

Thesepapier zum Fachgespräch zum Thema „Weiterentwicklung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung“

39. Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung (PBnE) am 24.05.2023
im Deutschen Bundestag

Dr. Michael Rose, Leuphana Universität Lüneburg

1. Sowohl Nachhaltigkeitspolitik im Allgemeinen als auch die heutige politische Berücksichtigung der Interessen zukünftiger Generationen im Besonderen sind global gesehen überwiegend in der Exekutive institutionalisiert – wenn überhaupt. Der PBnE ist weltweit eines der wenigen parlamentarischen, aus gewählten Abgeordneten zusammengesetzten Gremien, die sich überwiegend diesen Zwecken widmen.¹ Er genießt daher in der kleinen Forschungsgemeinde, die sich mit diesen Themen beschäftigt, eine gewisse Aufmerksamkeit.
2. Im Vergleich zu Räten oder Koordinationsgremien der Exekutive, die sich in der Regel aus ernannten Expertinnen und Experten und/oder Stakeholdern bzw. Mitgliedern der Ministerialverwaltung zusammensetzen, haben *parlamentarische Nachhaltigkeitsinstitutionen* wie der PBnE eine unmittelbarere *demokratische Legitimität*. Als Teil der Legislative wären sie dazu legitimiert, einerseits die Exekutive zu kontrollieren und mit ihr zu kooperieren (Gewaltenteilung und -Verschränkung) und andererseits selbst Regelungsvorhaben auf den Weg zu bringen. Nicht nur in der Literatur, sondern auch in Think Tanks und internationalen Organisationen wird daher diskutiert, wie man Nachhaltigkeit und Langfristorientierung noch besser im Parlament verankern kann.²
3. Angesichts der Wichtigkeit einer parlamentarischen Verankerung von Nachhaltigkeit und Langfristorientierung wird die Existenz des PBnE von vielen Akteuren wertgeschätzt, seine Leistungsfähigkeit und Effektivität aber regelmäßig infrage gestellt, sei es in selbstkritischen Analysen des PBnE von innen oder in kritischen Analysen aus Wissenschaft und Beratung von außen. Als (zu behebende) Ursachen für die wahrgenommenen *Wirkungsdefizite* des PBnE werden seit einigen Jahren vor allem die fehlende Verankerung als ständiger Ausschuss, zu knappe personelle und finanzielle Ressourcen sowie fehlende Kompetenzen wirksamer Politikgestaltung ausgemacht.³
4. Die *andauernden Defizite in der Ausgestaltung des PBnE* sind dem Bundestag seit mehreren Legislaturperioden bekannt, doch kam es bisher allenfalls zu inkrementellen Veränderungen. Zu den Ursachen mag gehören, dass die Abgeordneten womöglich zögern, einem Gremium viel Einfluss zuzugestehen, welches die *Gegenwartsorientierung* parlamentarischer (Tages)Politik kritisieren und potenziell zugunsten einer stärkeren Langfristorientierung beschneiden könnte. Kinski und Whiteside berichten in ihrer empirischen Studie, dass vereinzelt befürchtet würde, dass ein regulärer parlamentarischer Nachhaltigkeitsausschuss angesichts des integrativen Anspruchs der nachhaltigen Entwicklung als regulative Leitidee *Zuständigkeiten* von anderen etablierten Ausschüssen abziehen könnte. Hinzu komme, dass die dem Gegenstand angemessene *konsensorientierte*

¹ Fitsilis, Vrieze 2020; Kinski, Whiteside 2023; Rose 2018.

² Siehe z. B. International IDEA, INTER PARES - Parliaments in Partnership 2022.

³ Bornemann 2014; Deutscher Bundestag 2013; Heinrichs, Laws 2012; Kinski, Whiteside 2023; Rose 2018; Rose, Hoffmann 2020; Sachverständigenrat für Umweltfragen 2019.

Arbeitsweise des PBNE vergleichsweise wenig Gelegenheit zur *parteipolitischen Profilierung* biete und in Kombination mit den *geringen Einflussmöglichkeiten* zu einer im Vergleich mit anderen Ausschüssen *geringeren strategischen Attraktivität* für MdBs führe. Dies gelte auch und besonders für MdBs mit wichtigen Parteiämtern, die dem PBNE und dessen Reformbemühungen aufgrund ihrer Positionen in anderen Gremien potenziell zu einer höheren politischen Durchschlagskraft verhelfen könnten.⁴

5. Eine weitere Herausforderung für den PBNE ist m. E. die Frage, wie seine *Zuständigkeitsbereiche* definiert werden. Nachhaltigkeit lässt sich einerseits als eine Art eigenes *Politikfeld* verstehen, welches sich mit der Operationalisierung des Leitbilds einer nachhaltigen Entwicklung vor allem in Form der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie befasst. Andererseits hat Nachhaltigkeitspolitik aber den Anspruch, kein eigenes Politikfeld, sondern dezidiert *politikfeldübergreifend* ausgerichtet zu sein, also dafür zu sorgen, dass *Nachhaltigkeitspolitik* auch tatsächlich zu einer *nachhaltigen Politik* führt. Nachhaltigkeitspolitik im engeren Sinne ist notwendig, aber nicht hinreichend für eine nachhaltige Politik. Im schlechtesten Fall ist der PBNE Teil einer nachhaltigkeitspolitischen selbstreferenziellen *Bubble*, in die die Zuständigkeit für Nachhaltigkeit ausgelagert wird, ohne dass die konkrete Wirkung auf politische Entscheidungen jenseits dieser *Bubble* über die diskursiv-symbolische Ebene hinausgeht. Im besten Fall trägt der PBNE substanziell zu einer horizontal (Sektoren und Politikfelder), vertikal (international bis lokal) und temporal (Kurz- und Langfristperspektiven) integrativen Politikgestaltung für eine nachhaltige Entwicklung bei.⁵ In Übereinstimmung mit seinem Auftrag bezieht sich bisher mehr als die Hälfte der *Aktivitäten des PBNE* auf Nachhaltigkeitspolitik i. e. S., also dezidierte Nachhaltigkeitsstrategien und -Prozesse sowie die eigene Rolle; dies ist auch der Bereich, in dem der PBNE im Bundestag mit großem Abstand am stärksten wahrgenommen wird, wohingegen er in politikfeldspezifischen Entscheidungsprozessen bisher nur eine sehr geringe Rolle spielt.⁶

In Bezug auf die vom Vorsitzenden Helmut Kleebank vorgelegte *Diskussionsgrundlage zur Weiterentwicklung des PBNE* (Stand: 23.03.2023) empfehle ich vor dem Hintergrund der oben skizzierten Problem- und Potenzialanalyse folgendes:

6. Die *Arbeitsschwerpunkte* sollten einerseits erhalten und andererseits erweitert werden. Erhalten bleiben sollte die *parlamentarische Begleitung der Nachhaltigkeitspolitik der Bundesregierung* auf nationaler, EU und VN-Ebene sowie die eigenständige Befassung mit nachhaltigkeitsrelevanten Schwerpunkten. Zudem könnte ein intensiverer *Austausch* mit den *Landesparlamenten* sowie (international) den parlamentarischen *Nachhaltigkeitsinstitutionen anderer Länder* erfolgen. Darüber hinaus sollte es dem PBNE (ggf. unter einem anderen Namen und Status) als Teil der Legislative zukünftig ermöglicht werden, selbst *Vorhaben* der Bundesregierung parlamentarisch *materiell zu begleiten* oder Vorhaben *selbst auf den Weg zu bringen* – im Bereich der Nachhaltigkeitspolitik i. e. S. als federführender Ausschuss und in anderen Bereichen auf eigene Initiative im Einvernehmen mit einem Fachausschuss, der die Federführung übernimmt. So bleibt die parlamentarische Arbeitsteilung erhalten und der PBNE bekommt dennoch eine deutlich aktivere Rolle in der Politikgestaltung. Alle Vorhaben sollten erkennbar dem Ziel einer nachhaltigen

⁴ Kinski, Whiteside 2023.

⁵ Mathis et al. 2022.

⁶ Kinski, Whiteside 2023, Fig. 1 & D1.

Entwicklung dienen und im Sinne der konsens- und langfristorientierten Arbeitsweise des PBnE neben Regierungs- möglichst auch Oppositionsparteien einbinden.

7. Die *Nachhaltigkeitsprüfungsbewertung* sollte um eine *materielle Komponente* erweitert werden. Während die *formale Bewertung* der Nachhaltigkeitsprüfung für jedes Vorhaben verpflichtend ist, sollte der PBnE das Recht bekommen, unabhängig vom Ausgang der formalen Prüfung eigeninitiativ selbst eine *materielle Prüfung* des Regierungsvorhabens vorzunehmen und sowohl das federführende Ministerium als auch den federführenden Ausschuss auf mögliche Unterschiede in den Bewertungen hinzuweisen und dem federführenden Ausschuss ggf. *Änderungsvorschläge zum Vorhaben* zu unterbreiten. Dies kann in Form einer schriftlichen gutachterlichen Beteiligung, auf Wunsch des PBnE aber auch in Form einer mündlichen Beteiligung der beiden PBnE-Berichterstattenden an der Beratung des federführenden Ausschusses erfolgen. Im Einvernehmen mit dem federführenden Ausschuss ist auch eine gemeinsame Beratung des federführenden Ausschusses mit dem PBnE möglich. Darüber hinaus sollten die Bundesministerien verpflichtet werden, die Nachhaltigkeitsprüfung frühzeitig in der Phase des Referentenentwurfs zu erarbeiten und dem PBnE nach Fertigstellung des Referentenentwurfs als nichtöffentliches Dokument vorzulegen. Dies gibt dem PBnE die Möglichkeit, frühzeitig Einfluss zu nehmen und die Notwendigkeit weiterführender Aktivitäten abzuschätzen. Sobald ein Vorhaben vom Kabinett verabschiedet wird, muss die vollständige Nachhaltigkeitsprüfung zu diesem Vorhaben veröffentlicht werden.
8. Der PBnE sollte in der *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT)* formell verankert und zugleich zu einem *ständigen Ausschuss* aufgewertet werden. Die Querschnitts- und Langfristorientierung rechtfertigen dabei in bestimmten Bereichen abweichende Regelungen gegenüber den Fachausschüssen. Eine Umsetzung der Punkte 6 und 7 würde eine Änderung der GO-BT unumgänglich machen. Dass ausgerechnet ein Nachhaltigkeitsausschuss nicht auf Dauer institutionalisiert wird sondern immer wieder neu eingesetzt werden muss, ist einer interessierten Öffentlichkeit nur schwer zu vermitteln. Im Zuge der Aufwertung des PBnE kann über eine *Namensänderung* nachgedacht werden.
9. Für eine stärkere *Einbindung der Öffentlichkeit* bietet es sich an, verstärkt mit anderen *Nachhaltigkeitsinstitutionen* – insbesondere dem Rat für Nachhaltige Entwicklung und ggf. dem Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung – gemeinsame Formate zu entwickeln. Auch die *Plenarwoche* zum Thema Nachhaltigkeit und Klima kann Anlass für entsprechende Aktivitäten sein. Hier könnte die Bundesregierung über Fort- und Rückschritte sowie Vorhaben berichten und der PBnE darauf antworten, kombiniert mit Diskussionsveranstaltungen mit Stakeholdern und der Öffentlichkeit. Allgemein ist zu erwarten, dass das Interesse der (Fach)Öffentlichkeit am PBnE etwas zunimmt, wenn er zu einem Gremium mit größeren Einflussmöglichkeiten umgestaltet wird.
10. Für die Punkte 6, 7 und 9 benötigt der PBnE ein eigenständiges *Budget* für angewandte Forschung und Öffentlichkeitsarbeit sowie personelle Ressourcen für ein *permanentes wissenschaftliches Sekretariat*. Das Sekretariat sollte mit juristischer und breiter fachlicher Expertise ausgestattet werden, Kompetenzen aufbauen und Langfristvorhaben stärken, das institutionelle Gedächtnis pflegen und den PBnE bei seinen zahlreichen Aufgaben, insbesondere der formalen und materiellen Bewertung der Nachhaltigkeitsprüfung, unterstützen.

11. Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit PBnE-Reformbemühungen erscheint es als empfehlenswert, die *Änderungen noch in der laufenden Wahlperiode umzusetzen*. Hier sollte das Zeitfenster der Aufmerksamkeit für die Nachhaltigkeitsgovernancestruktur, welches sich bereits im Koalitionsvertrag geöffnet hat, genutzt werden.

Quellen

- Bornemann, Basil 2014. *Policy-Integration und Nachhaltigkeit. Integrative Politik in der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-04901-0>.
- Deutscher Bundestag 2013. *Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß §56a der Geschäftsordnung. Technikfolgenabschätzung (TA). Nachhaltigkeit und Parlamente - Bilanz und Perspektiven Rio+20. Drucksache 17/14075*. Berlin. <https://dserver.bundestag.de/btd/17/140/1714075.pdf>.
- Fitsilis, Fotios; Vrieze, Franklin de 2020. „How parliaments monitor sustainable development goals – a ground for application of post legislative scrutiny“, in *The Journal of Legislative Studies* 26, 3, S. 448-468. <https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1772445>.
- Heinrichs, Harald; Laws, Norman 2012. *Mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft. Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland*. Berlin. <https://digital.zlb.de/viewer/resolver?urn=urn:nbn:de:kobv:109-1-15367262>.
- International IDEA; INTER PARES - Parliaments in Partnership 2022. *Parliaments, Youth and Intergenerational Justice. International Workshop, 22 June 2022*. Stockholm: International IDEA. <https://www.youtube.com/watch?v=1SIfdPQb-M>.
- Kinski, Lucy; Whiteside, Kerry 2023. „Of parliament and presentism: electoral representation and future generations in Germany“, in *Environmental Politics* 32, 1, S. 21-42. <https://doi.org/10.1080/09644016.2022.2031441>.
- Mathis, Okka L.; Rose, Michael; Newig, Jens; Bauer, Steffen 2022. „Towards the Sustainability State? Conceptualizing national sustainability Institutions and their impact on policy-making“, in *Environmental Policy and Governance*, S. 1-12. <https://doi.org/10.1002/eet.2032>.
- Rose, Michael 2018. *Zukünftige Generationen in der heutigen Demokratie. Theorie und Praxis der Proxy-Repräsentation*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-18846-7>.
- Rose, Michael; Hoffmann, Jonathan M. 2020. *Sieben Bausteine für eine zukunftsgerechtere Demokratie. SRzG Positionspapier*. 2. Aufl. Stuttgart. https://generationengerechtigkeit.info/wp-content/uploads/2020/06/PP_7-Bausteine-fuer-eine-zukunftsgerechte-Demokratie.pdf.⁷
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2019. *Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen. Zur Legitimation von Umweltpolitik*. Berlin: SRU. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik.html.

⁷ Transparenzhinweis: Ich war als Erstautor an der ersten (2018) und zweiten Auflage (2020) dieses Positionspapiers der Stiftung für die Rechte zukünftiger Generationen maßgeblich beteiligt und war in diesem Zeitraum ehrenamtliches Vorstandsmitglied der Stiftung. Ich habe alle Tätigkeiten für die Stiftung im August 2021 beendet.