



04.10.2021      Stellungnahme des Rates für Nachhaltige  
Entwicklung

# Empfehlungen zur Reform der Regierungsarbeit – Bessere Governance für die Nachhaltige Entwicklung



# Inhalt

Empfehlungen zur Reform der Regierungsarbeit – Bessere Governance für die Nachhaltige Entwicklung	2
1. Herausforderung	2
2. Nachhaltigkeit ins Grundgesetz aufnehmen	2
3. Moderne Steuerungsmethoden in der Bundesregierung schaffen	2
4. Das Parlament zum Nachhaltigkeitsakteur machen	4
5. Den Bundeshaushalt enkeltauglich machen	5



# Empfehlungen zur Reform der Regierungsarbeit – Bessere Governance für die Nachhaltige Entwicklung

## 1. Herausforderung

In Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sind das Prinzip der Nachhaltigkeit und das Ziel der Klimaneutralität derzeit in aller Munde. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz vom Frühjahr 2021 hat der Diskussion eine zusätzliche verfassungsrechtliche Dimension gegeben.

Ein grundlegender Kurswechsel ist erforderlich, um die Folgen des aktuellen Handelns bzw. Nicht-Handelns in Deutschland, Europa und auf internationaler Ebene abzuwenden. Mit dem bisherigen Tempo – und ohne diesen Kurswechsel – werden wir sowohl die globalen Nachhaltigkeitsziele als auch die Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie deutlich verfehlen. Unsere derzeitigen Governance-Strukturen in Deutschland blockieren die nötigen Veränderungen. Um das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 zu erreichen, ebenso wie weitere zentrale Ziele der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, müssen wir jetzt handeln. Auf der Ebene des Bundes, aber auch auf Ebene der Länder und der Kommunen. In der kommenden Legislaturperiode müssen wir den wirtschaftlichen Neuaufbau nach der Corona-Krise mit einer sozial-ökologischen Transformation von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft verbinden. In den anstehenden Koalitionsverhandlungen sind dafür die Weichen von Beginn an richtig zu stellen.

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) hat im März 2021 erste Empfehlungen zu einer verbesserten Governance in seiner Stellungnahme im Vorfeld der Bundestagswahlen („[Aufbruch in ein Jahrzehnt der Nachhaltigkeit](#)“) vorgelegt. Nach einem intensiven Austausch mit Vertreter\*innen der politischen Parteien und der Bundesregierung, mit Bundestagsabgeordneten, mit dem Präsidenten des Bundesrechnungshofs sowie Vertreter\*innen der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft legt der RNE nunmehr weitergehende und konkretere Vorschläge für eine bessere Governance der nachhaltigen Entwicklung vor. Schwerpunkt sind dabei neue Vorschläge zur Reform der Regierungsarbeit.

## 2. Nachhaltigkeit ins Grundgesetz aufnehmen

Um das Nachhaltigkeitsprinzip zum funktionstüchtigen Kompass der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung zu machen, muss es als **Staatsziel in das Grundgesetz** aufgenommen werden. Dabei kann auf dem bestehenden Art. 20a GG und der Bundesverfassungsgerichts-Entscheidung zum Klimaschutzgesetz aufgebaut werden.

## 3. Moderne Steuerungsmethoden in der Bundesregierung schaffen

### a. Leitungskompetenz des Bundeskanzleramts stärken

Der neue Bundeskanzler bzw. die neue Bundeskanzlerin sollte die **Richtlinienkompetenz nach Artikel 65 S. 1 GG** konsequent auf Nachhaltigkeit ausrichten,



um die Ziele der nachhaltigen Entwicklung als grundlegend für die jeweiligen Ressortaktivitäten zu setzen. Insofern sollte die nachhaltige Entwicklung in verstärkter Form „**Chef\*innensache**“ sein.

Der **Vorsitz im Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung** soll weiterhin bei der Chefin/dem Chef des Bundeskanzleramts liegen. Diese/dieser soll aktiv auf die Ressorts zugehen, wenn sich Maßnahmen der Ressorts widersprechen und Zielkonflikte offenkundig werden.

Zentrales Element einer verbesserten Nachhaltigkeitssteuerung sollte die Stärkung der Leitungskompetenz und der Ressourcen für Nachhaltigkeit im Bundeskanzleramt unter Leitung der Chefin/des Chefs des Kanzleramts sein. Diese/dieser sollte **durch eine Staatsministerin/einen Staatsminister** für nachhaltige Entwicklung in Verbindung mit einer leistungsfähigen **Steuerungs- und Koordinierungseinheit** für diese sozial-ökologische Transformation unterstützt werden. Diese Einheit muss mit ausreichenden Ressourcen und einem klaren Koordinationsmandat des Bundeskabinetts ausgestattet werden.

#### b. Regierungsarbeit auf die Transformationsbereiche fokussieren

Für die effektive Steuerung der Nachhaltigkeitspolitik sind Zielsetzungen nach den SMART-Kriterien, passende Indikatoren und klare Umsetzungszuständigkeiten unerlässlich. Daher ist der Umsetzungs- und Monitoringmechanismus der Nachhaltigkeitsstrategie mit einem neuen, übersichtlichen System von Kernzielen und Schlüsselindikatoren weiterzuentwickeln. Dabei sollte der **Fokus auf den sechs Transformationsbereichen** der Nachhaltigkeitsstrategie liegen, da so automatisch über ressortübergreifende Belange und Wechselwirkungen gesprochen wird.

In Auswertung der Erfahrungen mit dem „**Klimakabinett**“ sollte überlegt werden, **ähnliche Kabinettsausschüsse oder Staatssekretärsausschüsse auch für die anderen großen Transformationsbereiche** (z.B. Verkehrswende, Ressourcenwende) und die Abstimmung der deutschen Position in internationalen Nachhaltigkeitsfragen einzurichten. In diesen Kabinetts- oder Staatssekretärsausschüssen sollten die Ressortchef\*innen der hauptbetroffenen Ministerien die Umsetzung der gemeinsamen Ziele aus dem Koalitionsvertrag, der Nachhaltigkeitsstrategie und den Transformationsgesetzen oder -strategien (wie etwa dem Klimaschutzgesetz und ggf. einem neuen Mobilitätsgesetz oder einer neuen Ernährungsstrategie) in enger Abstimmung zusammen voranbringen. Dabei sollten konkrete Beiträge aller betroffenen Ressorts verbindlich vereinbart und gemonitort werden. Auch die externen Wirkungen der Regierungspolitik auf die internationale Erreichung der Nachhaltigkeitsziele müssen systematisch berücksichtigt werden.

Die Staatsministerin bzw. der Staatsminister für nachhaltige Entwicklung und die Steuerungs- und Koordinierungseinheit im Kanzleramt sollten die Koordination der Kabinetts- und Staatssekretärsausschüsse übernehmen und damit die Dynamik, Transparenz und Kohärenz der Transformationsagenda sicherstellen.



Den Kabinetts- und Staatssekretärsausschüssen sind jeweils ausreichende **ressortübergreifende Haushaltsmittel** zuzuweisen, die nach der Qualität der Projekte – und nicht nach einem vorher festgelegten Proporzsystem – verteilt werden.

Um effektive Fortschritte zu erzielen, reicht aber eine neue Art der Zusammenarbeit auf politischer Ebene nicht aus. Der Kooperation bedarf es auf allen Ebenen im Unterbau der Ministerien. Zwischen den betroffenen Ressorts sollten daher auch **Projektgruppen für die Transformationsbereiche** eingerichtet werden, die im Sinne einer Verwaltungsmodernisierung sowohl Ideen in die Kabinetts- und Staatssekretärsausschüsse einspeisen als auch die zügige Umsetzung der Transformationsbeschlüsse sicherstellen. Eine gute Ausstattung der Projektgruppen und der entsprechenden Planungs- und Beteiligungskapazitäten in den Ländern und Kommunen ist sicherzustellen.

### c. Gebot der Zusammenarbeit etablieren

Die Verwaltungsabläufe und -strukturen innerhalb der Regierung müssen insgesamt reformiert werden. Statt einer „Kultur der Einwände“ brauchen wir eine „**Kultur der Zusammenarbeit**“ und eine „Kultur der Ermöglichung“, die mit Dynamik auf Umsetzung vereinbarter Ziele dringt.

Ein entscheidender Reformschritt besteht darin, alle relevanten Meinungsbildner\*innen innerhalb und außerhalb der Ressorts so früh wie möglich in den Prozess einzubeziehen.

- Auf der horizontalen Ebene bedarf es einer besser vernetzten und früheren Zusammenarbeit der Ressorts untereinander.
- Auf der vertikalen Ebene sind klare Mandate, eine bessere Kommunikation und Durchlässigkeit der unterschiedlichen administrativen Entscheidungsebenen unverzichtbar.
- Eine frühere Einbeziehung und Mitwirkung von Zivilgesellschaft und Wissenschaft ist unabdingbare Voraussetzung für gute, wissensbasierte Lösungen.
- Eine neue „Kultur der Ermöglichung“ sollte auf die zügige Erprobung von neuen Ansätzen und eine konsequente Umsetzung setzen.
- Auch die betroffenen Unternehmen und Wirtschaftssektoren sind frühzeitig einzubeziehen, um die Grundlage für erfolgreiche und zügige Transformationsprozesse zu legen.

Eine divers und interdisziplinär zusammengesetzte Mitarbeiterschaft in den Ministerien, einschließlich von Mitarbeiter\*innen aus europäischen und internationalen Organisationen, könnte wichtige Beiträge für eine neue Verwaltungskultur leisten.

## 4. Das Parlament zum Nachhaltigkeitsakteur machen

Der RNE begrüßt, dass der **Bundestag** in 2020 erstmal eine Plenarwoche zu Nachhaltigkeit und Klima durchgeführt hat. Wir fordern den Bundestag auf, daran



anschließend das Leitprinzip der nachhaltigen Entwicklung systematisch in seine Arbeit aufzunehmen – in die Plenums-, Ausschuss- und Fraktionsarbeit.

Dazu gehören u.a. regelmäßige **Plenardebatten zu den nationalen wie internationalen Transformationsherausforderungen**. Der Bundestag sollte zudem in der nächsten Legislaturperiode erwägen, den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBnE) zu einem starken **Ausschuss für nachhaltige Entwicklung** mit Querschnittsfunktion ähnlich dem Europa-Ausschuss weiterzuentwickeln. Nachhaltigkeit sollte auch in der **Fraktionsarbeit** besser verankert werden, z.B. mit übergreifenden Fraktions-AGs und stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden als Nachhaltigkeitsbeauftragte ihrer Fraktion.

Im **Gesetzgebungsverfahren sollten die Nachhaltigkeitsziele** auf allen Stufen berücksichtigt werden, vom Referent\*innen-Entwurf in den Ministerien bis zur letzten Lesung im Bundestag.

## 5. Den Bundeshaushalt enkeltauglich machen

Wenn das **Nachhaltigkeitsprinzip im gesamten Haushaltskreislauf** gilt, beginnend mit dem Haushaltsentwurf der Bundesregierung, über die Entscheidungen des Parlaments und die Haushaltsumsetzung bis zur Haushaltskontrolle durch Parlament und Rechnungshof, wird der Haushalt eine starke Unterstützung der Nachhaltigkeitspolitik leisten können.

Regierung und Parlament sollten daher in Zukunft den Bundeshaushalt als einen der zentralen Hebel der Nachhaltigkeitspolitik systematisch mit den Nachhaltigkeitszielen verbinden, z.B. indem ein **Klimacheck** für den Haushalt eingeführt wird (z.B. durch die Umsetzung des sogenannten do-no-harm-Prinzips) oder durch eine **Klimaquote für den Bundeshaushalt** (wie sie für den EU-Haushalt schon seit 2014 gilt). Insbesondere sollten klima- und umweltschädliche Subventionen zügig, aber sozialverträglich abgebaut werden. Dazu sind verbindliche Schritte zu vereinbaren.

Für Kernthemen der Transformationsbereiche sollte es in Zukunft **ressortübergreifende Haushaltskapitel für ressortübergreifende Maßnahmen und Programme** geben (z.B. für die Transformationsbereiche und zur Förderung der Nachhaltigkeitsanstrengungen der Kommunen). Förderprogramme sollten auf ihre Nachhaltigkeitseffekte geprüft werden.

Zudem sollte durch Ergänzungen im **Haushaltsgrundsatzgesetz und in der Bundeshaushaltsordnung (BHO)** klargestellt werden, dass die Aspekte der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen sind. Die Prinzipien der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit müssen in Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit verbunden werden.

Eine zusätzliche outcome-orientierte Haushaltsführung (results-oriented budgeting) könnte auch die ressortübergreifende Zusammenarbeit für die Transformationsbereiche stärken.

## Über den Rat für Nachhaltige Entwicklung

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) berät die Bundesregierung zur Nachhaltigkeitspolitik. Er ist in seiner Tätigkeit unabhängig und wird seit 2001 alle drei Jahre von der Bundesregierung berufen. Ihm gehören 15 Personen des öffentlichen Lebens aus der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Politik an. Den Vorsitz führt seit 2020 Dr. Werner Schnappauf, stellvertretende Vorsitzende ist Prof. Dr. Imme Scholz. Der Rat führt auch eigene Projekte durch, mit denen die Nachhaltigkeit praktisch vorangebracht wird. Zudem setzt er Impulse für den politischen und gesellschaftlichen Dialog. Der Rat wird von einer Geschäftsstelle mit Sitz in Berlin unterstützt.

## Impressum

Rat für Nachhaltige Entwicklung, Geschäftsstelle  
c/o Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit  
(GIZ) GmbH  
Potsdamer Platz 10  
10785 Berlin  
[↘ nachhaltigkeitsrat.de](https://nachhaltigkeitsrat.de)