

Bundeskanzleramt

(Einzelplan 04)

22 Bundeskanzleramt muss stärker auf nachhaltiges Handeln in der Verwaltungspraxis hinwirken

Zusammenfassung

Bei fast jeder zweiten finanzwirksamen Entscheidung der Bundesverwaltung werden Nachhaltigkeitsaspekte nicht oder nicht angemessen berücksichtigt.

Die Bundesregierung hat Nachhaltigkeit zum Ziel und Maßstab des Regierungshandelns erklärt. Nachhaltigkeit soll als Leitprinzip bei allen Maßnahmen und in sämtlichen Politikfeldern beachtet werden. Das Bundeskanzleramt ist hierfür federführend zuständig. Die Bundesministerien (Ressorts) sind in ihrem jeweiligen Bereich dafür verantwortlich, dass Nachhaltigkeit als Leitprinzip gelebt wird.

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigen jedoch, dass die Ressorts ihrer Verantwortung bislang nicht gerecht werden. Nachhaltigkeitsaspekte – das sind die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Wirkungen einer Maßnahme – werden vielfach bewusst vernachlässigt oder nicht angemessen berücksichtigt. Einschlägige Regelungen oder geeignete Methoden hierzu sind in den Ressorts häufig nicht ausreichend bekannt und werden daher auch nicht angewendet. Es besteht die Gefahr, dass Deutschland seine Nachhaltigkeitsziele nicht erreicht. Zudem wird die Bundesverwaltung so ihrer Vorbildfunktion nicht gerecht.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundeskanzleramt in seiner federführenden Zuständigkeit stärker darauf hinwirkt, dass die Ressorts Nachhaltigkeitsaspekte durchgängig bei ihren Entscheidungen und in ihrem Handeln berücksichtigen.

22.1 Prüfungsfeststellungen

Bundesverwaltung soll nachhaltig handeln

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verabschiedeten im Jahr 2015 die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030). Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie legt fest, welchen Beitrag Deutschland zur Umsetzung der Agenda 2030 leisten will. Die Bundesregierung hat darin ihre Nachhaltigkeitsziele festgelegt und das Streben nach einer nachhaltigen Entwicklung zum Leitprinzip staatlichen Handelns erklärt. Das bedeutet, dass die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen (Nachhaltigkeitsaspekte) jeder staatlichen Maßnahme identifiziert und berücksichtigt werden sollen. Etwaige Zielkonflikte sind möglichst aufzulösen.

In der institutionellen Architektur der Nachhaltigkeitsstrategie hat das Bundeskanzleramt die Federführung inne. Zentrales Organ für die Umsetzung der Strategie ist der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (Staatssekretärsausschuss), in dem alle Ressorts vertreten sind. Die Ressorts sind in ihrem jeweiligen Bereich dafür verantwortlich, Nachhaltigkeit als Leitprinzip in der Verwaltungspraxis zu berücksichtigen (Ressortprinzip).

Nachhaltigkeit wird in der Verwaltungspraxis vernachlässigt

Der Bundesrechnungshof prüfte bei mehr als 50 Maßnahmen und Programmen übergreifend, ob und inwieweit die Ressorts Nachhaltigkeitsaspekte in der Verwaltungspraxis berücksichtigten. Dabei stellte er fest, dass Nachhaltigkeitsaspekte häufig vernachlässigt wurden (vgl. Abbildung 22.1):

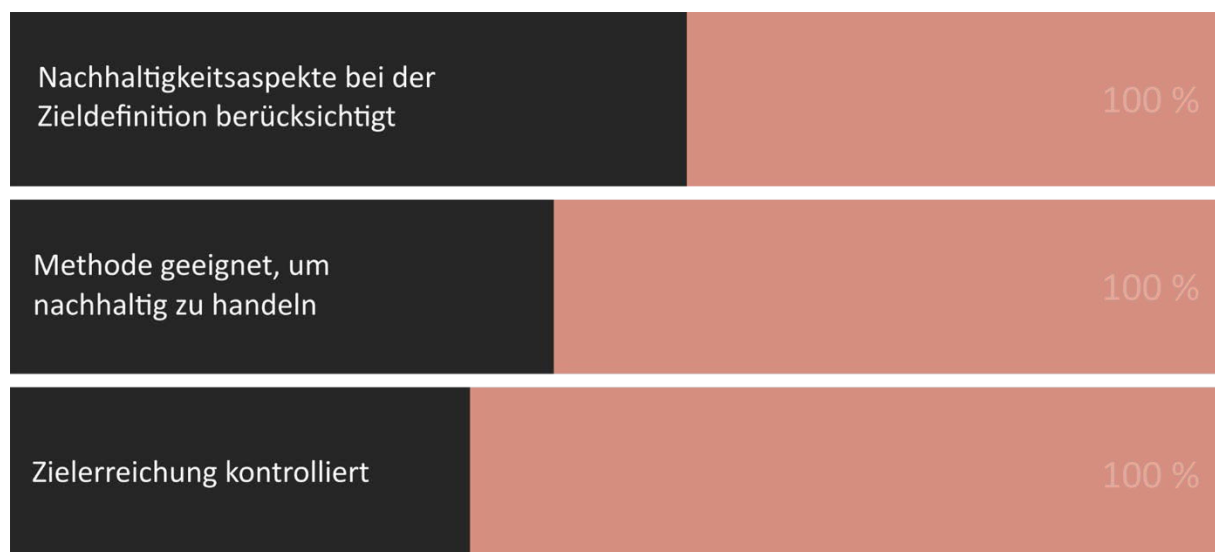
- In 44 % der Fälle versäumten die geprüften Stellen, Nachhaltigkeitsaspekte bei der Festlegung der Ziele ihrer Maßnahmen zu berücksichtigen. Damit blieb unklar, ob und inwieweit die Maßnahmen zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele hätten beitragen können oder sogar müssen. Die geprüften Stellen verzichteten dabei zum Teil bewusst darauf, Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen und begründeten dies z. B. damit, dass Entscheidungen bereits im Vorfeld feststanden oder einem interessengetriebenen Einfluss unterlagen. Nach eigenen Angaben nahm beispielsweise das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft u. a. auf Druck der Verbände keine Nachhaltigkeitsziele in die Milchsonderbeihilfeverordnung aus dem Jahr 2016 auf.
- In 55 % der Fälle war das Vorgehen der geprüften Stellen bei der Umsetzung der Maßnahmen methodisch nicht geeignet, Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen. Häufig kannten die Stellen die einschlägigen Regelungen und Methoden nicht. So verzichtete z. B. das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bei der Förderung maritimer Technologien darauf, die Programmziele mit Indikatoren zu hinterlegen, um deren Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen messen zu können, obwohl es hier einen grundsätzlichen Nachhaltigkeitsbezug erkannt hatte.

- In 62 % der Fälle kontrollierten die geprüften Stellen nicht, ob die mit der jeweiligen Maßnahme verfolgten Ziele erreicht wurden – und damit auch nicht, inwieweit sie zu den Nachhaltigkeitszielen beigetragen hat. Infolgedessen fehlte hier bereits die Voraussetzung für einen langfristig nachhaltigen Einsatz der finanziellen Mittel. Diese Konsequenz war den Stellen nicht immer bewusst. So gewährte z. B. das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit einem Naturschutzverband über mehr als 30 Jahre hinweg Zuwendungen als institutionelle Förderung, ohne die Ergebnisse und Wirkungen dieser Förderung zu messen und zu bewerten.

Abbildung 22.1

Bundesverwaltung berücksichtigt Nachhaltigkeitsaspekte zu selten

Die Auswertung von mehr als 50 Prüfungsberichten zeigt, dass die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie vielfach nicht gelebte Praxis ist. Häufig bleiben Nachhaltigkeitsaspekte bei der Zieldefinition unberücksichtigt, sind die gewählten Methoden ungeeignet oder die Zielerreichung wird nicht kontrolliert.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Auswertung aus mehr als 50 Prüfungsberichten des Bundesrechnungshofes.

Unter Verweis auf das Ressortprinzip verzichtete das Bundeskanzleramt trotz seiner Federführung für die Nachhaltigkeitsstrategie bislang darauf, stärker koordinierend auf die Ressorts einzuwirken und so die konsequente Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten zu fördern.

22.2 Würdigung

Die Bundesverwaltung hat Nachhaltigkeitsaspekte in der Verwaltungspraxis zu häufig vernachlässigt. Besonders bedenklich ist dabei, dass Nachhaltigkeitsaspekte zum Teil bewusst nicht berücksichtigt wurden oder aber die einschlägigen Regelungen und Methoden hierzu

nicht bekannt waren. Hier hatten die Ressorts versäumt, in ihrem jeweiligen Bereich ein stärkeres Bewusstsein für Nachhaltigkeit zu schaffen.

Nachhaltigkeit als Leitprinzip wird – anders als von der Bundesregierung gefordert – von der Bundesverwaltung nicht wirklich gelebt. Denn dies würde voraussetzen, dass Nachhaltigkeitsaspekte bei allen Entscheidungen über finanzwirksame Maßnahmen und auch bei deren Umsetzung berücksichtigt würden. Weiterhin müssten dazu die einschlägigen Regelungen und Methoden zumindest bekannt sein.

Im Ergebnis hat die Bundesverwaltung damit ihr Potenzial zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele nicht ausgeschöpft. Zudem wird sie so auch ihrer Rolle als Vorbild nicht gerecht. Dies könnte die Akzeptanz der Nachhaltigkeitsstrategie in Deutschland beeinträchtigen und in letzter Konsequenz auch das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele gefährden.

Vor diesem Hintergrund sollte das Bundeskanzleramt seine federführende Rolle für die Nachhaltigkeit stärker wahrnehmen. Es muss auch unter Wahrung des Ressortprinzips möglich sein, die Aktivitäten der Ressorts besser zu koordinieren und sie transparenter zu machen. Darüber hinaus sollte das Bundeskanzleramt stärker als bisher dafür werben, dass die Ressorts die notwendigen Strukturen schaffen, um Nachhaltigkeitsaspekte in der Verwaltungspraxis konsequent zu berücksichtigen.

Hierzu könnte das Bundeskanzleramt von den Ressorts z. B. eigene Strategien und Konzepte für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie einfordern. Denn letztlich braucht die Bundesverwaltung konkrete Handlungsanleitungen, damit sie Nachhaltigkeit als Leitprinzip mit Leben füllen und ihren Beitrag zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele leisten kann.

22.3 Stellungnahme

Das Bundeskanzleramt hat erklärt, dass die vom Bundesrechnungshof festgestellten Defizite aus Sicht der Ressorts weniger auf fehlende Regelungen zurückzuführen seien. Vielmehr würden einschlägige Regelungen nicht angewendet und seien in der Bundesverwaltung zum Teil auch unbekannt. Das Bundeskanzleramt hat zudem darauf hingewiesen, dass einige Ressorts inzwischen bereits Maßnahmen umgesetzt hätten, um diese Defizite abzustellen.

Darüber hinaus hat das Bundeskanzleramt mitgeteilt, dass es zwar federführend für die Nachhaltigkeitsstrategie zuständig sei. Nach dem verfassungsrechtlich verankerten Ressortprinzip obliege es jedoch den Bundesministerien, die Nachhaltigkeitsstrategie in den von ihnen verantworteten Politikfeldern eigenständig umzusetzen. Unabhängig von der Federführung und den konkreten Zuständigkeiten liege es zudem in der gemeinsamen Verantwortung aller Ressorts, die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie zu erfüllen.

Zur Frage einer stärkeren Koordinierung hat das Bundeskanzleramt darauf verwiesen, dass sich der Staatssekretärsausschuss bereits jetzt regelmäßig mit Themen aus der gesamten Bandbreite der Nachhaltigkeitspolitik befasse. Die Beschlüsse dieses Ausschusses seien für

alle Ressorts bindend. Bereits im Dezember 2019 habe der Staatssekretärsausschuss zudem beschlossen, die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie zu stärken und hierfür Maßnahmen aufgezeigt. Überdies habe die Bundesregierung in einem Maßnahmenprogramm wesentliche Vorgaben für ein nachhaltiges Verwaltungshandeln festgelegt.

Aus Sicht des Bundeskanzleramtes belegten diese Beispiele, dass es seine federführende Rolle für die Nachhaltigkeitsstrategie und bei der Koordinierung der Ressorts wahrnehme. Das Ressortprinzip sei jedoch die Grenze für darüber hinausgehende, zentrale Vorgaben oder eine weitergehende Koordinierung. Gleichwohl müsse das Leitprinzip insgesamt mehr Wirkungskraft entfalten.

22.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt die bisher ergriffenen Maßnahmen als einen Schritt in die richtige Richtung an. Es bedarf jedoch weiterer Anstrengungen, um sicherzustellen, dass Nachhaltigkeit in der Verwaltungspraxis konsequent berücksichtigt wird. Besonders bedenklich ist, dass die Ressorts einschlägige Regelungen nicht kennen oder aber ignorieren. Solange diese Defizite bestehen, kann es nicht gelingen, dass die Ressorts durchgängig nachhaltig handeln.

Die Ressorts müssen deshalb stärker in die Pflicht genommen werden. Nachhaltigkeit muss zu einem selbstverständlichen Teil der Praxis werden. Dafür bedarf es ressorteigener (Umsetzungs-)Strategien. Diese sollten so gestaltet sein, dass sie nicht nur die strategische Ausrichtung der Arbeit bestimmen. Sie sollten auch dazu dienen, die operative und administrative Verwaltungstätigkeit zu leiten. Hierzu müssen sie konkrete Handlungsanleitungen für die praktische Umsetzung bieten.

Das Bundeskanzleramt muss aufgrund seiner federführenden Verantwortung für die nachhaltige Entwicklung eine stärkere Rolle für sich beanspruchen. Auch unter Wahrung des Ressortprinzips muss es möglich sein, mit Unterstützung des Staatssekretärsausschusses die Aktivitäten der Ressorts besser zu koordinieren und Nachhaltigkeit als Leitprinzip stärker zu verankern. Andernfalls wäre die gewählte institutionelle Architektur nicht geeignet, die Nachhaltigkeitsstrategie erfolgreich umzusetzen. So besteht die Gefahr, dass Deutschland seine Nachhaltigkeitsziele nicht erreicht. Auch wird die Bundesverwaltung ihrer Vorbildfunktion nicht gerecht.