

NACHHALTIGKEIT UND PARLAMENTE

Zur Lösung globaler Herausforderungen, wie z.B. Klimawandel, Armut, demografischer Wandel oder schwindende natürliche Ressourcen, ist eine Anpassung der historisch gewachsenen, national und arbeitsteilig geprägten Institutionen und Verfahren der Politik gefordert. Seit der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992 sind viele institutionelle Veränderungen auf den Weg gebracht worden, um die Kooperation politischer Sektoren und Ebenen effektiver zu gestalten, die Wissensbasis für nachhaltige Politik zu verbessern sowie umfassende Konsultations- und Kommunikationsprozesse mit Bürgern und Stakeholdern zu einem festen Bestandteil der politischen Entscheidungsprozesse zu machen. Allerdings ist die große Mehrzahl der geschaffenen Einrichtungen und Verfahren in der Exekutive verortet. Welche Bedeutung aber haben Parlamente in der Nachhaltigkeitspolitik?

Auf Initiative des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung (PBNE) des Deutschen Bundestages hat das TAB das TA-Projekt »Nachhaltigkeit und Parlamente – Bilanz und Perspektiven Rio+20« durchgeführt. Gegenstand der Untersuchung war die Beteiligung des Deutschen Bundestages und der Parlamente der Bundesländer an der deutschen Nachhaltigkeitspolitik. Daneben wurden die Bemühungen von Parlamenten anderer Länder um eine aktive Mitgestaltung der nationalen Nachhaltigkeitspolitik und die Rolle interparlamentarischer Vereinigungen bei der Koordination parlamentarischer Nachhaltigkeitspolitik untersucht. Auch wurden die Mitwirkung der Parlamente an der Nachhaltigkeitspolitik im Mehrebenensystem der EU sowie die Potenziale einer Kooperation zwischen Europäischem Parlament und Nationalparlamenten einerseits und von nationalen Parlamenten untereinander andererseits analysiert. Dieser Beitrag gibt einen Einblick in die Analysen des Berichts und stellt ausgewählte Ergebnisse vor.

HERAUSFORDERUNGEN UND AUFGABEN DER NACHHALTIGKEITSPOLITIK

Mit der Rio-Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung von 1992 wurde Nachhaltigkeit als Leitbild der internationalen Politik veran-

kert. Angesichts globaler Probleme wie Klimawandel, schwindende natürliche Ressourcen oder Armut hat die Nachhaltigkeitspolitik zum Ziel, auf eine sozialverträgliche, wirtschaftliche Entwicklung bei gleichzeitiger Schonung der Ressourcen und der Umwelt zum Nutzen heutiger und künftiger Generationen hinzuwirken. Diese Integration ökologischer, ökonomischer und sozialer Handlungsziele stellt für die historisch gewachsenen, arbeitsteilig geprägten Institutionen und Verfahren der Politik eine große Herausforderung dar. In den letzten Jahren wurden bereits auf verschiedenen Ebenen diverse institutionelle Veränderungen angestoßen, um die Kooperation politischer Sektoren und Ebenen effektiver zu gestalten, die Wissensbasis für nachhaltige Politik zu verbessern sowie umfassende Konsultations- und Kommunikationsprozesse mit Bürgern und Stakeholdern zu einem festen Bestandteil der politischen Entscheidungsprozesse zu machen. Zu den wichtigsten Instrumenten der Nachhaltigkeitspolitik gehört die bereits in der Agenda 21 geforderte Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien, welche der Konkretisierung und Umsetzung der abstrakten Nachhaltigkeitsziele auf nationaler, lokaler und regionaler Ebene dienen sollen.

Die große Mehrzahl der nachhaltigkeitspolitischen Einrichtungen und Verfahren, die seit 1992 geschaffen wurden, ist der Exekutive zugewie-

sen. Die Rolle der Parlamente liegt bis heute dagegen eher in der reaktiven Begleitung und Unterstützung der Nachhaltigkeitspolitik der Regierung. Als gesetzgebendes Organ, Repräsentant der Gesellschaft und Forum für Debatte und Vermittlung zwischen den Interessen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen haben Parlamente aber grundsätzlich auch die Möglichkeit, Nachhaltigkeitspolitik aktiv mitzugestalten, indem sie eigene Beiträge formulieren und durch ihr sichtbares Engagement die gesellschaftliche Debatte zu Nachhaltigkeit beleben.

NACHHALTIGKEITSPOLITIK IN DEUTSCHLAND

Aufgrund der föderalen Struktur des politischen Systems in Deutschland liegen Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten für die Nachhaltigkeitspolitik sowohl auf der Bundesebene wie auch bei den Bundesländern.

BUNDESEBENE

Im Jahr 2002 hat die Bundesregierung die »Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung« verabschiedet. Ihre Umsetzung wird durch das Kanzleramt koordiniert und seitens des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung unter Leitung des Chefs des Bundeskanzleramts gesteuert. Mitglieder sind alle Ressorts auf der Ebene der beamteten Staatssekretäre. Im November 2010 hat zudem im Bundeskanzleramt das Referat »Nachhaltige Entwicklung« seine Arbeit aufgenommen.

Außerdem wurden auf Bundesebene verschiedene weitere institutionelle und prozedurale Neuerungen geschaffen, um den Zielen nachhaltiger Entwicklung – wie Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung – näher zu kommen. Mit dem Rat für

Nachhaltige Entwicklung (RNE), einem aus 15 Vertretern der Zivilgesellschaft bestehenden Beratungsgremium der Bundesregierung, umfasst die Nachhaltigkeitspolitik der Bundesrepublik auch partizipative Elemente. Der RNE berät die Regierung in allen Fragen nachhaltiger Entwicklung, er soll aktiv zur Fortentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie beitragen sowie den gesellschaftlichen Dialog zur Nachhaltigkeit fördern. Schließlich hat die Bundesregierung mit der Einführung einer Nachhaltigkeitsprüfung für Gesetzes- und Verordnungsentwürfe die Wissensbasierung der deutschen Nachhaltigkeitspolitik verbessert. Dadurch sind die jeweils zuständigen Ministerien seit 2009 verpflichtet, im Rahmen der obligatorischen Gesetzesfolgenabschätzung auch die Nachhaltigkeit einer Gesetzes- oder Verordnungsinitiative abzuschätzen.

Der Deutsche Bundestag hat 2004 auf die Aktivitäten der Bundesregierung mittels einer institutionellen Innovation reagiert. Mit dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBNE) wurde ein Gremium geschaffen, das die Nachhaltigkeitspolitik des Parlaments stärken und so dem Leitprinzip Nachhaltigkeit bessere Geltung in politischen Entscheidungsprozessen verschaffen soll. Der PBNE besteht aus 22 Mitgliedern, die von den Fraktionen entsprechend ihrer Stärke im Parlament entsandt werden. Der Beirat fasst Beschlüsse nach Möglichkeit konsensual. Er begleitet und bewertet die Nachhaltigkeitspolitik der Bundesregierung, die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie und seit 2010 auch die Nachhaltigkeitsprüfung der Ministerien in Form von Gutachten und Stellungnahmen. Dabei erarbeitet der PBNE auch Vorschläge, um die Nachhaltigkeitsstrategie besser umzusetzen, oder eigene Stellungnahmen zu verschiedenen Themen, beispielsweise zu nachhaltiger Mobilität. Er ist aber in keinem Politikfeld federführend – auch die parlamenta-

rische Begleitung der Nachhaltigkeitsstrategie, etwa durch die Mitberatung von Zielen, Maßnahmen und Instrumenten, obliegt formal der Federführung des Umweltausschusses. Obwohl der PBNE selbst kein ständiger Ausschuss ist, kann er sich an der Beratung von Gesetzesentwürfen und anderen Vorlagen gutachtlich beteiligen.

LÄNDEREBENE

Die Bundesländer, die für wesentliche Handlungsfelder nachhaltiger Politik wie Bildung und Verkehr zuständig sind und damit wichtige Akteure der deutschen Nachhaltigkeitspolitik darstellen, kommen ihrer Verantwortung auf unterschiedliche Weise nach. So haben acht Bundesländer seit 2002 eine Nachhaltigkeitsstrategie erstellt (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen), fünf weitere haben mit der Erarbeitung einer Nachhaltigkeitsstrategie begonnen (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Saarland). In Hamburg wurde der Beschluss zur Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie bislang nicht umgesetzt und Berlin hat zwar die Erarbeitung einer Nachhaltigkeitsstrategie eingestellt, aber die Berliner Agenda 21 zu einem vergleichbaren Dokument fortentwickelt. Bremen strebt die Erarbeitung einer Nachhaltigkeitsstrategie ausdrücklich nicht an.

Die Federführung für die Nachhaltigkeitspolitik liegt zumeist beim Umweltministerium oder der Senats- bzw. Staatskanzlei. In einigen Bundesländern wurden zudem beratende und partizipative Gremien etwa in Form eines wissenschaftlichen Beirats der Landesregierung etabliert. Nur vereinzelt finden sich auf Länderebene institutionelle oder verfahrensmäßige Innovationen in der Nachhaltigkeitspolitik. Zu nennen sind die Nachhaltigkeitskonferenzen in Baden-Württemberg und

Hessen, die zivilgesellschaftliche Akteure gleichrangig in die Gestaltung der Nachhaltigkeitspolitik einbinden. Diese Konferenzen tagen unter dem Vorsitz des Ministerpräsidenten und bestehen aus Vertretern der Landkreise und Gemeinden, der Kirchen, der Wirtschaft, der Wissenschaft und von Nichtregierungsorganisationen sowie in Hessen aus Parlamentariern jeder Fraktion. In Baden-Württemberg ist außerdem seit 2011 für zahlreiche Regelungsvorhaben eine Nachhaltigkeitsprüfung durchzuführen. Das federführende Ministerium ist verpflichtet, spätestens 7 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes zu überprüfen, inwiefern die in der Nachhaltigkeitsprüfung abgeschätzten Folgen eingetreten sind.

Die Landesparlamente haben grundsätzlich die Möglichkeit, die Nachhaltigkeitspolitik ihres Bundeslandes kontrollierend zu begleiten und mit zu gestalten. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe stellt jedoch eine besondere Herausforderung dar, auf die die Landtage in der Regel nicht gut vorbereitet sind. Diese sind relativ klein und verfügen über keine den Landesregierungen vergleichbare administrative und wissenschaftliche Unterstützung. Ihre Arbeitskapazitäten sind im Vergleich zu denen des Deutschen Bundestages wesentlich geringer. Die Landtage haben im Gegensatz zum Deutschen Bundestag keine spezifischen Gremien oder Verfahren zur Bearbeitung nachhaltigkeitspolitischer Fragen geschaffen. Auch wurde erst bei etwa einem Drittel der Bundesländer Berichtspflichten der Regierung gegenüber dem Landesparlament bezüglich der Umsetzung der Nachhaltigkeitspolitik institutionalisiert.

Insgesamt ist die Mitwirkung der Landtage an der Nachhaltigkeitspolitik noch relativ schwach ausgeprägt, zur Politikformulierung und Strategiebildung der Exekutive verhalten sie sich mehrheitlich eher reaktiv. Beratende

und partizipative Gremien sind ausschließlich den Landesregierungen zugeordnet. Auch sind kaum Parlamentsmitglieder in den zentralen Gremien der Nachhaltigkeitspolitik vertreten. Eine Ausnahme bildet Hessen, wo Parlamentarier als Mitglieder der Nachhaltigkeitskonferenz an der Gestaltung des Strategieprozesses beteiligt sind.

SITUATION IN ANDEREN STAATEN

In vielen Ländern haben die Parlamente in den 1990er Jahren ein Bewusstsein dafür entwickelt, dass es zur Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung des wirksamen und sichtbaren Engagements des Parlaments bedarf. Eine vom TAB in Auftrag gegebene, weltweite Befragung von Parlamenten (27 Antworten) zeigt, dass viele Nationalparlamente spezifische Arbeitsformen und/oder Gremien für die Bearbeitung von komplexen, ressortübergreifenden und langfristigen Themen etabliert haben. Dennoch wird die Bearbeitung des Themas Nachhaltigkeit von den Parlamenten auch als institutionelle Herausforderung angesehen. So schätzen die meisten Parlamente ihren Einfluss auf die Nachhaltigkeitspolitik und die Kontrolle der exekutiven Nachhaltigkeitspolitik als noch unzureichend ein.

Die unterschiedlichen Formen parlamentarischer Beteiligung an der Nachhaltigkeitspolitik wurden im TA-Projekt durch acht Länderstudien in den Blick genommen. Untersucht wurden die Arbeitsweisen, Verfahren und Strukturen in Belgien, Finnland, Frankreich, den Niederlanden, Polen, Schweden, im Vereinigten Königreich sowie in Kanada. Die Analyse ergibt ein differenziertes Bild. Bis auf das niederländische sind alle Parlamente in den Prozess der Strategieerarbeitung eingebunden, die im Falle Polens und Kanadas sogar auf einen Auftrag des Parlaments zurückgeht. Dennoch sind die Beiträge der Legisla-

tive im Vergleich zu denen der Exekutive oder zivilgesellschaftlicher Akteure eher begrenzt und punktuell. Eine kontinuierliche und aktive Beteiligung der Parlamente, etwa durch die Erarbeitung von Zielen, Indikatoren oder Projekten, findet sich nur in Ansätzen. In keinem Land trugen die eher passiv agierenden Legislativen somit substantiell zur Nachhaltigkeitsstrategie bei. Ferner beeinflusst keines der betrachteten Parlamente die Zusammensetzung der zentralen Nachhaltigkeitsgremien. Allerdings sind Vertreter des finnischen und des französischen Parlaments Mitglieder eines wichtigen Nachhaltigkeitsgremiums.

Bei der Institutionalisierung von Arbeitsformen und Gremien der parlamentarischen Auseinandersetzung mit Nachhaltigkeit und den darauf bezogenen Aktivitäten der Exekutive sind dennoch auch Fortschritte zu beobachten. Mit Ausnahme Polens haben alle Legislativen Gremien zur Begleitung der Regierungsarbeit in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik geschaffen. Jedoch befassen sich nicht alle dieser Gremien regelmäßig und intensiv mit Nachhaltigkeit. Eine effektive Kontrolle der Regierungsarbeit ist beim finnischen »Committee for the Future« (S. 55 in diesem Heft) und dem britischen Umweltsprüfungsausschuss festzustellen. Diese ermöglichen eine kritische Begleitung der Regierungsarbeit durch die Erstellung eigener Sach- und Prüfberichte. Zu nennen ist außerdem der ständige Ausschuss für Umwelt und nachhaltige Entwicklung des kanadischen Parlaments, der durch den unabhängigen Kommissar für Umwelt und nachhaltige Entwicklung umfassend über die Vorhaben der Regierung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik informiert wird. Auch gewährleistet die Mitgliedschaft des französischen Parlaments im nationalen Komitee für nachhaltige Entwicklung und Umweltfragen eine informierte Begleitung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

PERSPEKTIVEN DER PARLAMENTARISCHEN NACHHALTIGKEITSPOLITIK

In Bezug auf die Zielsetzung des Berichts ist festzustellen, dass der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung des Deutschen Bundestages im internationalen wie auch nationalen Vergleich beispielgebend ist. In keinem anderen Land ist das Parlament in vergleichbarer Weise in die Nachhaltigkeitsprüfung für Gesetzes- und Verordnungsentwürfe eingebunden.

Dennoch sind die vorhandenen personellen und finanziellen Kapazitäten zur Bearbeitung des Themas nachhaltige Entwicklung gegenwärtig recht begrenzt. Zwar wird der PBNE durch ein eigenes Sekretariat unterstützt. Er hat jedoch keinen eigenen Stab mit wissenschaftlichen Mitarbeitern, die seine Arbeit kontinuierlich inhaltlich begleiten und unterstützen könnten. Er hat auch keine Mittel, um externe wissenschaftliche Expertise einzuholen. Deshalb sind die im PBNE vertretenen Abgeordneten auf die Zuarbeit ihrer Mitarbeiter sowie der wissenschaftlichen Referenten der Fraktionen angewiesen. Außerdem ist der PBNE bis heute als Gremium nicht in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages verankert. Er muss deshalb zu Beginn jeder Legislaturperiode neu einberufen werden. Die bisherige Praxis zeigt, dass die Anschlussfähigkeit des PBNE an die Arbeit der Fraktionen und Ausschüsse noch verbesserungsbedürftig ist. Defizite bestehen insbesondere bei der Beratung der Stellungnahmen des PBNE durch die federführenden Ausschüsse sowie bei der Darstellung der Beratungsergebnisse in den Berichten und Beschlussempfehlungen der jeweiligen Fachausschüsse.

Für eine stärkere Integration des Leitprinzips nachhaltige Entwicklung in die parlamentarischen Prozesse in Deutschland wurden im TA-Projekt auf Grundlage der Analysen verschiede-

dene Optionen erarbeitet, von denen einige hier vorgestellt werden.

Nachhaltigkeitsprüfung und ihre Bewertung durch das Parlament: Die Nachhaltigkeitsprüfung wird dem Deutschen Bundestag von den Ministerien bislang nur in Form sehr knapper Einschätzungen vorgelegt. Hier könnten eine ausführlichere Darlegung der Nachhaltigkeitsprüfung und ein transparenter Zugang zu den verwendeten Materialien einen qualitätssichernden Effekt bewirken und dazu beitragen, dem Verfahren insgesamt ein größeres Gewicht zu verleihen. Ein weiterer Ansatzpunkt für eine aktivere Rolle des Parlaments wäre, die Initiativen der Fraktionen im Bundestag bzw. der Länder im Bundesrat auf ihre Übereinstimmung mit den nachhaltigkeitspolitischen Zielsetzungen zu prüfen. Außerdem könnte die fallweise Durchführung eines Konsultationsverfahrens durch den PBNE oder einen Fachaus-

schuss bei der Bewertung der ministeriellen Nachhaltigkeitsprüfung ein innovativer Schritt für eine stärkere öffentliche Beteiligung sein.

Weitere institutionelle Integration des PBNE: Die Rolle des PBNE bei der Bewertung der Nachhaltigkeitsprüfung, bei der parlamentarischen Beratung und Kontrolle der (deutschen und europäischen) Nachhaltigkeitsstrategie könnte gestärkt werden, indem der PBNE mit seinen Funktionen in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages verankert wird. Bei einer darüber hinausgehenden Ausweitung der Kompetenzen des PBNE wäre zu klären, inwieweit seine Arbeitskapazitäten und Ressourcen dafür ausreichen.

Mit Blick auf die Nachhaltigkeitspolitik der Bundesländer wären Wege und Maßnahmen zu prüfen, die eine stärkere Mobilisierung der Landesparlamente in der Nachhaltigkeitspolitik

anstoßen. Eine Option wäre eine informelle Vernetzung mit dem PBNE. In diesem Rahmen könnten zum einen Kernfragen nachhaltiger Entwicklung diskutiert und zum anderen die Institutionalisierung spezifischer Nachhaltigkeitsgremien in den Landtagen angestoßen werden.

HINWEIS ZUR VERÖFFENTLICHUNG

TAB-Arbeitsbericht Nr. 155: »Nachhaltigkeit und Parlamente – Bilanz und Perspektiven Rio+20« (Rubrik »Neue Veröffentlichungen«)

KONTAKT

Maik Poetzsch
+49 30 28491-111
poetzsch@tab-beim-bundestag.de