

2 Nachhaltigkeitsprüfung bei Gesetzesentwürfen: Bundesregierung informiert Gesetzgeber nur unzureichend

Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat den Gesetzgeber unvollständig über die Wirkungen ihrer Gesetzesentwürfe auf eine nachhaltige Entwicklung informiert. Dem Gesetzgeber fehlte damit eine wesentliche Entscheidungsgrundlage.

Die Bundesministerien müssen laut Gemeinsamer Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) in allen Gesetzesentwürfen deren Wirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung darstellen. Das Bundeskanzleramt ist verantwortlich für die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Nachhaltigkeitsstrategie). Es muss dafür sorgen, dass alle Bundesministerien diese umsetzen. Damit muss es auch darauf hinwirken, dass die Bundesministerien die Verpflichtung aus der GGO einhalten.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie die Bundesministerien die Wirkungen ihrer Gesetzesentwürfe auf eine nachhaltige Entwicklung prüfen und darstellen (Nachhaltigkeitsprüfung). Er hat festgestellt, dass die Bundesministerien lediglich in rund einem Viertel der untersuchten Fälle vollständige Nachhaltigkeitsprüfungen durchführten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundeskanzleramt seine koordinierende Verantwortung wahrnimmt. Es muss darauf hinwirken, dass die Bundesministerien bei jedem Gesetzesentwurf eine vollständige Nachhaltigkeitsprüfung durchführen. Ziel muss sein, dass der Gesetzgeber sämtliche Auswirkungen seiner Entscheidungen auf die nachhaltige Entwicklung kennt. Nur so kann er sie auch berücksichtigen.

2.1 Prüfungsfeststellungen

Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip des Regierungshandelns

Grundlage der Nachhaltigkeitsstrategie ist die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (Agenda 2030). Die Nachhaltigkeitsstrategie bildet den nationalen politischen Rahmen um die 17 Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 in Deutschland umzusetzen. Sie beschreibt den Weg zu einer nachhaltigen, d. h. ökonomisch starken, sozial ausgewogenen und ökologisch verträglichen Entwicklung in Deutschland. Dafür hat die Bundesregierung die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 für Deutschland konkretisiert. Auch hat sie Indikatoren festgelegt, mit denen sie messen will, inwieweit die Ziele erreicht wurden.

Das Bundeskanzleramt koordiniert die Nachhaltigkeitspolitik der Bundesregierung. Es leitet den Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (Staatssekretärsausschuss), der die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie steuern soll. Darin sind alle Bundesministerien vertreten. Die Bundesministerien sind dafür verantwortlich, die Nachhaltigkeitsstrategie in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich umzusetzen.

Nachhaltigkeitsprüfung regelmäßig unvollständig

Die Bundesministerien müssen nach der GGO bei Gesetzentwürfen darstellen, welche Wirkungen das jeweilige Gesetz auf eine nachhaltige Entwicklung hat. Die Nachhaltigkeitsstrategie konkretisiert diese Vorgabe. Danach müssen die Bundesministerien sämtliche Wirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung prüfen. Sie können sich nicht auf einzelne Wirkungen beschränken oder nur die positiven Wirkungen darstellen.

Weitere Konkretisierungen zum Umfang der Nachhaltigkeitsprüfung finden sich in einem Beschluss des Staatssekretärsausschusses vom 14. November 2022. Bei Nachhaltigkeitsprüfungen müssen sich die Bundesministerien mit den Nachhaltigkeitszielen auseinandersetzen. Dabei müssen sie Wechselwirkungen und Zielkonflikte identifizieren und auflösen. Dies soll anhand der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (ökonomisch, ökologisch, sozial) geschehen.

Der Bundesrechnungshof hat anhand einer Stichprobe von 23 Gesetzentwürfen der Bundesregierung geprüft, ob und wie die Bundesministerien die geforderte Nachhaltigkeitsprüfung durchgeführt haben. Die Gesetzentwürfe stammten aus den Jahren 2018 bis 2022. Sie kamen aus neun verschiedenen Bundesministerien.

Nur in rund einem Viertel dieser Gesetzentwürfe haben die Bundesministerien sämtliche Wirkungen, Wechselwirkungen und Zielkonflikte dargestellt. So haben sie beispielsweise nur in einem Fall die ggf. möglichen negativen Wirkungen auf die

Nachhaltigkeitsziele erkannt und erläutert. Auch haben die Bundesministerien Wechselwirkungen oder Zielkonflikte überwiegend nicht geprüft und etwaige Zielkonflikte nicht aufgelöst.

Wirkungen nahezu durchgängig nicht quantifiziert

Die Nachhaltigkeitsziele sind regelmäßig mithilfe messbarer Indikatoren quantifizierbar. Die Nachhaltigkeitsstrategie listet diese Indikatoren auf und erläutert sie. Die Bundesministerien sollen mithilfe dieser Indikatoren die möglichen Wirkungen auf die Nachhaltigkeitsziele quantifizieren.

Lediglich bei 1 der 23 vom Bundesrechnungshof geprüften Gesetzentwürfe haben die Bundesministerien quantifizierbare Angaben zu den Wirkungen gemacht.

IT-Anwendung oft nicht genutzt

Seit Dezember 2019 müssen die Bundesministerien für die Nachhaltigkeitsprüfung bei allen Gesetzgebungsvorhaben grundsätzlich eine IT-Anwendung nutzen, die elektronische Nachhaltigkeitsprüfung (eNAP). Damit soll die Nachhaltigkeitsprüfung praktisch vereinfacht und fachlich verbessert werden.

Die eNAP ist in das Projekt „Elektronisches Gesetzgebungsverfahren des Bundes“ (E-Gesetzgebung) eingebunden. Sie steht damit allen in der Bundesregierung zur Verfügung, die sich mit Gesetzentwürfen befassen.

Die Bundesministerien hätten in 20 Fällen, die vom Bundesrechnungshof geprüft wurden, eNAP nutzen müssen. Tatsächlich verwendet haben sie die IT-Anwendung in nur sechs Fällen.

Ressortkoordinatorinnen und Ressortkoordinatoren häufig nicht eingebunden

Jedes Bundesministerium hat eine Ressortkoordinatorin oder einen Ressortkoordinator zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie benannt. Diese oder dieser ist zentrale Ansprechperson im Bundesministerium zu allen Fragen der nachhaltigen Entwicklung. Die Ressortkoordinatorin oder der Ressortkoordinator soll auch beim Erstellen von Gesetzentwürfen beteiligt werden. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Ressortkoordinatorinnen und Ressortkoordinatoren unterschiedlich stark in die Rechtsetzung eingebunden sind. In einem Fall war der Ressortkoordinator eigenen Angaben des Bundesministeriums zufolge im Haus „relativ unbekannt“. In einem anderen Fall hat die Ressortkoordinatorin regelmäßig und proaktiv die aktuell mit Gesetzentwürfen

befassten Organisationseinheiten in dem Bundesministerium darauf hingewiesen, dass sie in Gesetzgebungsvorhaben einzubinden sei.

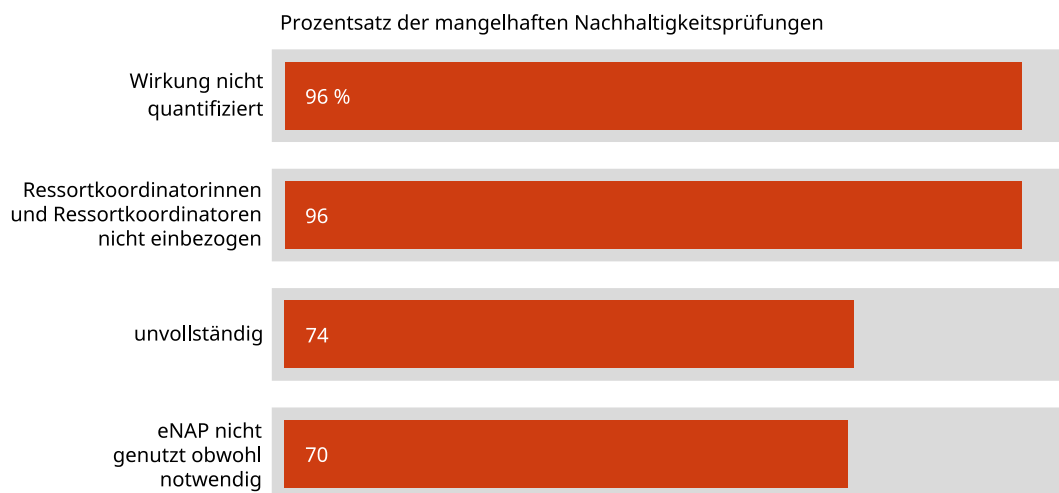
Die Bundesministerien dürfen nur dann auf die eNAP verzichten, wenn die Ressortkoordinatorin oder der Ressortkoordinator einverstanden ist. Die vorherige Zustimmung fehlte durchgängig in allen Fällen, in denen sie erforderlich war.

In Abbildung 2.1 sind die gerade beschriebenen Mängel in den Nachhaltigkeitsprüfungen grafisch dargestellt.

Abbildung 2.1

Mängel bei Nachhaltigkeitsprüfungen

Fast alle untersuchten Nachhaltigkeitsprüfungen bei Gesetzentwürfen sind unzureichend.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Geprüfte Unterlagen der Bundesministerien.

2.2 Würdigung

Der Gesetzgeber soll bei seinen Entscheidungen alle Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung kennen und berücksichtigen können. Das ist das erklärte Ziel der Bundesregierung. Um dieses Ziel zu erreichen, hat sie das Instrument der Nachhaltigkeitsprüfung geschaffen. Sie nutzt es jedoch nur unzureichend.

Die Nachhaltigkeitsprüfung kann die ihr zugedachte Aufgabe, zu einer umfassenden Entscheidungsgrundlage beizutragen, so nicht erfüllen. Im Gegenteil: Der Gesetzgeber erhält durch die unvollständige Nachhaltigkeitsprüfung regelmäßig ein zu positives Bild über das geplante Gesetz. Die systematischen Versäumnisse der Bundesministerien entwerten die Nachhaltigkeitsprüfungen.

Quantifizierbare Angaben können die Evaluation der verabschiedeten Gesetze erleichtern. Die Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie beruhen auf einer einheitlichen Methodik. Wenn die Bundesministerien diese Indikatoren durchgängig nutzen, können sie so auch die Evaluationen besser vergleichbar machen.

Die technische und personelle Unterstützung der Bundesministerien durch eNAP und die Einbindung der Ressortkoordinatorinnen und Ressortkoordinatoren ist zu begrüßen. Die Bundesministerien nutzen diese Unterstützung jedoch nur selten. Eine konsequente Nutzung dürfte sich positiv auf die Qualität der Nachhaltigkeitsprüfung auswirken.

Der Bundesrechnungshof führt die festgestellten Mängel auch darauf zurück, dass das Bundeskanzleramt seine Verantwortung nicht ausreichend wahrgenommen hat. Es hätte stärker darauf hinwirken müssen, dass die Bundesministerien vollständige Nachhaltigkeitsprüfungen durchführen. Das Bundeskanzleramt sollte seine koordinierende Verantwortung intensiver wahrnehmen und sich nachdrücklicher dafür einsetzen, dass die Bundesministerien für jeden Gesetzentwurf eine vollständige Nachhaltigkeitsprüfung durchführen.

2.3 Stellungnahme

Das Bundeskanzleramt hat in einer mit den betroffenen Bundesministerien abgestimmten Stellungnahme mitgeteilt, dass es nicht alle Erwägungen des Bundesrechnungshofes teile. Es hat erklärt, dass die Nachhaltigkeitsprüfung einen hohen Stellenwert für die Bundesregierung habe. Der Bundesrechnungshof gehe aber über den tatsächlich anzulegenden Maßstab für die Nachhaltigkeitsprüfung hinaus. Denn die geforderte umfassende Darlegung von positiven wie negativen Wirkungen sowie von Wechselwirkungen und Zielkonflikten sei nicht erforderlich.

In seiner Stellungnahme hat das Bundeskanzleramt zwar eingeräumt, dass in der Nachhaltigkeitsprüfung auch die negativen Wirkungen dargelegt werden müssten. Zielkonflikte und Abwägungen würden aber bereits in der Gesetzesfolgenabschätzung dargestellt. Die eigenständige Bedeutung der Nachhaltigkeitsprüfung beschränke sich daher auf die Darstellung der langfristigen Wirkungen eines Gesetzentwurfs, auch um Doppelungen zu vermeiden. Im Übrigen sei in wertender Gesamtbetrachtung eine Einschätzung abzugeben.

Hinsichtlich der Quantifizierung der Wirkungen hat das Bundeskanzleramt erklärt, dass dies nur eine von mehreren Methoden sei, um den Erfolg von Gesetzen zu messen. Zudem führten quantifizierbare Angaben zu einem erheblichen Mehraufwand. Dieser werde im Sinne des Bürokratieabbaus in der Verwaltung nicht angestrebt.

Ferner hat das Bundeskanzleramt darauf hingewiesen, dass eNAP integraler Bestandteil eines jeden Gesetzgebungsvorhabens sei. Die Einbindung in die E-Gesetzgebung solle zu einer merklichen Steigerung des tatsächlichen Einsatzes von eNAP führen. Denn gemäß Kabinettsbeschluss vom 16. Oktober 2024 solle die E-Gesetzgebung kontinuierlich angepasst und weiterentwickelt werden.

Hinsichtlich der Ressortkoordinatorinnen und Ressortkoordinatoren hat das Bundeskanzleramt auf einen Erfahrungsbericht der Bundesregierung vom 27. November 2023 verwiesen. Danach hätten diese eine übergeordnete Rolle in den Bundesministerien. Auch sähen einige Bundesministerien eine formalisierte Mitprüfung durch die Ressortkoordinatorin oder den Ressortkoordinator vor.

Abschließend hat das Bundeskanzleramt erklärt, dass es seine koordinierende Rolle aktiv wahrnehme. So habe es gemeinsam mit dem Bundesministerium der Justiz den Beschluss des Staatssekretärsausschusses vom 14. November 2022 vorbereitet, in dem der Umfang der Nachhaltigkeitsprüfung konkretisiert würde. Im Übrigen trügen die Bundesministerien die Verantwortung für die Durchführung der Nachhaltigkeitsprüfung.

2.4 Abschließende Würdigung

Die Äußerungen des Bundeskanzleramtes überzeugen nicht. Das Bundeskanzleramt betont zwar den hohen Stellenwert der Nachhaltigkeitsprüfung für Bundesregierung und Gesetzgeber, wird dem daraus erwachsenden Anspruch jedoch nicht gerecht.

Der Bundesrechnungshof hat den Maßstab für die Nachhaltigkeitsprüfung angelegt, auf den sich die Bundesregierung selbst verständigt und den sie sich damit selbst auferlegt hat. Denn der Maßstab beruht auf den Konkretisierungen der GGO-Vorgaben in der Nachhaltigkeitsstrategie und dem Beschluss des Staatssekretärsausschusses vom 14. November 2022. Demzufolge sind die vom Bundesrechnungshof herangezogenen Kriterien bei allen Prozessschritten der Ausarbeitung von Gesetzen einzubeziehen. Das gilt auch für die wertende Gesamtbetrachtung.

Die Nachhaltigkeitsprüfung führt nicht zu Dopplungen, sondern ist ein gesonderter Bestandteil innerhalb der Gesetzesfolgenabschätzung. Erst mit ihr werden die Wirkungen eines Gesetzentwurfs auf die Nachhaltigkeitsziele betrachtet. Das bringt auch die Bundesregierung durch gesonderte Regelungen zur Nachhaltigkeitsprüfung in der GGO nebst den weiteren Vorgaben in der Nachhaltigkeitsstrategie zum Ausdruck. Die GGO nimmt nur beispielhaft Bezug auf langfristige Wirkungen, ohne die Nachhaltigkeitsprüfung auf diese zu beschränken.

Die Nachhaltigkeitsstrategie enthält messbare Ziele und dazugehörige Indikatoren. Dadurch ist ihre Umsetzung mess- und steuerbar. Ob ein Gesetzentwurf messbar zur

nachhaltigen Entwicklung beitragen kann, lässt sich nur mit quantifizierbaren Angaben beurteilen. Bürokratieabbau kann daher kein Argument dafür sein, auf quantitative Angaben zu verzichten. Denn damit würde die Bundesregierung auf wichtige Informationen verzichten, die für eine erfolgreiche und wirksame Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie erforderlich sind. Ein solcher Verzicht widerspräche im Übrigen auch der Nachhaltigkeitsstrategie. Diese betont, dass ihre zumeist quantifizierten Indikatoren „als Prüfsteine im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung im Gesetzgebungsverfahren“ dienen sollen.

Die Hinweise des Bundeskanzleramtes zu eNAP überzeugen nicht. Der vom Bundeskanzleramt zitierte Kabinettsbeschluss sieht zwar Änderungen in der E-Gesetzgebung vor, erwähnt aber weder eNAP noch die Nachhaltigkeitsprüfung. Damit präsentiert das Bundeskanzleramt für die unzureichende Nutzung von eNAP eine Lösung, die keine ist. Die Änderungen werden voraussichtlich nicht dazu führen, dass eNAP künftig häufiger genutzt wird.

Die übergeordnete Rolle der Ressortkoordinatorinnen und Ressortkoordinatoren in den Bundesministerien ist in der Nachhaltigkeitsstrategie festgelegt. Die Ressortkoordinatorinnen und Ressortkoordinatoren nehmen diese Rolle bei der Nachhaltigkeitsprüfung allerdings überwiegend nicht wahr. Denn nur in einem der geprüften Bundesministerien war der Ressortkoordinator bei jedem Gesetzentwurf verpflichtend einzubinden. In keinem Fall, in dem auf eNAP verzichtet wurde, hatte die Ressortkoordinatorin oder der Ressortkoordinator dem zugestimmt.

Die festgestellten Mängel bei der Nachhaltigkeitsprüfung zeigen, dass das Bundeskanzleramt seine koordinierende Verantwortung nicht ausreichend wahrnimmt. Das Bundeskanzleramt verweist zwar darauf, dass es den Beschluss des Staatssekretärsausschusses mit erarbeitet habe. Das reicht jedoch nicht aus. Es hätte auch stärker auf dessen Anwendung hinwirken müssen.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seinen Forderungen fest. Das Bundeskanzleramt muss seine koordinierende Verantwortung aktiv wahrnehmen, damit die Bundesministerien den Gesetzgeber umfassend informieren.