiteren Zielen, wie Chancengleichheit (SDG 10) und Arbeitslosigkeit (SDG 1+8) verknüpfen. Außerdem wird der integrative Charakter von SDG 4 angesprochen, denn durch Bildung würden sich einerseits Probleme im Vorfeld vermeiden oder auch andere Zielbereiche erreichen lassen.

Als zweites Handlungsfeld wurden Nachhaltige Städte und Gemeinden (SDG 11) identifiziert, was zusammen mit Bildung das Handlungsfeld darstellt, auf das sich alle Befragten einigen konnten. Da nachhaltige Stadtentwicklung ein zentrales Ziel für alle Städte ist, liegt die Relevanz für Bremen auf der Hand. Auch stelle es wieder ein

integratives Ziel dar, da es viele Bereiche der Stadtentwicklung, wie Umweltaspekte, soziale Fragen als auch wirtschaftliche Perspektiven anspricht. Danach gehen die Ansichten der Befragten allerdings auseinander und gliedern sich eher nach Fachbereichen. Klimaschutz (SDG 13) wird aber als nächster wichtiger Handlungsbereich für Bremen genannt, denn gerade Bereiche wie Verkehr und Energie können große Auswirkungen auf die Erreichung des Ziels haben. Hierbei wird angemerkt, dass das Klima- und Energieprogramm Bremens viele Ähnlichkeiten zu den Zielformulierungen des SDGs habe. Demnach wurde im April 2018 auch die Klimaanpassungsstrategie vom Bremer Senat verabschiedet²³. Dies wiederum spricht die allgemeine Auffassung der VerwaltungsvertreterInnen aus, dass Bremen bereits über viele Strategien und Konzepte in Bereichen verfügt, die von den SDGs angesprochen werden. Diese Auffassung lässt sich in Kapitel 4 der Arbeit auch durchaus bestätigen, allerdings lässt sich nicht feststellen, ob hier tatsächlich von Vollständigkeit gesprochen werden kann. Zwar geht Bremen mit dem KEP den Kampf gegen den Klimawandel an, eine Strategie zum Umwelt-, Natur- und Gewässerschutz beispielsweise ist jedoch nicht vorhanden. Das Vorhandensein von Strategien in relevanten Zielbereichen lässt sich dennoch durchaus als positiv werten, denn es würde bedeuten, dass Bremen bei der Umsetzung der SDGs nicht bei null anfangen müsste. Wie die Praxisbeispiele Freiburg und Hamburg gezeigt haben, stellen solche vorhandene Strukturen gute Voraussetzungen dar.

Als nächstes Ziel wird nachhaltiges Wirtschaftswachstum und menschenwürdige Arbeit (SDG 8) priorisiert. Dabei wird besonders die hohe Arbeitslosigkeit in Bremen – Bremen verzeichnet die mit 10,1% Abstand höchste Arbeitslosenquote unter den Bundesländern (Statistisches Bundesamt, 2018) – kritisch betont. Insbesondere habe Bremen eine hohe Anzahl an Langzeitarbeitslosen, was ein strukturelles Problem ist. Dies wiederum knüpft an das Ziel Bildung an, denn es gilt das Ausbildungsniveau zu verbessern, sodass besonders junge Menschen besser qualifiziert sind. Hier wird außerdem auch auf das Problem der Abwanderung junger qualifizierter Menschen aus Bremen hingewiesen, was durch eine Umsetzung des SDG 8 angegangen werden könnte. Auch die Bekämpfung von Armut – ein weiteres gravierendes Problem in Bremen wird mit Ziel 8 in Verbindung gebracht. Dort knüpft auch das nächste Ziel – SDG 9 – an, was für Bremen ein weiteres Handlungsfeld darstellt. So stelle eine funktionierende Wirtschaft eine wichtige Voraussetzung dar, um auch alle weiteren Ziele zu erreichen und einen finanziellen Gestaltungsspielraum zu haben (Interview 4). Darüber hinaus wird das Ziel nachhaltige Energie (SDG 7) als zentral für Bremen angesehen, da das Land hier auch eine Vorreiterrolle einnehmen könne und somit ein vielversprechendes Handlungsfeld sei. Es stelle einerseits einen Bereich dar, in dem nachhaltige Arbeitsplätze geschaffen werden können und leide andererseits immer noch an strukturellen Problemen, da erneuerbare Energien noch nicht im Mainstream

23 Senatspressestelle(11.04.2018). Klimaanpassungsstrategie vom Senat verabschiedet-Umsetzung folgt, abgerufen am 03.05.2018 unter:
<https://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.298130.de&asl=bremen02.c.732.de>

angekommen seien.

Tabelle 5: Auswertung Relevanz der SDGs für Bremen (eigene Darstellung)

	Nennung Interview 4	Nennung Interview 3	Nennung Interview 2	Nennung Interview 1	Auswertung
SDG 1		3			3
SDG 2					0
SDG 3		2			2
SDG 4	4	1	4	5	14
SDG 5				2	2
SDG 6					0
SDG 7	2		2		4
SDG 8	3		3		6
SDG 9	5				5
SDG 10					0
SDG 11	1	4	5	3	13
SDG 12					0
SDG 13		5		4	9
SDG 14					0
SDG 15				1	1
SDG 16					0
SDG 17			1		1

Des Weiteren werden die Handlungsfelder Armut (SDG 1), Gesundheit (SDG 3), Landökosysteme (SDG 15) und Partnerschaften (SDG 17) genannt. So habe Bremen im Gesundheitsbereich Kompetenzen, könne mehr Naturschutzgebiete ausweisen und habe bereits viele gute Partnerschaften mit seinen Partnerstädten und könne hier als Vorbild agieren. Somit lässt sich für Bremen Handlungsbedarf bei den Themen Bildung, Stadtentwicklung, Klimaschutz, Arbeitslosigkeit und Armut, wirtschaftliche Entwicklung, Energieversorgung, Gesundheit und internationale Partnerschaften feststellen, was eine breite Spannweite und Themenvielfalt zeigt. Auch wurde mit der Nennung von Themen, in denen Bremen einerseits bereits Fortschritte erzielen konnte, wie erneuerbare Energien und internationale Partnerschaften, und solche, die eine große Herausforderung darstellen, wie Arbeitslosigkeit, Armut und Bildung auf die Mischung zwischen „low hanging fruits“, die eine gute Außenwirkung haben und sogenannten „dicken Brocken“ (Butscher & Kurnoth, 2013: 7) unterschieden.

Nicht genannt wurden die Ziele Hunger und Ernährungssicherheit (SDG 2), Wasser und Sanitäreinrichtungen (SDG 6), Ungleichheit (SDG 10), nachhaltiger Konsum/Produktion (SDG 12), Meeresschutz (SDG 14) sowie Frieden und Gerechtigkeit (SDG 16). SDG 2 und 6 stellen für eine Stadt wie Bremen vielleicht keine großen Herausforderungen dar und richten sich trotz des universellen Charakters mehr an Ländern im Globalen Süden. Allerdings finden sich auch hier relevante Handlungsbereiche für den Globalen Norden, wie die Förderung nachhaltiger Landwirtschaft, die Abschaffung von Agrarsubventionen oder der Schutz

wassergebundener Ökosysteme. In den Bereichen Meeresschutz und Förderung von Frieden und Gerechtigkeit wiederum stellt die Bundesebene eher die handlungsleitende Ebene dar. Allerdings ist fraglich wieso SDG 12, was städtische Kernthemen wie lokale Lieferketten, öffentliche Beschaffung, Nahrungsmittelverschwendung und Abfallwirtschaft anspricht, nicht priorisiert wurde. Da jedoch eine Einschränkung vorgenommen werden musste, finden einige Themen weniger Beachtung. Auch wenn das ganzheitliche Prinzip der SDGs gegen das Auswählen einzelner Ziele spricht (Burger et al., 2017) und alle SDGs eine Bedeutung für die lokale Ebene haben, wie in Kapitel 3 ersichtlich wurde, kann eine Priorisierung nützlich sein, um erste Projekte und Handlungsziele zu definieren. Born & Kreuzer (2002) weisen in einer Auswertung der Agenda 21-Prozesse darauf hin, dass die Identifizierung prioritärer Handlungsfelder durchaus hilfreich sein kann.

6.2 Prozessgestaltung, Politische Strukturen und Akteurskonstellation

Nachdem sich einige Handlungsbereiche für Bremen identifizieren ließen, wird nun der Prozess genauer skizziert. Dabei ist im Vorhinein anzumerken, dass die Erstellung einer Umsetzungsstrategie für Bremen unter den Befragten keine Mehrheit fand. So sprachen sich die zwei Interviewpartner zwar deutlich für eine solche Strategie aus, wobei es von der NGO-Ebene sogar als dringlich empfunden wurde, eine Strategie zu verabschieden. Gerade auch die Doppelrolle als Bundesland und Kommune wurde als vorteilhaft beschrieben, da so mehr Einflussmöglichkeiten bestünden. Außerdem könne sich Bremen auch über eine solche Strategie profilieren, denn es würde eine positive Außenwirkung erzielen. Trotzdem bestehen auch Zweifel, dass eine Strategie für Bremen geeignet wäre. So merkt ein Interviewpartner das Problem der Oberflächlichkeit einer solchen Strategie an. Dabei werden Aspekte wie Aufwand, Dopplung von Themen, Wirksamkeit, Zielkonflikte und Komplexität angesprochen. Die Gefahr bestehe, dass eine verwässerte Strategie beschlossen werde, da sonst aufgrund unterschiedlicher Interessen keine Einigung erzielt werden könne. Hier wird ein immanentes Problem des Konzepts Nachhaltiger Entwicklung deutlich, das aufgrund seines ganzheitlichen Anspruchs immer wieder Zielkonflikte hervorruft. Allerdings stellen Dähler et al. (2017) in einer Studie über Nachhaltigkeitsimplementierung in deutschen Kommunen fest, dass „ohne eine verbindliche Strategie, an die sich alle halten, Ziele selten erreicht [werden]“ (ibid.: 4). Um dem Problem der Komplexität und Interessenkonflikte entgegen zu wirken, sei eine kleinteiligere Umsetzung einzelner SDGs denkbar, allerdings wäre dies nicht im Sinne der Agenda 2030. Ein weiterer Vorschlag ist, vorhandene Strategien und Konzepte (wie beispielsweise in Kapitel 4 vorgestellt) zusammenzuführen und zu vervollständigen, um so mit wenig Aufwand eine Gesamtstrategie zu entwickeln und die Gegenargumente von hohem Aufwand, Themendopplung und Komplexität anzugehen. Auch Klaus Reuter von der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW schlägt Kommunen diese pragmatische Vorgehensweise, also die Sichtung sektoraler Strategien, um schließlich eine

kommunale Gesamtstrategie entwickeln zu können, vor (Wilhelmy, 2016). Eine weitere Möglichkeit wäre zudem existierende Strategien an die SDGs anzupassen (Global Taskforce of Local and Regional Governments, o.J.).

Dennoch lassen sich nützliche Aussagen zur Prozessgestaltung feststellen. So wird angemerkt, dass ein politischer Beschluss vom Senat oder auch vom Parlament hilfreich wäre, um den Prozess in Gang zu setzen. Allerdings sei zweifelhaft, ob dies geschehen würde, da die Politik das Thema nicht auf der Agenda habe. Generell sind sich alle Befragten aber einig, dass die SDGs von der politischen Ebene glaubhaft gewollt sein müssen. Gerade aufgrund der Freiwilligkeit, die auch durchaus kritisch gesehen wird, müssen die SDGs politisch hoch verankert sein. Auch in der Fachliteratur wird eine hohe politische Verankerung, also die Idee „Nachhaltigkeit zur Chefsache machen“ (Born & Kreuzer, 2002; Rat für nachhaltige Entwicklung, 2010, 2015; Riedel, 2014; Fischer & Scholz, 2015; Brunkhorst & Obenland, 2017) als zentrales und eines der wichtigsten Kriterien für eine Umsetzung gesehen. Da sich die Situation in Bremen dahingehend aber als eher ernüchternd darstellt, werden zwei weitere Möglichkeiten der Umsetzung aufgezeigt. So könne die Zivilgesellschaft Druck auf die Politik ausüben, eine Strategie, die bei den Themen nachhaltige Beschaffung und Fairem Handel in Bremen bereits aufgegangen sei. Auch von der Nicht-Regierungsseite wird selbstkritisch angemerkt, dass diese in Bremen noch nicht genug Druck ausgeübt habe. Der Anstoß zur Umsetzung der SDGs wird also als eine gemeinsame Sache von Politik und Zivilgesellschaft gesehen. Ein weiterer Vorschlag von Verwaltungsseite wäre eine subtile Umsetzung durch ebendiese. Dabei würde insbesondere die Abteilung Entwicklungszusammenarbeit für eine langsame aber stetige Bearbeitung des Themas sorgen, um das Leitbild Nachhaltige Entwicklung somit in die Arbeitsweisen von Verwaltungen und in neue strategische Konzepte mit einfließen zu lassen. Allerdings bleibt fraglich, wie ohne ein politisches Bekenntnis, entsprechende Ressourcenausweisung oder jegliche Form von professioneller Institutionalisierung solch ein anspruchsvolles Konzept, das eines echten Politikwandels bedarf, tatsächlich umgesetzt werden soll.

Auf der Akteursseite wird von den Befragten eine breite Einbindung vorgeschlagen, allerdings ist es dabei wichtig, die richtigen Akteure. Dienlich wäre ein institutionalisiertes Forum, in dem sich Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft austauschen können. Zudem müsse sich das Spektrum der Akteure erweitern, denn im Moment wird Nachhaltige Entwicklung vorwiegend mit dem entwicklungspolitischen Bereich in Verbindung gebracht. So gelte Nachhaltige Entwicklung zwar als Leitbild der zuständigen Behörde, aber weder für die gesamte Verwaltung, noch für das Land Bremen. Deswegen sei es besonders wichtig, das Akteursspektrum, das bei der Erarbeitung der entwicklungspolitischen Leitlinien mitgewirkt habe, zu erweitern und insbesondere auch Akteure der Wirtschaft mit einzubeziehen. Beispielsweise müssten auch Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände und kleine Organisationen in einen Prozess integriert werden. So seien es heute gerade die kleinen Akteure, wie Repair-Cafès oder Urban Gardening Projekte, die den Gedanken

nachhaltiger Entwicklung umsetzen und auch als Treiber für den Wandel fungieren können. Darüber hinaus ist es auch besonders das umwelt- und entwicklungspolitische Ressort, das ein immanentes Interesse an Nachhaltiger Entwicklung habe und das Thema voran bringen könne. Außerdem werden die Zivilgesellschaft, dabei insbesondere Umweltverbände, sowie die Forschung und die Partei Bündnis 90/Grünen als zentrale Akteure gesehen, die eine Umsetzung aktivieren können. Beck et al. (2012) sehen auch die Zivilgesellschaft und die Kommunalpolitik als zentrale Treiber einer Nachhaltigkeitsstrategie, fügen dem aber auch Verwaltungschefs oder die Ressortleitung hinzu. In einer Studie von Heinrichs & Schuster (2017), in der 371 deutsche Städte und Gemeinden befragt wurden, stellte sich auch heraus, dass der Anstoß zur Nachhaltigkeitsinstitutionalisierung von Verwaltungsbeamten, der Zivilgesellschaft oder politischen VertreterInnen erwartet wird. Aus Sicht der Verwaltungsangestellten gibt es keine Akteure gegen die Ziele, solange eine Umsetzung gut kommuniziert sei und eine breite Einbindung aller Interessen stattfinde. Auch die Handelskammer sei kein Akteur, der sich den SDGs verschließen würde.

Neben der hohen Bedeutung der hochgradigen politischen Verankerung wird auch eine Federführung als wichtiges Element einer Umsetzung gesehen. Es werden verschiedene Optionen genannt, wie die Führung durch den Senat, die Bürgerschaft, eines der Ressorts oder aktuell auch die Zukunftskommission des Senats, die sich speziell mit Zukunftsfragen der Stadtentwicklung im Hinblick auf Bremens vergrößerten Haushalt ab 2020 beschäftigt. Klare Strukturen und Verantwortlichkeiten werden von allen Befragten als wichtig angesehen und es wird betont, dass vorhandene Strukturen genutzt werden sollten anstatt neue aufzubauen, was zu Zuständigkeitskonflikten führen könne. Auch eine ressortübergreifende Struktur, also vertikale wie auch horizontale Kohärenz, ist für die Befragten ein grundlegendes Kriterium für eine Umsetzung und spricht für ihr konzeptionelles Verständnis von Nachhaltiger Entwicklung als holistisches Leitbild. Diesbezüglich wird auf den Arbeitskreis Entwicklungszusammenarbeit (AK EZ) verwiesen, der eine solche ressortübergreifende Arbeitsweise darstellt und einen Anknüpfungspunkt sein könne. Trotzdem wird das Ressortprinzip von den VerwaltungsvertreterInnen als widersprüchlich gesehen. Allerdings liege es hier nicht an den Personen, die beispielsweise aufgrund kognitiver Grenzen kein integriertes Verständnis entwickeln können, sondern an der Organisationsstruktur. Das Handeln von Verwaltungsangestellten sei über einen langen Zeitraum eingeübt und könne nicht in kurzer Zeit verändert werden.

Somit stellt das Ressortprinzip auch in Bremen eine Pfadabhängigkeit dar, die einen Wandel dieser Strukturen einschränkt. Dieses ist jedoch weit verbreitet und auf allen Ebenen hinderlich (Teichert, 2016). Daher plädiert eine/r der Befragten für flexiblere Strukturen, die schnelles und effektives Handeln abseits der üblichen Pfade ermöglichen. Meadowcroft (2009) und Heinrichs & Schuster (2017) halten die Entwicklung neuer Formen von Steuerung und innovativer Praktiken für eine wichtige Voraussetzung bei der Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung. Allerdings wird auch kritisch angemerkt, dass durch die sektorale Arbeitsweise ein hohes Detailwissen

entsteht, welches bei einer integrativen Arbeitsweise möglicherweise verloren gehen könne. Trotzdem lässt sich festhalten, dass die Bremische Verwaltung in dem Bereich Veränderungsbedarf, aber auch Potenzial hat. Die Entwicklung von Fachgremien und eine Abkehr vom Ressortdenken wären ein möglicher Weg.

Eine wichtige Voraussetzung für einen Prozess stellt die Verfügbarkeit von Personalressourcen dar. Da der Prozess möglichst im Dialog mit allen Stakeholdern stattfinden soll, koste dies außerdem viel Zeit. Aufgrund Bremens Situation als Haushaltsnotlageland sei es nicht möglich neue Ressourcen zu schaffen, man müsse daher vorhandene nutzen. Dabei gehen die Vorstellungen über Aufwand und Möglichkeiten bei den Befragten jedoch auseinander. Einerseits wird die Schaffung von zwei bis drei hauptamtlichen Stellen als nötig empfunden, denn ansonsten würde es an einzelnen Personen hängen, für die es ein Mehraufwand bedeuten würde. Da Bremen aber keine neuen Stellen schaffen könne, würden diese woanders weggenommen werden müssen. Andererseits wird argumentiert, dass die Ressourcenfrage kein Hindernis darstelle. Personalressourcen seien vorhanden und für die Entwicklung einer Strategie am wichtigsten. Hier knüpft das Argument wieder an die verharrende Struktur von Verwaltungen an, die es zu ändern gilt, wenn eine Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung angestrebt wird. Zudem wird die Festlegung konkreter Ziele und eines Kontrollmechanismus als nötig empfunden. Dabei werden quantitative Indikatoren eher als unpassend angesehen, da sie die Komplexität der SDGs nicht abbilden können. Eine Überprüfung könne auch in Form von Berichten stattfinden, die jedoch nicht von der Stadt allein durchgeführt, sondern von verschiedenen Akteuren begleitet werden solle. Ohne ein Monitoring-System könne der Prozess nicht praktikabel sein. Da die Öffentlichkeit für das Thema nicht sensibilisiert sei, brauche es außerdem Kommunikation und die Möglichkeit für Dialoge.

So lassen sich für Bremen einige **zentrale Kriterien** für eine Umsetzung der SDGs herausstellen:

1. Hohe politische Verankerung
2. Politischer Beschluss
3. Konkrete Ziele und Verbindlichkeit
4. Vertikale und horizontale Kohärenz
5. Kontrollmechanismus
6. Breiter Austausch zwischen relevanten Akteuren
7. Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

Bereits die Praxisbeispiele haben gezeigt, dass ein politischer Beschluss, klare Ziele, Verantwortlichkeiten, ressortübergreifende Strukturen und Kontrolle für einen Umsetzungsprozess grundlegend sind. Auch die Interviews mit den Bremischen Experten bestätigen dies und legen noch ein besonderes Augenmerk auf einen breit angelegten Prozess, der Interessenskonflikte weitgehend beilegen soll. So stellen auch Heinrichs & Schuster (2017) fest, „the political will of local leadership, agenda-setting and prioritisation for sustainability, appropriate budget allocation, [...] and a culture of innovation are decisive preconditions“ (ibid.: 550). Die Erkenntnisse deuten darauf hin,

dass für eine ambitionierte Umsetzung wesentliche Veränderungen in der politischen Organisationsstruktur Bremens nötig sind.

6.3 Möglichkeiten und Hemmnisse für Erfolge

Im vorigen Kapitel wurden Kriterien und Voraussetzungen für eine Prozessgestaltung identifiziert, nun werden Möglichkeiten und Hemmnisse für einen erfolgreichen Prozess erfasst. Dabei wird von den Befragten zunächst kritisch angemerkt, dass die SDGs kein Thema in der Bremischen Politik sind, sie also nicht auf der Agenda stehen. Damit fehlt also eine essentielle Voraussetzung für einen erfolgreichen Prozess, denn die Phase der Problemwahrnehmung und des Agenda-Settings sind zentral, da sie am stärksten über den Verlauf des gesamten Politikprozesses entscheiden (Blum & Schubert, 2011). Auch Skeptiker bekennen, dass es möglich sei, wenn es eine Priorisierung von politischer Seite gäbe. Aber nicht nur ein politisches Bekenntnis reiche aus, auch von anderen Seiten müsse das Thema stärker in den Fokus rücken. Somit müsse ein Bewusstsein entwickelt werden, dass alle zur Erreichung der SDGs beitragen können. Solange das politische Bekenntnis allerdings nicht vorhanden ist, ist eine konkrete Umsetzungsstrategie nicht realistisch. Darüber hinaus werden besonders Interessens- und Zielkonflikte als problematisch für eine erfolgreiche Umsetzung angesehen. Dies wiederum lässt sich auf das zentrale Problem Nachhaltiger Entwicklung zurückführen, das mit seiner Komplexität und Themenbreite diese immer wieder hervorruft. Um Zielkonflikte zu umgehen, müsse einerseits viel Kommunikationsarbeit geleistet oder andererseits grundlegende Strukturen verändert werden. Kommunikation ist aufgrund von Verständnisvermittlung und Einbindung der Öffentlichkeit ein wichtiges Element. Gerade weil Entwicklungspolitik nicht als Alltagspolitik wahrgenommen und somit nicht als zwingend notwendig erachtet wird, gilt es insbesondere auch BürgerInnen über Nachhaltige Entwicklung aufzuklären und die Spannweite des Konzepts zu verdeutlichen. Dies stellt sicher eine Schwierigkeit dar, denn das Konzept Nachhaltige Entwicklung ist im öffentlichen Diskurs, abseits von Fachdiskussionen, ein Novum. Laut des Modells des Politikzyklus ist dies, neben der Komplexität, hinderlich, wenn es darum geht ein Thema auf die Agenda zu setzen (Blum & Schubert, 2011). Hier spielt darüber hinaus das Problem der Freiwilligkeit hinein, womit der Aspekt des Zusätzlichen wiederum verstärkt wird. Da es keinerlei Sanktionsmechanismen oder andersartigen Druck von höherer Ebene gibt, verharren die SDGs in ihrem Status als Zusatz, die, solange andere Probleme vorherrschen, wenig Beachtung erhalten. Eine professionelle und breitenwirksame Kommunikationsstrategie ist also von hoher Bedeutung für einen erfolgreichen Prozess.

Viel grundlegender hingegen ist der Aspekt der Strukturveränderung, also der Konflikt zwischen Nachhaltiger Entwicklung und der Art des Wirtschaftens. Denn wolle man die SDGs wirklich konsequent umsetzen, käme man um grundlegende Strukturveränderungen der Wirtschaft nicht herum. Allerdings wird es als unwahrscheinlich eingeschätzt, dass die Politik die Fähigkeit hat, diese grundlegende

Veränderung zu bewirken. Auch von der NGO-Ebene wird der Konflikt zwischen verschiedenen SDGs angedeutet, denn trotz stetigem Wirtschaftswachstum (SDG 8) sei die Ungleichheit (SDG 10) nicht geringer, sondern größer geworden. Hier sieht auch Martens (2016) einen Widerspruch zwischen dem Ziel des wirtschaftlichen Wachstums und den ökologischen Zielen (SDG 13, 14, 15). So ist das vorherrschende Wachstumsparadigma unvereinbar mit grundlegenden Zielen Nachhaltiger Entwicklung, wie der Bekämpfung des Klimawandels, dem Schutz der Biodiversität oder der Verringerung der Ungleichheit innerhalb sowie zwischen den Staaten. Demnach kann Wirtschaftswachstum als vorherrschendes Paradigma gesehen werden, das einem Politikwandel hin zu Nachhaltiger Entwicklung im Wege steht. Erst wenn dieses Paradigma durch ein anderes (in diesem Fall nachhaltige Entwicklung) abgelöst und institutionalisiert wird, kann Wandel stattfinden (Hall, 1993). Allerdings sei dies ein Riesentanker, dessen Veränderung nicht leicht sei und Zeit bedarf. Das wiederum macht die Schwierigkeit und auch den zeitlichen Aspekt der Aufgabe der Umsetzung deutlich. Es muss allerdings auch angemerkt werden, dass zwei der Befragten diesen Konflikt nicht als Hemmnis für eine Umsetzung wahrnehmen. Denn einerseits herrsche noch zu viel Armut, als dass eine Abkehr vom Wirtschaftswachstum denkbar sei und andererseits werden die SDGs sogar als Motor für grünes Wirtschaftswachstum gesehen und somit als Chance für Bremen. Nichtsdestotrotz lässt sich insbesondere auch auf Hinblick der Postwachstums- und Degrowth-Debatte²⁴ der Konflikt zwischen Wachstum und Nachhaltigkeit nicht von der Hand weisen. Daher bietet die Sichtweise auf die Schwierigkeit eines echten politischen Wandels als Paradigmenwechsel hier einen Erklärungsansatz für die Hemmnisse einer Umsetzung (Pesendorfer, 2007).

Neben hemmenden Faktoren sehen die Befragten aber auch Kriterien, die eine Umsetzung in Bremen fördern könnten. So wird auf die Wichtigkeit eines schnellen Erfolgserlebnisses hingewiesen, damit das Thema positiv besetzt ist. Solch ein Erfolg könne außerdem ein Momentum kreieren, also ein window of opportunity darstellen, und so zu einer positiven Dynamik des Prozesses führen (ibid.). Die Wichtigkeit eines solchen Fensters für den Beginn eines Umsetzungsprozesses wurde bereits bei den Praxisbeispielen deutlich, ist aber durchaus auch für den weiteren Verlauf von hoher Bedeutung. Im Agenda 21-Prozess hat sich diese positive Dynamik nicht eingestellt, woraufhin eine Erlahmung entstand. Auch konkrete erreichbare Ziele können motivierend wirken und eine positive Dynamik kreieren. Erreichbarkeit stellt hier eine wichtige Voraussetzung dar, denn Ziele sollen machbar sein, also auch im Einflussbereich Bremens liegen, damit sie auch ernsthaft umgesetzt. Darüber hinaus stellt eine stärkere Prozessbegleitung durch die Zivilgesellschaft ein Erfolgskriterium dar, denn ein solcher komplexer Prozess benötigt das Engagement aller. Eine weitere Sichtweise verdeutlicht die Faktoren des politischen Willens und der richtigen Kommunikation. So würden die Erfolgsaussichten durch eine professionelle

24 Vgl. Kallis, G., Keschner, C. & Martinez-Alier, J. (2012). The economics of degrowth. *Ecological Economics* (84): 172-180; Latouche, S. (2009). *Farewell to Growth*. Cambridge, UK: Polity Press; Paech, N. (2012). *Befreiung vom Überfluss. Auf dem Weg in die Postwachstumökonomie*. Oekom Verlag. München; Victor, P. (2010). Questioning economic growth. *Nature* (468):370-371.

Kommunikationsstrategie steigen. Schließlich stelle auch der Doppelstatus Bremens als Land und Kommune ein förderliches Kriterium dar, weil Bremen so viele Möglichkeiten habe, die andere Städte nicht hätten.

In der Fachliteratur werden folgende **Erfolgskriterien** identifiziert:

1. Engagierte Persönlichkeiten
2. Hohes politisches Bekenntnis
3. Politische Einbindung
4. Horizontale Organisationsstruktur, vertikale Integration
5. Klare Verantwortlichkeiten
6. Effizientes Prozessmanagement und langfristige Planung
7. Kontrollmechanismus
8. Institutionelles Lernen und innovative Denkprozesse
9. Verankerung in Verwaltung, Politik Zivilgesellschaft und Wirtschaft
10. Aktive Zivilgesellschaft
11. Dialog mit Zivilgesellschaft und Vernetzung untereinander
12. Aufklärung und Popularisierung
13. Politische Kompetenzen (Autonomiestatus)

14. Förderung der Fähigkeiten von Politik und Verwaltung (Weiterbildung)
15. Nutzung von Allianzen und MultiplikatorInnen

(nach Evans et al. 2006; Bundesumweltministerium, 2015; Riedel, 2014; Born & Kreuzer, 2002)

Viele Erfolgskriterien speziell für Bremen wurden in den Interviews bereits genannt, wie politischer Wille und Bekenntnis, Aufklärung und Kommunikation, Einbindung der Zivilgesellschaft, Positivereignis, konkrete und erreichbare Ziele, ein effizientes Prozessmanagement und die Vielzahl der politischen Kompetenzen. Auch Kontrolle, vertikale und horizontale Integration, die politische Einbindung in existierende Strategien und klare politische Verantwortlichkeiten wurden bereits im Vorhinein für den Prozess als grundlegend erfasst. Darüber hinaus existieren jedoch weitere Kriterien, die in sämtlichen Studien (Evans et al. 2006; Bundesumweltministerium, 2015; Riedel, 2014; Born & Kreuzer, 2002) als förderlich für die Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung identifiziert wurden. Engagierte Persönlichkeiten, wie beispielsweise der/die BürgermeisterIn, die Förderung innovativer Lern- und Denkprozesse in Institutionen, wie beispielsweise eine Alternative des Ressortprinzips der Verwaltung, die Weiterbildung von Verwaltungsangestellten im Bereich Nachhaltige Entwicklung als auch die Nutzung von Allianzen und MultiplikatorInnen stellen hier weitere Erfolgsfaktoren dar.

6.4 Weiteres Vorgehen der Stadt Bremen

Mit der Verabschiedung der Entwicklungspolitischen Leitlinien, die in enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft stattfand, wurde in Bremen bereits ein erster

Schritt in Richtung Nachhaltiger Entwicklung unternommen. Diese seien zwar sehr abstrakt und wenig konkret, das müsse bei den SDGs anders sein, es wird aber trotzdem als ein positiver Impuls gewertet. Dennoch hält niemand der Befragten die Verabschiedung einer Umsetzungsstrategie in Bremen in nächster Zeit für realistisch. Zwar kritisiert die zivilgesellschaftliche Ebene, es sei für Bremen dringlich an der Zeit eine Strategie aufzusetzen und auch von der Verwaltungsebene wird der Vorschlag nicht gänzlich abgelehnt, jedoch hat das Thema auf der politischen Ebene in Bremen nun mal keine Bedeutung. Relevant sind die SDGs für Bremen jedoch allemal, wie in Kapitel 6.1.1 ersichtlich wurde. Dabei gebe es in Bremen besonderen Handlungsbedarf in den Bereichen Bildung, Klimaschutz und Stadtentwicklung. Eine weitere Schwierigkeit bestehe aber darin, dass die Bremische Politik zwar mündliche Bekenntnisse für Nachhaltige Entwicklung äußere, sich daraus aber keine konkreten Handlungen ableiten würden. Daher solle die Politik ehrlicher und verantwortungsvoller mit dem Thema umgehen und politischen Willen zeigen und diesen auch durch konkrete Handlungen für die Gestaltung Nachhaltiger Entwicklung beweisen.

Einige konkrete Zukunftsskizzen lassen sich dennoch herausstellen. So verfolge die Verwaltung beispielsweise einen eigenen Weg, die SDGs stärker ins Bewusstsein der politischen Akteure und somit auch der Öffentlichkeit zu rücken. Dabei sollen die SDGs durch eine stetige Bearbeitung des Themas, in die Arbeitsweise von Verwaltungen mit einfließen. Hilfreich sei auch die neue hauptamtliche Stelle Koordination in der Entwicklungspolitik (ibid.), gefördert durch die SKEW, die sich auch explizit mit der Umsetzung der Agenda 2030 befassen soll (SKEW, 2017). Dies bestätigt die Annahme, dass Bremen auch als Haushaltsnotlageland in der Lage ist, einem Umsetzungsprozess nachzukommen. Fördermittel für Personalressourcen oder auch Modellprojekte seien auf Bundesebene vorhanden und müssen somit nicht zwangsläufig durch den Bremischen Haushalt gedeckt werden. Zudem kommt ein größerer Gestaltungsspielraum von jährlich 400 Millionen Euro zusätzlich ab 2020 durch die Neuordnung des Bund-Länder Finanzausgleichs (Freie Hansestadt Bremen, 2018²⁵), was das Argument der fehlenden Ressourcen entkräftet. Auch einige Akteure der Zivilgesellschaft haben bereits einen thematischen Austauschprozess gestartet, der sich mit Fragen der Umsetzung der SDGs vor Ort beschäftigt. Ziel sei es, konkrete Vorschläge an die Bremer Politik zu formulieren, um somit Druck auszuüben. Die Einflussmöglichkeiten werden hier von der befragten Person positiv eingeschätzt.

Weitaus negativer werden die Möglichkeiten einer Umsetzung von der Verwaltungsebene bewertet. Der Grund dafür sind die bereits angesprochenen Zielkonflikte. So könne man sich auf Maßnahmen einigen, die niemandem wehtun und keinen akuten Handlungsbedarf erfordern, aber keine systemischen Probleme lösen. Dieser Ansicht nach wäre eine ambitionierte Umsetzung nicht möglich, solange Konflikte, wie der zwischen Umwelt, Wirtschaft und Gerechtigkeit nicht angegangen werden. Dies wiederum kann nur durch einen Paradigmenwechsel geschehen. Zudem

25 Freie Hansestadt Bremen (2018). Zukunft Bremen 2035, abgerufen am 07.05.2018 unter:
<https://zukunft.bremen.de/zukunft-bremen/>

komme, dass selbst von der aktuellen Regierung, bestehend aus SPD und Grünen keine Initiative ausgeht. Demnach ist auch die Idee einer politischen Festlegung durch die Niederschreibung in einen Koalitionsvertrag momentan keine realistische Option. Zumindest lässt sich aber feststellen, dass ein politischer Beschluss für Bremen der erste und nächste Schritt sein muss. Gerade auch die Zukunftskommission des Senats würde sich thematisch für das Thema eignen und ist auch aufgrund ihrer politisch hochkarätigen Besetzung ein passendes Gremium. Dadurch würde die Wichtigkeit der SDGs hervorgehoben werden und ein hohes politisches Bekenntnis gesetzt werden.

KAPITEL 7:

SCHLUSSBEMERKUNGEN

7.1 Fazit und Ausblick

Bis heute sind die SDGs eher ein Randthema in der Gesellschaft und stehen auch in Bremen nicht auf der politischen Agenda. Obwohl die Rolle von Städten und Kommunen als Umsetzerinnen Nachhaltiger Entwicklung bedeutend ist und auch von den bremischen ExpertInnen hervorgehoben wird, stehen einige einer Bremer Umsetzungsstrategie dennoch kritisch gegenüber. Als Grund werden Aspekte wie Aufwand, Themendoppelung durch bereits vorhandene Strategien und die Ressourcenfrage genannt. Ein weiteres grundlegendes Hemmnis stellt die globale Wirtschaftsweise dar, die einer wirklichen Nachhaltigen Entwicklung im Wege steht und die es zu verändern gilt. Diese Kritik am Wachstumsparadigma lässt sich auch am Beispiel der Umweltpolitik erkennen. Hier bestehe das zentrale Problem einer ambitionierten Politik ebenfalls darin, dass das „bestehende Wachstumsparadigma [...] wenig beeinträchtigt“ (Pesendorfer, 2007: 237) wird, woran auch der Nachhaltigkeitsdiskurs nichts ändere. Die SDGs selbst tragen mit ihrem ausdrücklichen Wachstumsziel (SDG 8) dazu bei, dass dieser Widerspruch nicht aufgelöst wird. Die Erkenntnisse des Konzepts des Politischen Lernens lassen annehmen, dass Wachstum das vorherrschende Paradigma darstellt, welches sich in Strukturen, Institutionen und Normen manifestiert. Bevor kein Paradigmenwechsel hin zu echter Nachhaltigkeit stattfindet, der die Ansprüche der Agenda 2030 von „universellem Frieden [...] und der Beseitigung von Armut in allen ihren Formen und Dimensionen“ (UN, 2015: 1) erfüllen kann, erscheint eine Umsetzung der Ziele, auch in Bremen, nicht realistisch. So ist „selbst die Megaaufgabe einer nachhaltigen Entwicklung [...] heute nur mehr über einen graduellen Reformprozess langsam und mühsam erreichbar, weil dies so wesentlich bequemer ist, als einen radikalen Wandel einzuleiten“ (Pesendorfer, 2007: 237).

Um die Forschungsfrage abschließend zu beantworten, lässt sich festhalten, dass für Bremen ein gradueller und pragmatischer Prozess zum Aufbau einer Strategie von den AkteurInnen vorgeschlagen wird. Die Politikfeldforschung hat gezeigt, wie wichtig die Phasen der Problemwahrnehmung und des Agenda-Settings sind. Als erster Schritt muss daher auch in Bremen ein Bewusstsein für die Probleme, die die Agenda 2030 anspricht, entwickelt werden. Hier kommt der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle zu, denn lokale NGOs können Druck auf die Politik ausüben. Im weiteren Verlauf stellt auch die Bremische Bürgerschaft eine wichtige Akteurin dar, die zur Problemwahrnehmung der Regierung und Gesellschaft beitragen kann. Einem politischen Beschluss als oberstes Kriterium folgend, kann Bremen vorhandene Strategien, Konzepte und Strukturen nutzen, um so mit weniger Aufwand einer Umsetzung der SDGs nachzukommen. So

adressiert die Stadt in bereits vorhandenen Strategien relevante Themenbereiche, wie Fairen Handel, Nachhaltige Beschaffung oder Klimaanpassung durch Energieeinsparung und neue Verkehrskonzepte. Mit einem ersten Selektieren der Nachhaltigkeitsziele konnten Handlungsschwerpunkte für Bremen in den Bereichen Bildung, Stadtentwicklung und Klimaschutz identifiziert werden, die beispielsweise zunächst als prioritäre Handlungsfelder dienen können. Hierbei ist jedoch wichtig, dass andere Ziele nicht vernachlässigt werden, denn die Agenda 2030 ist ganzheitlich unter Berücksichtigung aller 17 Ziele umzusetzen. Darüber hinaus wurde die Rolle der Kommunikation zwischen den Stakeholdern, als auch mit der Öffentlichkeit in den Interviews hervorgehoben. Da Zielkonflikte bei so einem breiten Konzept wie Nachhaltiger Entwicklung nicht auszuschließen sind, wären Aspekte wie eine Kommunikationsstrategie und eine professionelle Prozessbegleitung elementar. Durch die Einbindung einer breiten Akteurslandschaft von der Zivilgesellschaft über BürgerInnen bis hin zur Wirtschaft und den Sozialverbänden können Konflikte aber im Vorhinein benannt werden, um so unter Mitsprache der Beteiligten Lösungen zu finden. Diese Konflikte lassen sich auch auf den Widerspruch von Wachstumslogik und Nachhaltiger Entwicklung zurückführen, können aber auch zwischen oder innerhalb anderer Bereiche auftreten. Da insbesondere auch die Implementierung durch Akteure außerhalb des politisch-administrativen Systems vorgenommen wird, ist die Einbindung aller Stakeholder überaus bedeutsam.

Zwar wird einerseits empfohlen an bestehende Strukturen anzuknüpfen, andererseits müssen diese teilweise aber auch verändert werden. So wird das Ressortprinzip als hinderlich für die Umsetzung des holistischen Konzepts Nachhaltiger Entwicklung gesehen und kann als Pfadabhängigkeit und somit als Hindernis für eine Veränderung gesehen werden. Hierarchische und sektorale Strukturen, die für Lokalregierungen typisch sind (Heinrichs & Schuster, 2017) und dem Ziel Nachhaltiger Entwicklung entgegen stehen, gilt es also zu ändern „in order to overcome excessive division of labour and departmental fragmentation“ (ibid.: 540). Die Institutionalisierung von Nachhaltiger Entwicklung ist also eine Voraussetzung für die Umsetzung der Ziele (Heinrichs & Schuster, 2017; Heinrichs, 2017; Evans et al., 2006). Möglichkeiten dafür sind flexible Ansätze, ressortübergreifende Arbeitsweisen und neue Beteiligungsformate (Heinrichs, 2017), denn es gilt institutionelle Strukturen und Praktiken weiterzuentwickeln. Mit der Entwicklung flexiblerer Modelle kann auch die für Bremen immer wieder angesprochene Problematik begrenzter Ressourcen angegangen werden. Heinrichs und Schuster (2017) kommen zu dem Ergebnis, „Sustainability needs to become a part of the political and administrative routines in order to become a strong actor“ (ibid.: 549). Auch in Bremen wird Nachhaltige Entwicklung immer noch dem Bereich der Entwicklungspolitik zugewiesen und somit als ein Randthema identifiziert. Vertikale, wie auch horizontale Kohärenz und somit eben ein routiniertes Handeln im Sinne Nachhaltiger Entwicklung auf allen Ebenen, stellt deshalb eine strukturelle Voraussetzung für Bremen dar. Die Komplexität des Konzepts wird allerdings als eine große Herausforderung gesehen.

„Als tendenziell fluides gesellschaftliches Leitbild, das extrem kontextabhängig in seiner Interpretation und Wirkungsweise ist, darüber hinaus das jeweilige politische System ressortübergreifend adressiert, und zwar in einem langfristig angelegten Zeithorizont, gehört das Leitbild wohl zu den am schwierigsten umsetzbaren Leitbildern überhaupt“ (Schindler, 2011: 156 ff.)

Hierbei geht es um ein neues Leitbild der gesamten Weltgesellschaft, das nicht nur ein Umdenken, sondern ganz konkret grundlegender Strukturveränderungen bedarf. Gerade deswegen ist es so wichtig, dass Wandel auf allen Ebenen stattfindet. Eine Strategie auf lokaler Ebene muss deshalb ambitioniert und professionell aufgezogen werden und benötigt Rückhalt und Einbettung auf politischer Ebene. Somit sind einerseits Institutionen, die konkrete und verlässliche Strukturen bieten und andererseits Visionen, die neues Denken ermöglichen, zwei zentrale Bausteine für die Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung.

Die Hypothese H1²⁶ lässt sich nun abschließend bestätigen. So bezieht die Fachliteratur klar Stellung zur Notwendigkeit einer Strategie mit konkreten Zielen, Zeitplänen, Verantwortlichkeiten und Überprüfungsmechanismen (Born & Kreuzer, 2002; Beck et al., 2012; Riedel, 2014; Scholz & Fischer, 2015; Wilhelmy, 2016; Dähler et al., 2017; Global Taskforce of Local and Regional Governments, o.J.) und auch die Praxisbeispiele zeigen die Relevanz einer Gesamtstrategie. Die bremischen Experten sind sich ebenfalls einig, dass eine politische Beschlusslage, Verantwortlichkeiten, Ziele, eine ressortübergreifende Zusammenarbeit, eine hohe politische Einbettung und ein breiter Dialogprozess zentrale Elemente einer Umsetzungsstrategie sind. Offen bleibt jedoch, ob dies der richtige Weg für Bremen ist, worüber sich auch die ExpertInnen nicht einig sind. Um hier ein tiefer gehendes Verständnis von politischem Wandel und somit Möglichkeiten für eine echte Nachhaltigkeitspolitik zu diskutieren, wären weitere Studien im Bereich der Transformationsforschung auf städtischer Ebene nötig. So könnten noch offene Fragen, z.B. wie genau Wandel geschehen kann, ab wann von Wandel zu sprechen ist und wie Wandel steuerbar ist, beantwortet werden. Dies geht jedoch über das Ausmaß dieser Arbeit hinaus und wäre damit ein Thema für weiterführende Untersuchungen. Zudem wären eine Prozessbeobachtung der Nachhaltigkeitsbestrebungen Bremens, sowie eine spätere Auswertung im Falle einer verabschiedeten Strategie wichtig, um zu sehen, ob Fortschritte im Bereich kommunaler Nachhaltigkeitspolitik erzielt wurden.

Die SDGs stellen mit ihrem universellen und mehrdimensionalen Charakter wenigstens eine Möglichkeit für eine neue und ambitionierte Entwicklungspolitik und bestenfalls einen neuen Weltgesellschaftsvertrag dar. Da die Unterzeichnerstaaten der Agenda 2030 selbst für die Umsetzung der Ziele verantwortlich sind, liegt es nun an ihnen, die

26 H1: Um die SDGs flächendeckend und somit auch in Bremen zu implementieren, benötigt es eine Umsetzungsstrategie, basierend auf einer politischen Beschlusslage, mit konkreten Zielen, Zeitplänen, klaren politischen Verantwortlichkeiten, und einem Überprüfungsmechanismus. Dies bedarf eine ressortübergreifende Zusammenarbeit, eine Federführung auf höchster politischer Ebene und einen breit angelegten Dialogprozess unter Einbindung aller Akteure.

Richtung, die Geschwindigkeit und das Ambitionsniveau zu bestimmen. Es braucht Akteure auf allen Ebenen, so auch auf städtischer, damit die hehren Ziele nicht nur in die weite Zukunft verschoben werden, sondern baldmöglichst Realität werden. Vielleicht wird aus Vergangenen gelernt, denn „wie erwähnt scheiterten die MDGs genau deshalb, weil sie kein Katalysator für einen Politikwandel in den reichen Ländern waren“ (Adams & Tobin, 2014: 22). Nimmt man die Agenda 2030 jedoch wörtlich, so ist eine Umsetzung dieser „ambitionierten und transformativen Vision“ (UN, 2015: 4) ohne einen echten Politikwandel nicht möglich.

7.2 Literaturverzeichnis

- Abels, G. & Behrens, M. (2002). ExpertInnen-Interviews in der Politikwissenschaft – Geschlechtertheoretische und politikfeldanalytische Reflexion einer Methode. In: Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (2002). Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: Springer, pp. 173-190.
- Abshagen, M. L. et.al. (2017). Deutschland und die Globale Nachhaltigkeitsagenda. Großbaustelle Nachhaltigkeit. Berlin/Bonn/Köln: CorA u.v.m.
- Adams, B. & Tobin, K. (2014). Eine neue Entwicklungsagenda? Die Sustainable Development Goals der UNO auf dem Prüfstand. New York: Rosa Luxemburg Stiftung.
- Arendt, K. (1956). Bremen. In: Peters, H. (1956). Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Berlin: Springer, 521-540.
- Balz, J. (o.J.). Von den Millennium zu den Sustainable Development Goals. NABU. Abgerufen am 17.04.2018 unter: <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/gesellschaft-und-politik/deutschland/sdgs/20925.html>
- Bandelow, N. (2009). Politisches Lernen: Begriffe und Ansätze im Vergleich. In: Schubert,
- Beck, S., Heinrichs, H. & Horn, D. (2012). Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung- Umsetzungsstand bei großen Städten und Landkreisen. Institut für den öffentlichen Sektor e.V.
- Benz, A. (2009). Politik im Mehrebenensystem. Wiesbaden: VS Verlag.
- Beyer, J. (2006). Pfadabhängigkeit: Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel. Schriften aus dem Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung. Köln: Campus Verlag.
- Beyer, J. (2015). Pfadabhängigkeit. In: Wenzelburger, G. & Zolnhöfer, R. (2015). Handbuch Policy Forschung. Wiesbaden: Springer VS, 149-172.
- Bildverweis Titelblatt: United Nations Communication Material. Abgerufen am 02.05.2018 unter: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/news/communications-material/>
- Blum, S. & Schubert, K. (2011). Politikfeldanalyse. 2. aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- BMBF (2004). The Urban Transition: Research for the Sustainable Development of the Megacities of Tomorrow. Division 622 „Global Change“. Bundesministerium für

Bildung und Forschung.

- BMZ (o.J.). Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Abgerufen unter: http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/index.html
- Boerries, A. (2017). Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen in Hamburg. Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.
- Bogumil, J. & Holtkamp, L. (2006). Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Born, M. & Kreuzer, K. (2002). Nachhaltigkeit Lokal – Lokale Agenda 21 in Deutschland: Eine Zwischenbilanz 10 Jahre nach Rio. Forum Umwelt & Entwicklung, SKEW.
- Bornemann, B. (2013). Policy-Integration und Nachhaltigkeit – Integrative Politik in der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer.
- Bornemann, B. (2013). Policy-Integration und Nachhaltigkeit. Integrative Politik in der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung, 2.Auflage. Wiesbaden: Springer.
- Brand, K.W. et.al. (2001). Bedingungen institutioneller Stabilisierung Lokaler Agenda 21 Prozesse. München/Bremen: Universität Bremen ZWE Forschungsbericht Nr.14.
- Bremer entwicklungspolitisches Netzwerk (o.J.). Positionierung des Bremer entwicklungspolitischen Netzwerks e.V. (BeN) zur Erstellung von entwicklungspolitischen Leitlinien des Landes Bremen.
- Bremische Bürgerschaft (2006). Mitteilung des Senats vom 7.November 2006 – Zielplanung Fahrrad, Drs. 16/628 S.
- Bremische Bürgerschaft (2016). Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen.
- Brohmann, B. & Grießhammer, R. (2015). Wie Transformationen und gesellschaftliche Innovationen gelingen können. – Transformationsstrategien und Models of Change für nachhaltigen gesellschaftlichen Wandel. Baden-Baden: Nomos
- Brunkhorst, S. & Obenland, W. (2017). SDGs für die Bundesländer. Die Rolle der Länder bei der Umsetzung der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung. Bonn: Global Policy Forum.
- Brunold (2012). Entscheiden als Dimension der politischen Handlungskompetenz.. In: Weißeno, G. & Bruchstein, H. (2012). Politisch Handeln – Modelle, Möglichkeiten, Kompetenzen, Bundeszentrale für politische Bildung, 210-225.
- Bundesumweltministerium (2017). Bericht des interministeriellen Arbeitskreises

“Nachhaltige Stadtentwicklung in nationaler und internationaler Perspektive (IMA Stadt), abgerufen am 21.03. 2018 unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nachhaltige_Entwicklung/ima_stadt_bericht_bf.pdf

Burger, A., Ulrich, P. & Kuhn, S. (2017). Auswertung der Agenda 2030 und Folgeaktivitäten hinsichtlich ihres kommunalen Bezugs. Umweltbundesamt.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2017). Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen in Hamburg. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Drucksache 21/9700.

Butscher, A. & Kurnoth, H. (2016). Prozess und Partizipation. Sustainable Development Goals für Hamburg. Workshop Dokumentation vom 03.11.2016.

City of Aalborg (o.J.). The Aalborg Commitments. City of Aalborg.

Dähner, S., Slupina, M. & Klingholz, R. (2017). Viele Ziele, Wenig Plan – Warum Kommunen und die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie nicht zusammenfinden. Berlin: Berlin-Institut.

Dolowitz, D.P. & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24.

Erbguth, W. (2018). Zum Spannungsverhältnis zwischen Integrationsprinzip und Ressortprinzip – eine Skizze. *Natur und Recht*, 40, 17-20.

Evans, B., Joas, M., Sundback, S. & Theobald, K. (2006). Governing local sustainability, *Journal of Environmental Planning and Management*, 49(6), 849-867.

Fischer, C. & Scholz, I. (2015). Universelle Verantwortung: Die Bedeutung der 2030-Agenda für eine nachhaltige Entwicklung der deutschen Bundesländer. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Freie Hansestadt Bremen (2009). Bremisches Gesetz zur Sicherung von Tariftreue, Sozialstandards und Wettbewerb bei öffentlicher Auftragsvergabe (Tariftreue und Vergabegesetz (TtVG)).

Freie Hansestadt Bremen (2009). Klimaschutz- und Energieprogramm 2020. Bremen.

Freie Hansestadt Bremen (2009). Leitbild der Stadtentwicklung 2020. Bremen.

Freie Hansestadt Bremen (2014). Verkehrsentwicklungsplan Bremen 2025. Bremen.

Freie Hansestadt Bremen (2016). Entwicklungspolitische Leitlinien der Freien Hansestadt Bremen. Bremen.

- Freie Hansestadt Bremen (2016). Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele auf kommunaler Ebene. Konferenzdokumentation.
- Geschäftsstelle Runder Tisch „Lokale Agenda 21“/Agenda-Büro Bremen (1998). Das Aktionsprogramm für Bremen – Erste Schritte. Kurzfassung Bremen: Geschäftsstelle Runder Tisch/econtur.
- Global Taskforce of Local and Regional Governments (o.J.). Roadmap for localizing the SDGs: Implementation and Monitoring at subnational level. Global Taskforce, UN Habitat & UNDP.
- Gönnewein, O. (1954). Hans Hausherr – Verwaltungseinheit und Ressorttrennung vom Ende des 17. bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts. Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung, Band 71, Heft 1, Seiten 491–494.
- Grunwald, A. & Kopfmüller, J. (2006). Nachhaltigkeit. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hamburger Ratschlag (2017). Die Zukunft, die wir wollen – Das Hamburg, das wir brauchen.
- Hauß, M. & Kleine, A. (2009). Nachhaltige Entwicklung – Grundlagen und Umsetzung. München: Oldenbourg.
- Heinrichs, H. & Schuster, F. (2017). Still some way to go: institutionalisation of sustainability in German local governments, *Local Environment*, 22(5), 536-552.
- Heinrichs, H. (2017). Der gestaltende Staat im Kontext gesellschaftlichen Wandels – Herausforderungen und Gestaltungsansätze für Nachhaltigkeitsstrategien und –politiken. Umweltbundesamt.
- Hustedt, T. & Veit, S. (2014). Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren. *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 1, 17-36.
- Jann, W. & Wegrich, K. (2009). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, K. & Bandelow, N. (2009). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg.
- Jann, W. & Wegrich, K. (2014). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In: Schubert, K. & Bandelow, N.C. (2014). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, pp. 96-131.
- Kerkow, U. (2016). Ländersache Nachhaltigkeit – Die Umsetzung der 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung durch die Bundesländer. Bonn: Global Policy Forum.

- Klopp, J. (2017). Indikatoren für Städte: Die SDGs vor Ort umsetzen. Global Governance Sportlight, 2.
- Knoepfel, P. (2011). Politikanalyse. Opladen: Budrich.
- Land Schleswig-Holstein (2004). Nachhaltigkeitsstrategie Zukunftsfähiges Schleswig-Holstein. Abgerufen am 08.05.2018 unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/N/nachhaltigeentwicklung/Downloads/Zukunftsaehige_sSH.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Liepach, K., Sixt, J. & Irrek, W. (2003). Kommunale Nachhaltigkeitsindikatoren – Vom Datenfriedhof zur zentralen Steuerungsinformation. Wuppertal Papers, 138, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. Theory and Society, 29, 507-548.
- Martens, J. (2016). Herausforderungen und Stand der Umsetzung der SDGs auf globaler Ebene. Stellungnahme bei der Öffentlichen Anhörung im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages. Berlin, 30. November 2016.
- Marwede, M. (2011). Hauptstadt des Fairen Handels 2011. ENGAGEMENT GLOBAL, Dialog Global, 39.
- Mayntz, R. (2001). Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. MPIfG working paper, 1(2).
- Meadowcroft, J. (2009). What about politics? Sustainable development, transition management, and long term energy transitions, Policy Sciences 42(4), 323-340.
- Meuser, M. & Nagel, U. (2002). ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, A., Littig, B. & Menz, W. (2002). Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: Springer, pp. 71-94.
- OECD (1998). Towards Sustainable Development. Environmental Indicators. Paris.
- Otto-Zimmermann, K. (2012). From Rio to Rio+20: the changing role of local governments in the context of current global government, Local Environment, 17(5), 511-516.
- Parlamentarischer Rat (1949). Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.
- Pesendorfer, D. (2007). Paradigmenwechsel in der Umweltpolitik. Wiesbaden: VS Verlag.

- Pfeiffer, D., Lünenbüger, B. & Klaus, T. (2017). Kohleverstromung und Klimaschutz bis 2030 – Diskussionsbeitrag des Umweltbundesamts zur Erreichung der Klimaziele in Deutschland. Umweltbundesamt.
- Pflaum, S.A. (2017). Integriertes Nachhaltigkeitsmanagement in der Stadt Freiburg im Breisgau. In: Heinrichs, H. , Kirst, E. & Plawitzki, J. (2017). Gutes Leben vor Ort. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Randzio-Plath, C. (2016). Die Zukunft, die wir wollen – Das Hamburg, das wir brauchen. Erster Hamburger Ratschlag zur Umsetzung der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, Dokumentation. Marie-Schlei-Verein e.V.
- Rat für nachhaltige Entwicklung (2010). Strategische Eckpunkte für eine nachhaltige Entwicklung in Kommunen, texte Nr. 33.
- Rat für nachhaltige Entwicklung (2015). Deutsche Nachhaltigkeits-Architektur und SDGs. Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung an Herrn BM Peter Altmaier nach §1 (2)b RNE-Geschäftsordnung.
- Reiter, R. & Töller, A.E. (2014). Politikfeldanalyse im Studium – Fragestellung, Theorien, Methoden. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Riedel, H. (2014). Nachhaltigkeitsstrategien erfolgreich entwickeln – Strategien für eine nachhaltige Zukunft in Deutschland, Europa und der Welt. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Rudolph, F., Koska, T. & Schneider, C. (2017). Verkehrswende für Deutschland – Der Weg zu CO²-freier Mobilität bis 2035. Greenpeace.
- Sabatier, P.A. (1988). An Advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, *Policy Sciences*, 21, 129-168.
- Schedler, K. (2007). Public Management und Public Governance. In: Benz, A. et.al. (2007). *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Handlungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag. PP. 253-268.
- Schindler, D. (2011). *Urban Governance – Wandel durch das Leitbild Nachhaltigkeit*. Kassel: kassel university press.
- Schomerus, T. (2011). Nachhaltigkeit braucht Institutionen – zur Institutionalisierung von Nachhaltigkeitsräten. *Natur und Recht*, 33, 1-7.
- Senatorin für Finanzen (2016). Fairtrade Beschaffung in der Bremischen Verwaltung und bei den Bremer Eigenbetrieben.
- SKEW (2017). Ausschreibung 2017: Koordination kommunaler Entwicklungspolitik. Abgerufen am 07.05.2018 unter: <https://skew.engagement-global.de/koordination->

kommunaler-
entwicklungspolitik.html?file=files/2_Mediathek/Mediathek_Microsites/
SKEW/Unsere%20Angebote/Koordination_Entwicklungspolitik/Musterantrag.pdf

Slupina, M., Dähler, S., Maget, K. & Klingholz, R. (2017). Globale Ansprüche, lokale Wirklichkeit – Wie unterschiedlich deutsche Kommunen eine nachhaltige Entwicklung umsetzen. Berlin: Berlin-Institut.

Stadt Freiburg (2016). 2. Freiburger Nachhaltigkeitsbericht. Stadt Freiburg im Breisgau.

Stadt Freiburg (2017). Freiburger Nachhaltigkeitsziele, Drs. G-09/137.

Statistisches Bundesamt (2016). Städte nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte. Abgerufen am 18.03. 2018 unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/05Staedte.html>

Statistisches Bundesamt (2018). Arbeitslosenquote in Deutschland nach Bundesländern (Stand April 2018), abgerufen am 04.05.2018 unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36651/umfrage/arbeitslosenquote-in-deutschland-nach-bundeslaendern/>

Statistisches Landesamt Bremen (2016). Statistisches Jahrbuch 2016.

Stephan, P. (2001). Die Welt auf dem Prüfstand – Nachhaltigkeitsindikatoren im Rio-Follow-up. Bonn: Forum Umwelt und Entwicklung.

Stuart, J., Collins, P., Alger, M., & Whitelaw, G. (2016). Embracing sustainability: the incorporation of sustainability principles in municipal planning and policy in four mid-sized municipalities in Ontario, Canada. *Local Environment*, 21(2), 219-240.

Sturm, R. (2013). Föderalismus in Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung, Informationen zur politischen Bildung 318.

United Cities and Local Governments (o.J.). The Sustainable Development Goals: What Local Governments need to know. UCLG.

United Nations (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations

Werle, R. (2007). Pfadabhängigkeit, In: Benz, A. et.al. (2007). *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Handlungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag, 119-131.

Weser Kurier (20.08.1979). Mehr Zusammenarbeit statt Hilfe. In: Wiczorek-Zeul H. (2000). *Das Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit Bremen im Spiegel der Presse 1979-2000*. Freie Hansestadt Bremen

Wetzel, A. (2005). Das Konzept der Pfadabhängigkeit und seine Anwendungsmöglichkeiten in der Transformationsforschung. Arbeitspapiere des Osteuropa Instituts.

WGBU (2016). Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Zusammenfassung. Berlin: WGBU.

Wieczorek-Zeul H. (2000). Das Landesamt für Entwicklungszusammenarbeit Bremen im Spiegel der Presse 1979-2000. Freie Hansestadt Bremen.

Wilhelmy, S. (2016). Global Nachhaltige Kommune. ENGAGEMENT GLOBAL, Dialog Global, 39.

Willers, P. (04.07. 1998). Bremen: Chancen für nachhaltige Entwicklung? Taz, S. 28.

Woodbridge, M. (2015). Die Ziele für nachhaltige Entwicklung und ihre Bedeutung für Städte und Gemeinden. ICLEI Briefing Sheet – Urban Issues No. 2. Bonn: ICLEI.

World Commission on Environment and Development (1987). Our Common Future. United Nations. Abgerufen am 02.05.2018 unter: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

„21“ nachhaltig eingeschlafene Füße. (22.05.2000). Taz, S.21.

7.3 Anhang

Interviewleitfaden

Im Zuge meiner Masterarbeit im Studiengang „Politik und Nachhaltigkeit“ zum Thema „Die SDGs auf Kommunal- und Landesebene: Ein Beitrag zur Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie für die Stadt Bremen“ möchte ich herausfinden, welche Schritte für eine SDG-Umsetzungsstrategie nötig sind. Dabei sind besonders Fragen bezüglich Prozessgestaltung, Zielen und Strukturen relevant. Um ein möglichst umfassendes Bild zeichnen zu können, werden VerwaltungsvertreterInnen von verschiedenen Ressorts und VertreterInnen der Zivilgesellschaft befragt.

Generelle Einstiegsfragen

1. Erzählen Sie mir etwas zu Ihrem Berufsalltag: wo genau (welche Abteilung) arbeiten Sie und mit welchen Themen befassen Sie sich?
2. Inwieweit waren Sie bei Ihrer bisherigen Arbeit mit dem Thema Nachhaltige Entwicklung beschäftigt?
3. Die UN-Nachhaltigkeitsziele sprechen ausdrücklich alle administrativen Ebenen an, Städten wurde sogar ein eigenes Ziel gewidmet. Welche Rolle spielen Kommunen bei der Umsetzung nachhaltiger Politik?

Prozessgestaltung

4. Denken Sie eine Umsetzungsstrategie speziell auf Bremen zugeschnitten wäre sinnvoll und notwendig, um zur Erreichung der SDGs beizutragen und warum?
5. Wie kann ein Prozess zur Entwicklung einer Umsetzungsstrategie für die 2030-Agenda in Bremen angestoßen werden? Wer wären die Protagonist_Innen und welche Akteure müssten einbezogen werden?
6. Wer oder was sind Treiber/Gegenspieler der Umsetzung der Sustainable Development Goals in Bremen?
7. Wie können die Ziele der UN-Entwicklungsagenda auf die kommunale Ebene herunter gebrochen werden?
8. Inwieweit spielen Ressourcen eine Rolle? Welche Art von Ressourcen werden benötigt und in welchem Ausmaß?

Bremische Handlungsfelder

9. Welche der 17 Nachhaltigkeitsziele sind für Bremen besonders relevant und warum?
10. Wo sehen Sie für Bremen relevante Handlungsbereiche im Bezug auf die SDGs? Was sind Handlungsbereiche speziell in Ihrem Ressort, die für die Umsetzung der SDGs relevant sind?

Politische Strukturen

11. Welche Strukturen müssten geschaffen werden, damit eine Umsetzung gelingen kann? Oder gibt es bereits vorhandene Strukturen, die genutzt werden könnten?
12. Denken Sie, dass die Ressortlogik der Verwaltungen geeignet ist, um die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung anzugehen oder müsste sich in der Arbeitsweise von Verwaltungen etwas ändern?
13. Inwiefern spielt eine politisch hohe Verankerung eine wichtige Rolle für den Erfolg der Umsetzung?
14. Welche Bedeutung schreiben Sie Indikatoren als Monitoring-Mechanismus in solch einem Prozess zu?
15. Müssten sich die Rahmenbedingungen für Kommunen ändern, sodass ihnen vorwärtsblickendes Handeln für nachhaltige Entwicklung erleichtert wird (z.B. im Hinblick auf Kompetenzen)? Wenn ja, was muss sich konkret ändern?

Abschlussfragen

16. Was glauben Sie, ist ein besonders wichtiges Erfolgskriterium für Bremen, das die Umsetzung der SDGs befördern kann?
17. Sehen Sie die Verabschiedung einer Umsetzungsstrategie für Bremen in naher Zukunft?