Bundesrechnungshof

Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundeskanzleramt

Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei Gesetz- und Verordnungsentwürfen

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 3 - 0000677 22. Juli 2025

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Die Prüfungsergebnisse auf einen Blick

Nachhaltigkeitsprüfung bei Gesetz- und Verordnungsentwürfen weiter vereinheitlichen und durchgängig anwenden

Die Bundesregierung führt Nachhaltigkeitsprüfungen bei Gesetz- und Verordnungsentwürfen weder durchgängig noch umfassend durch. Damit beraubt sie sich eines wichtigen Steuerungsinstruments bei der Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

Worum geht es?

Nachhaltigkeit ist erklärtes Leitprinzip der Bundesregierung. Die Bundesregierung hat sich selbst verpflichtet, jeden Gesetz- und Verordnungsentwurf auf seine Nachhaltigkeit hin zu prüfen und zu bewerten. Trotz einer einheitlichen IT-Anwendung gibt es deutliche qualitative Unterschiede in den Nachhaltigkeitsprüfungen.

Was ist zu tun?

Die Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen muss durch weitere Unterstützung vereinheitlicht und inhaltlich verbessert werden. Hierfür sollte das Bundeskanzleramt verpflichtende Vorgaben für alle Bundesministerien machen. Zudem sollten die Bundesministerien Nachhaltigkeit von Beginn an bei allen Gesetz- und Verordnungsentwürfen mitdenken.

Was ist das Ziel?

Gesetz- und Verordnungsgeber sollen ihre Entscheidung in Kenntnis der möglichen Nachhaltigkeitswirkungen treffen können. Voraussetzung dafür ist eine belastbare Nachhaltigkeitsprüfung.

Inhaltsverzeichnis

0.	Zusammenfassung	5
1.	Vorbemerkung	8
2.	Beteiligte Stellen	9
3.	Gesetzgebung des Bundes mit Blick auf die Nachhaltigkeitsprüfung harmonisieren	12
4.	Nachhaltigkeitsprüfungen heterogen und häufig unzureichend	17
4.1	Elektronische Nachhaltigkeitsprüfung (eNAP) stärker im Gesetzgebungsverfahren verankern	17
4.2	Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung aktualisieren	20
4.3	Nachhaltigkeitsprüfungen sorgfältiger und umfassender durchführen	22
4.4	Ressortkoordinatoren stärken und Wahrnehmung der Aufgaben ressortübergreifend harmonisieren	27
4.5	Quantitative Angaben in der Nachhaltigkeitsprüfung benennen	29
5.	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung	31

Abkürzungsverzeichnis

A

Agenda 2030 *Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen*

B

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*
BMBFSFJ *Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend*
BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*
BMF Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*
BMI *Bundesministerium des Innern*
BMJV *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*
BMUKN *Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit*
BMUV *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*
BMV *Bundesministerium für Verkehr*
BMWE *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*
BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*
BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

E

E-Gesetzgebung *Elektronisches Gesetzgebungsverfahren des Bundes*

G

GGO *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*

P

PBnEZ *Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung und Zukunftsfragen*

R

Ressortkoordinator *Ressortkoordinator für nachhaltige Entwicklung*

S

SDG *Sustainable Development Goals*
Staatssekretärsausschuss *Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung*

0. Zusammenfassung

Nachhaltigkeit ist seit langem erklärtes Ziel der Bundesregierung. Die deutschen Nachhaltigkeitsziele sind in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie festgehalten. Grundlage ist die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen. Die Bundesregierung versteht Nachhaltigkeit als Zieldreieck aus ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten. Um diesem Dreiklang in allen Bereichen des Verwaltungshandelns gerecht zu werden, hat sie entschieden, Nachhaltigkeit bereits im Prozess der Rechtsetzung mitzudenken.

Der Bundesrechnungshof hat die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei Gesetz- und Verordnungsentwürfen geprüft. Mit dem vorliegenden Bericht unterrichtet er das koordinierend zuständige Bundeskanzleramt über festgestellte Mängel, die sich nachteilig auf das Erreichen der deutschen Nachhaltigkeitsziele auswirken können. Er gibt Empfehlungen, diese Mängel zu beseitigen. Die Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf des Berichts ist berücksichtigt.

Im Einzelnen hat der Bundesrechnungshof Folgendes festgestellt:

0.1 Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien regelt die Nachhaltigkeitsprüfung für Gesetz- und Verordnungsentwürfe der Bundesregierung. Mit ihr soll sichergestellt werden, dass auch die langfristigen Wirkungen von Gesetzen und Verordnungen untersucht und transparent dargestellt werden. Der Deutsche Bundestag bekannte sich ebenfalls zu den Zielen der Agenda 2030 und zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Für Gesetzentwürfe aus dessen Mitte ist jedoch keine Nachhaltigkeitsprüfung vorgesehen. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, dass die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag Unterstützung bei der Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen anbietet.

Die Bundesregierung hat eingewandt, dass die Nachhaltigkeitsprüfung für Gesetzentwürfe aus der Mitte des Deutschen Bundestages dessen eigene Angelegenheiten betreffe und eine diesbezügliche Regelung der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments unterliege.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlung aufrecht. Ein unverbindliches Angebot der Bundesregierung zur Unterstützung bei Nachhaltigkeitsprüfungen tangiert den Deutschen Bundestag nicht in seiner Geschäftsordnungsautonomie (Tz. 3).

0.2 Die Bundesministerien sollen seit Dezember 2019 durchgängig eine IT-gestützte Anwendung für die Nachhaltigkeitsprüfung verwenden. In lediglich einem Fünftel der betrachteten Fälle haben die zuständigen Stellen diese Anwendung tatsächlich genutzt. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundeskanzleramt empfohlen, die Nutzung der IT-gestützten Anwendung und damit die erforderliche Nachhaltigkeitsprüfung sicherzustellen. Hierfür sollte die IT-gestützte Anwendung verpflichtend eingeführt und deren Nutzung als zwingend einzuhaltender Verfahrensschritt vorgesehen werden.

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme die Bedeutung der IT-gestützten Anwendung betont. Zudem hat sie auf einen Kabinettbeschluss mit Eckpunkten zur einheitlichen Nutzung der e-Gesetzgebung verwiesen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, da der Kabinettbeschluss keine einheitliche Nutzung der IT-gestützten Anwendung zur Nachhaltigkeitsprüfung vorgibt (Tz 4.1).

0.3 Die vom Bundesministerium des Innern erarbeitete Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung ist seit dem Jahr 2009 unverändert. Sie ist inhaltlich überholt und sollte dringend aktualisiert werden.

In ihrer Stellungnahme hat die Bundesregierung erklärt, die Aktualisierung der Arbeitshilfe sei für dieses Jahr geplant.

Damit wird die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umgesetzt. Die Bundesregierung sollte die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei der Aktualisierung berücksichtigen (Tz. 4.2).

0.4 Die Bundesregierung missachtet die in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie konkretisierten Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, indem sie überwiegend keine sachgerechten beziehungsweise nur unzureichende Nachhaltigkeitsprüfungen vornimmt. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, dass das Bundeskanzleramt auf eine vollständige und sachgerechte Nachhaltigkeitsprüfung bei allen Gesetz- und Verordnungsentwürfen hinwirken sollte. Insbesondere sollten alle betroffenen Nachhaltigkeitsziele berücksichtigt und auch negative Auswirkungen in den Prozess einbezogen werden. Die entstehenden Wechselwirkungen und Zielkonflikte sollten dargestellt und aufgelöst werden.

Die Bundesregierung hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass sie teilweise noch präziser auf mögliche Zielkonflikte eingehen sollte. In der Gesetzesfolgenabschätzung sollten die Ressorts darstellen, ob negative Auswirkungen auf Nachhaltigkeitsziele zu erwarten seien.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Die Praxis zeigt, dass die Nachhaltigkeitsprüfungen der Ressorts überwiegend unzureichend sind. Das Bundeskanzleramt sollte sich dafür einsetzen, die Nachhaltigkeitsprüfungen der Ressorts zu verbessern (Tz. 4.3).

0.5 Jedes Ressort muss einen Ressortkoordinator zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie benennen. Dieser ist zentrale Ansprechperson und muss u. a. bei Gesetz- und Verordnungsentwürfen beteiligt werden. Zwar hat jedes Ressort einen Ressortkoordinator benannt, die Aufgabenwahrnehmung variiert jedoch stark. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, die Einbindung der Ressortkoordinatoren zu untersuchen und hieraus einheitliche Vorgaben für die Ressorts zu entwickeln.

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme auf einen Erfahrungsbericht zur Rolle der Ressortkoordinatoren verwiesen. Danach nähmen diese in den Ressorts

eine übergeordnete Rolle ein, einige Ressorts sähen eine formalisierte Beteiligung vor.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlungen aufrecht. Ziel sollte sein, dass die jeweils zuständigen Ressortkoordinatoren – wie in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vorgesehen – bei sämtlichen Gesetzgebungs- und Verordnungsvorhaben aktiv beteiligt werden (Tz. 4.4).

0.6 Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie enthält Ziele und Indikatoren. Diese Größen sind i. d. R. messbar und dienen damit als wichtiges Steuerungsinstrument. Entsprechend sind auch im Rechtsetzungsprozess quantitative Angaben zur Zielerreichung zu machen. Die IT-gestützte Anwendung für die Nachhaltigkeitsprüfung fragt diese nicht aktiv ab. Auch die Nachhaltigkeitsprüfungen der Bundesministerien enthalten nur in Einzelfällen quantitative Angaben. Um das Potenzial der Nachhaltigkeitsprüfung besser auszuschöpfen, sollte die Bundesregierung die angestrebten Wirkungen von Gesetz- und Verordnungsentwürfen in ihren Nachhaltigkeitsprüfungen quantifizieren. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die vorhandene IT-Anwendung um entsprechende Pflichtfelder zu ergänzen.

Die Bundesregierung hat erklärt, dass sie unterschiedliche Methoden zur Erfolgsmessung anwende. Quantitative Angaben seien nur eine von mehreren Möglichkeiten. Die ex-post-Evaluierung von Gesetzen würden von ihr erfolgreich angewandt. Eine darüber hinaus gehende Quantifizierung der Effekte aller Regelungen auf die Nachhaltigkeitsziele führe indes zu einem erheblichen Mehraufwand und werde im Sinne des Bürokratieabbaus in der Verwaltung nicht angestrebt.

Der Verweis der Bundesregierung auf ex-post-Evaluierungen greift aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht. Evaluierungen können die Nachhaltigkeitsprüfung nicht ersetzen, da diese – anders als die Evaluierungen – vorausschauend durchzuführen ist, also bevor die Gesetze und Verordnungen beschlossen und die tatsächlichen Auswirkungen bekannt sind. Auch ist der Bürokratieabbau kein Argument für die mangelnde Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung (Tz. 4.5).

1. Vorbemerkung

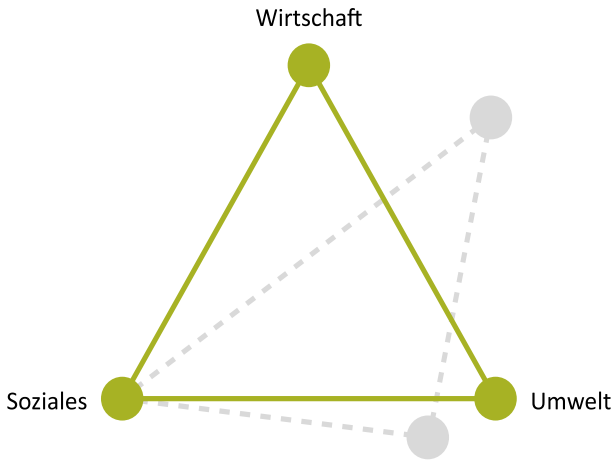
Nachhaltigkeit ist seit vielen Jahren erklärtes Leitprinzip der Bundesregierung.[1] Grundlage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen (Agenda 2030) mit ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG).[2] Die Bundesregierung hat die Agenda 2030 in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie inhaltlich durch Prinzipien, Ziele und Indikatoren konkretisiert. Sie hat ihr Verständnis von Nachhaltigkeit in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie wie folgt präzisiert:

> „Dem Leitprinzip […] zu folgen, bedeutet für die Bundesregierung, darauf hinzuarbeiten, mit ihrer Politik gleichermaßen **den Bedürfnissen der heutigen sowie künftiger Generationen gerecht zu werden** – in Deutschland sowie in allen Teilen der Welt – und ihnen ein Leben in voller Entfaltung ihrer Würde zu ermöglichen. Dafür bedarf es einer **wirtschaftlich leistungsfähigen, sozial ausgewogenen und ökologisch verträglichen Entwicklung** […]."[3]

Abbildung 1

Zieldreieck der Nachhaltigkeit

Die ökologischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen **jeder staatlichen Maßnahme** sollen identifiziert und **angemessen berücksichtigt** werden.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2025, S. 16.

Das Leitprinzip Nachhaltigkeit ist damit nicht als „ein" Ziel zu verstehen, das Regierung und Verwaltung des Bundes erreichen sollen. Es bildet vielmehr ein Zieldreieck, aus

---

1 Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 14 und 15, sowie Weiterentwicklung 2025, S. 15.

2 „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung", Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, verabschiedet am 25. September 2015.

3 Vgl. Bundestagsdrucksache 19/27530, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 14.[Hervorhebungen im Original], inhaltsgleich in der Weiterentwicklung 2025, S. 15.

ökologischen, ökonomischen und sozialen Aspekten, die bei jeder staatlichen Maßnahme identifiziert und angemessen berücksichtigt werden sollen. Diese drei Dimensionen sind als Rahmen und Handlungsanleitung zu verstehen.

Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sollen bei Gesetz- und Verordnungsentwürfen die Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung untersucht und das Ergebnis in der Gesetzesbegründung dargestellt werden.[4] Im November 2022 hat die Bundesregierung betont, dass Nachhaltigkeitsaspekte in allen Stadien der Entstehung eines Gesetz- oder Verordnungsentwurfs von Beginn an zu berücksichtigen sind.[5] Ein Jahr später hat sie ihre Forderung nochmals bekräftigt.[6]

In einer Prüfung der nationalen Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung aus dem Jahr 2019 hat der Bundesrechnungshof u. a. festgestellt, dass die Bundesregierung mit der Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung zwar ein wichtiges Instrument für eine kohärente Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie geschaffen hat, dieses jedoch nicht ausreichend nutzt. Der Bundesrechnungshof hat daraufhin dem Bundeskanzleramt empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die Ressorts dieses wichtige Instrument durchgängig anwenden. [7]

Die Bundesregierung hat sich für das Instrument der Nachhaltigkeitsprüfung entschieden, um das Leitprinzip Nachhaltigkeit in der Rechtsetzung mit Leben zu füllen und auf diesem Wege ihre Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Vor diesem Hintergrund haben wir geprüft, ob und inwieweit die Bundesregierung das Instrument bei ihren Gesetz- und Verordnungsentwürfen sachgerecht anwendet und so die Voraussetzungen schafft, damit die beabsichtigte positive Wirkung erreicht werden kann. Die Entscheidung der Bundesregierung für das Instrument der Nachhaltigkeitsprüfung haben wir nicht in Frage gestellt.

2. Beteiligte Stellen

Die federführende Zuständigkeit für die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie liegt – aufgrund des Querschnittscharakters dieser Aufgabe – beim **Bundeskanzleramt**. Damit möchte die Bundesregierung die Bedeutung des Leitprinzips Nachhaltigkeit für alle Politikbereiche

---

4 Vgl. § 43 Absatz 1 Nummer 5 i. V. m. § 44 Absatz 1 Satz 4 GGO für Gesetzentwürfe sowie § 62 Absatz 2 i. V. m. §§ 43 Absatz 1 Nummer 5 und 44 Absatz 1 Satz 4 GGO für Verordnungsentwürfe.

5 Vgl. Beschluss des Staatssekretärsausschusses vom 14. November 2022, Empfehlungen zur Stärkung der Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitsziele bei der Erstellung von Gesetzen und Verordnungen, Buchstabe A, erster Punkt.

6 Vgl. Erfahrungsbericht der Bundesregierung zur Umsetzung der „Empfehlungen zur Stärkung der Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitsziele bei der Erstellung von Gesetzen und Verordnungen“ des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums der Justiz vom 14. November 2022, beschlossen im Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung am 27. November 2023.

7 Abschließende Prüfungsmitteilung vom 13. August 2019, Gz.: I 7 (I 1) – 2018 – 0911 und Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über die Prüfung der nationalen Umsetzung der Ziele für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen – Agenda 2030 vom 6. Juli 2020, Gz.: I 3 (I 7) – 2019 – 0942.

betonen und eine ressortübergreifende Steuerung sicherstellen. Die Zuständigkeit der Ressorts für die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in den jeweiligen Politikbereichen bleibt davon unberührt. Alle Ressorts sind gemeinsam dafür verantwortlich, die Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu erreichen.[8]

Zentrales Organ für die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist der vom Bundeskanzleramt geleitete **Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung** (Staatssekretärsausschuss). Er soll darauf achten, dass die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie als roter Faden alle Politikbereiche durchzieht und in diesen zur Anwendung kommt. Im Staatssekretärsausschuss sind alle Bundesministerien vertreten.[9] Die **Arbeitsgruppe für nachhaltige Entwicklung** bereitet die Sitzungen des Staatssekretärsausschusses vor und begleitet die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie durch die Ressorts. Sie wird ebenfalls vom Bundeskanzleramt geleitet.[10]

Die Nachhaltigkeitsprüfung bei der Gesetzesfolgenabschätzung obliegt dem für das jeweilige Vorhaben **federführenden Bundesministerium**.[11] Hierbei bezieht es gegebenenfalls andere betroffene Bundesministerien in einer Ressortabstimmung ein.[12] Das Ergebnis der Nachhaltigkeitsprüfung ist zu dokumentieren.

Jedes Bundesministerium benennt einen **Ressortkoordinator**[13] zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Als zentrale Ansprechperson zu Fragen der nachhaltigen Entwicklung soll der Ressortkoordinator ein abgestimmtes und gemeinsames Handeln innerhalb des jeweiligen Ressorts gewährleisten u. a. bei der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahren.[14]

Seit einigen Jahren engagiert sich das **Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** (BMJV) in Absprache mit dem Bundeskanzleramt ressortübergreifend für ordnungsgemäße Nachhaltigkeitsprüfungen bei der Gesetzesfolgenabschätzung.[15] So basiert der Beschluss des Staatssekretärsausschusses zur Einbeziehung von Nachhaltigkeitszielen bei der Gesetzgebung[16] auf einem gemeinsamen Entwurf von Bundeskanzleramt und BMJV. Auch hat das BMJV eine Arbeitshilfe mit Leitfragen und Arbeitsschritten zur

---

8 Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 18, S. 367 sowie Weiterentwicklung 2025, S. 110, S. 169.

9 Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 18, S. 73 sowie Weiterentwicklung 2025, S. 111.

10 Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 19, S. 73 sowie Weiterentwicklung 2025, S. 111.

11 Vgl. § 44 Absatz 1 Satz 4 GGO und Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 378 sowie Weiterentwicklung 2025, S. 169.

12 Vgl. §§ 43 bis 45 GGO.

13 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwenden wir in diesem Bericht nur die männliche Form (generisches Maskulinum).

14 Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 19 sowie Weiterentwicklung 2025, S. 112.

15 Mit Organisationserlass vom 6. Mai 2025 hat das Bundesministerium der Justiz (BMJ) die Bezeichnung Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) erhalten.

16 Beschluss des Staatssekretärsausschusses vom 14. November 2022.

Nachhaltigkeitsprüfung entwickelt und fortgeschrieben. Zudem bietet das BMJV regelmäßig allen Bundesministerien Informationsveranstaltungen zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in Gesetz- und Verordnungsentwürfen an. Das Angebot wird nach Kenntnis des Bundesrechnungshofes genutzt.

Parlamentarisches Kontrollorgan für die Nachhaltigkeitsprüfung ist der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** und Zukunftsfragen (PBnEZ), der vom Deutschen Bundestag eingesetzt wurde.[17] Er erhält alle Gesetzentwürfe der Bundesregierung und bewertet summarisch die Nachhaltigkeitsprüfung. Der PBnEZ kann – eigenen Angaben zufolge – keine vertiefte inhaltliche Bewertung der Nachhaltigkeitsprüfungen vornehmen. Seine Stellungnahme legt er dem jeweils federführenden Ausschuss des Deutschen Bundestages vor, der diese Stellungnahme berät. Er wird nach der Ressortabstimmung und damit unmittelbar vor der parlamentarischen Beratung der Gesetzentwürfe beteiligt. Seine Prüfbitten haben keine aufschiebende Wirkung. Zusätzlich nimmt der PBnEZ an den Sitzungen des Staatssekretärsausschusses teil und fertigt Stellungnahmen und Empfehlungen zu dessen Schwerpunktthemen.

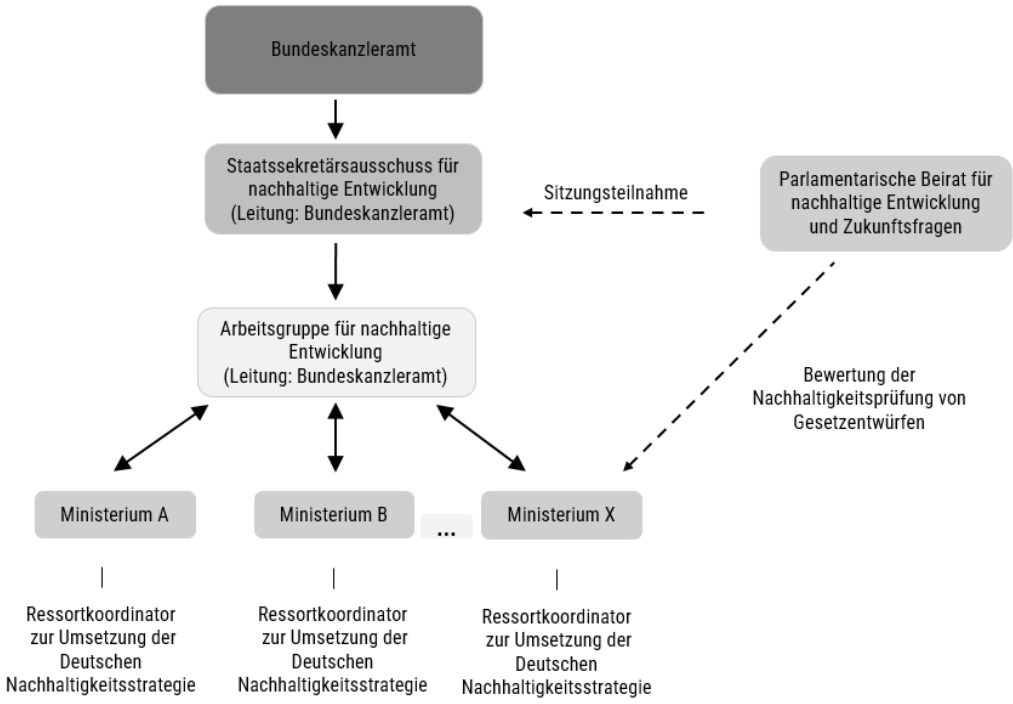
In nachfolgender Abbildung 2 wird die zuvor beschriebene Architektur zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie veranschaulicht. Die Abbildung beschränkt sich dabei auf die beteiligten Stellen bei der Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen.

[17] Vgl. Grundsatzbeschluss 2022 zur Nachhaltigkeitsstrategie, Bundestagsdrucksache 20/4810, Abschnitt Nachhaltigkeitsziele in der Gesetzgebung. Für die 21. Legislaturperiode siehe Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Die Linke – Einsetzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung und Zukunftsfragen, Bundestagsdrucksache 21/571. Zuvor, in der 20. Legislaturperiode siehe Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – Einsetzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung, Bundestagsdrucksache 20/696.

Abbildung 2

Architektur zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsprüfung

In die Erarbeitung von Vorgaben zur Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen der Bundesregierung und in deren Umsetzung sind zahlreiche Stellen eingebunden. Dadurch soll eine einheitliche Vorgehensweise sichergestellt werden.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021 sowie Weiterentwicklung 2025.

3. Gesetzgebung des Bundes mit Blick auf die Nachhaltigkeitsprüfung harmonisieren

<u>Sachverhalt</u>

Die Bundesregierung regelt die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Verfahren zum Erlass von Gesetz- und Verordnungsentwürfen verpflichtend in ihrer GGO.[18] Mit der Nachhaltigkeitsprüfung möchte sie sicherstellen, dass auch die langfristigen Wirkungen von Gesetzen und Verordnungen transparent dargestellt werden. Mögliche Alternativen und Wechselwirkungen sowie Zielkonflikte sollen sichtbar gemacht und durch ein Abwägen der

[18] Vgl. § 43 Absatz 1 Nummer 5 i. V. m. § 44 Absatz 1 Satz 4 GGO für Gesetzesentwürfe sowie § 62 Absatz 2 i. V. m. §§ 43 Absatz 1 Nummer 5 und 44 Absatz 1 Satz 4 GGO für Verordnungsentwürfe.

drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (ökologisch, ökonomisch und sozial) aufgelöst werden.[19]

Der Deutsche Bundestag bekannte sich im Jahr 2020 in seinem Beschluss „*Nachhaltigkeit ist Richtschnur unserer Politik*“[20] ebenfalls zu den Zielen der Agenda 2030 und zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Er stellte fest, dass

„den Zielen für nachhaltige Entwicklung und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie dann eine angemessene Bedeutung verliehen wird, wenn in allen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung als zentrale Aufgabe betrachtet wird.“[21]

Für Gesetzentwürfe aus der Mitte des Deutschen Bundestages gibt es keine Regelung zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten. Der Deutsche Bundestag ist bei der Vorlage von Gesetzentwürfen an die Regelungen seiner Geschäftsordnung gebunden.[22] Danach sind Gesetzentwürfe mit einer kurzen Begründung zu versehen.[23] Ein gesonderter Hinweis auf die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten ist darin nicht enthalten.

In ihrem Papier „*Transformation erreichen – Perspektiven für die Deutsche Nachhaltigkeitspolitik*“ wirft die Bundesregierung im Jahr 2021 die Frage auf, wie der Deutsche Bundestag das Leitprinzip der nachhaltigen Entwicklung systematisch in seine Arbeit aufnehmen kann.[24] Wir konnten nicht erkennen, dass die Bundesregierung dieser Frage seither nachgegangen ist. Vielmehr stellten wir fest, dass für Gesetzentwürfe aus der Mitte des Deutschen Bundestages grundsätzlich keine Nachhaltigkeitsprüfungen durchgeführt wurden, und zwar auch dann nicht, wenn die fachlich zuständigen Bundesministerien eine Formulierungshilfe zur Verfügung gestellt hatten.

Nachfolgende Abbildung 3 zeigt die Aufteilung der Gesetzentwürfe auf die initiierenden Verfassungsorgane in der 19. Legislaturperiode. Von den insgesamt 941 Gesetzentwürfen brachten die Bundesregierung 489 (52 %), der Deutsche Bundestag 317 (34 %) sowie – über den Bundesrat – die Länder 135 (14 %) Gesetzentwürfe ein.[25]

---

[19] Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 73.

[20] Vgl. Beschluss des Deutschen Bundestages in seiner 175. Sitzung am 16. September 2020 auf der Grundlage der Bundestagsdrucksache 19/22505.

[21] Beschluss des Deutschen Bundestages in seiner 175. Sitzung am 16. September 2020 auf der Grundlage der Bundestagsdrucksache 19/22505, S. 2.

[22] Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 25. Juni 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 23. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2598, GOBT).

[23] Vgl. § 76 Absatz 2 GOBT.

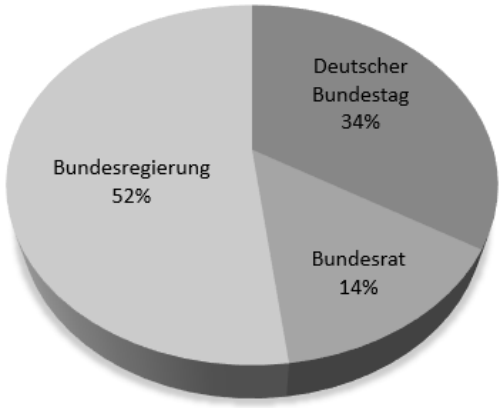
[24] Papier „Transformation erreichen – Perspektiven für die Deutsche Nachhaltigkeitspolitik“, beschlossen vom Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung am 14. Juni 2021, S. 4.

[25] Parlamentsdokumentation, Statistik der Gesetzgebung – 19. Wahlperiode. Für die 20. Wahlperiode zeichnet sich mit Stand 30. April 2025 ein fast unverändertes Bild ab.

Abbildung 3

Verteilung der Gesetzentwürfe auf die initiierenden Verfassungsorgane in der 19. Legislaturperiode

Die Bundesregierung brachte etwas mehr als die Hälfte der Gesetzentwürfe ein. Ein Drittel der Gesetzentwürfe entstammt der Mitte des Deutschen Bundestages. Für sie ist keine Nachhaltigkeitsprüfung vorgeschrieben.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Parlamentsdokumentation, Statistik der Gesetzgebung – 19. Wahlperiode.

Beispiel 1: Gesetzentwurf zum Tierwohl

Im März 2021 legte die Bundesregierung in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie erstmals sog. Transformationsbereiche fest.[26] Die Transformationsbereiche verknüpfen verschiedene Nachhaltigkeitsziele, bei denen besonderer Handlungsbedarf besteht, da sie nach derzeitigem Stand nicht erreicht werden. Tierwohl ist eines der Ziele im Transformationsbereich „nachhaltige Agrar- und Ernährungssysteme“.

Die Koalitionsfraktionen brachten im Juni 2020 den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Tierwohls in Tierhaltungsanlagen in den Deutschen Bundestag ein.[27] Im Juli 2020 brachte die Bundesregierung einen wortgleichen Gesetzentwurf ein.[28] Der Deutsche Bundestag erklärte den Regierungsentwurf im Jahr 2021 für erledigt[29] und nahm den eigenen Entwurf im Juni 2021 in geänderter Form an.[30]

Weder der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen noch der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthielt eine Nachhaltigkeitsprüfung.

[26] Vgl. Bundestagsdrucksache 19/27530.
[27] Vgl. Bundestagsdrucksache 19/20597.
[28] Vgl. Bundestagsdrucksache 19/20977.
[29] Vgl. Bundesratsdrucksache 0580/21.
[30] Vgl. Bundestagsdrucksache 19/30913.

Beispiel 2: Gesetzentwurf zu Windenergieanlagen an Land

Die Bundesregierung strebt – ausweislich der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021[31] – an, den aus ihrer Sicht stockenden Ausbau der Windenergieanlagen voranzubringen. Dadurch möchte sie die Energiewende umsetzen und die Klimaziele erreichen.

Im Juni 2022 brachten die Koalitionsfraktionen den Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land in den Deutschen Bundestag ein.[32] Das fachlich zuständige Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE)[33] verfasste dabei die Formulierungshilfe für den Gesetzentwurf. Der Deutsche Bundestag nahm den Gesetzentwurf im Juli 2022 an.

Die Gesetzesfolgenabschätzung zu dem Gesetzentwurf enthält zwar Ausführungen zu Nachhaltigkeitsaspekten. Diese seien – so das BMWE – jedoch aus der Nachhaltigkeitsprüfung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes entnommen.[34] Auf eine eigene Nachhaltigkeitsprüfung habe es verzichtet, da es sich um ein Vorhaben aus der Mitte des Deutschen Bundestages gehandelt habe.[35]

Bewertung und Empfehlung

Wird bei Gesetzentwürfen auf die Nachhaltigkeitsprüfung verzichtet, so führt dies unweigerlich dazu, dass dem Gesetzgeber nicht das vollständige Bild der Chancen und Risiken für das Erreichen der jeweils betroffenen Nachhaltigkeitsziele vorliegt, bevor er über das Gesetz entscheidet. Die ungleiche Behandlung von Gesetzentwürfen des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung ist vor diesem Hintergrund nachteilig. Im Ergebnis wird dadurch in Kauf genommen, dass bei gut einem Drittel der insgesamt in den Deutschen Bundestag eingebrachten Gesetzentwürfe, keine Nachhaltigkeitsprüfung durchgeführt wird.[36]

Besonders bezeichnend ist dabei, dass dies selbst Bereiche betrifft, die – wie die beiden hier dargestellten Beispiele zeigen – explizit in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie genannt sind und bei denen die Bundesregierung einen besonderen Handlungsbedarf identifiziert hat.

---

[31] Auch die Weiterentwicklung 2025 zeigt auf, dass die Bundesregierung den Ausbau der Windenergie weiter voranbringt und bringen will.

[32] Vgl. Bundestagsdrucksache 20/2355.

[33] Mit Organisationserlass vom 6. Mai 2025 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) die Bezeichnung Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) erhalten.

[34] Vgl. Bundestagsdrucksache 20/1630. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2023 ist Teil des Entwurfs des Artikelgesetzes zu Sofortmaßnahmen für einen beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und weiteren Maßnahmen im Stromsektor. Die Nachhaltigkeitsprüfung betrifft nicht nur das Erneuerbare-Energien-Gesetz 2023, sondern das gesamte Artikelgesetz.

[35] Vgl. E-Mail des BMWK an den Bundesrechnungshof vom 16. Januar 2023.

[36] Bezogen auf die in den Deutschen Bundestag eingebrachten Gesetzentwürfe in der 19. Legislaturperiode.

Die Bundesregierung sollte den Deutschen Bundestag daher aktiv dabei unterstützen, das Potenzial der Nachhaltigkeitsprüfung bei Gesetzentwürfen konsequent zu nutzen. Dazu könnte die Bundesregierung z. B. in der GGO regeln, dass die Bundesministerien in den Fällen, in denen sie den Deutschen Bundestag mit einer Formulierungshilfe unterstützen, grundsätzlich in gleicher Weise wie bei einem Gesetzentwurf der Bundesregierung eine Nachhaltigkeitsprüfung durchführen und dem Deutschen Bundestag deren Ergebnisse zur Verfügung stellen. Sollte der Deutsche Bundestag beabsichtigen, Gesetze ohne Formulierungshilfe einzubringen, so könnte ihm für die Nachhaltigkeitsprüfung eine zentrale Ansprechstelle innerhalb der Bundesregierung benannt werden, die bei Bedarf unterstützt.

Diese oder ähnlich gelagerte Maßnahmen würden nicht nur die Gesetzgebungspraxis des Bundes harmonisieren, sondern auch das Erreichen der Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie unterstützen.

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme auf Artikel 40 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz verwiesen. Die Nachhaltigkeitsprüfung für Gesetzesentwürfe aus der Mitte des Deutschen Bundestages betreffe dessen eigene Angelegenheiten und unterliege damit der Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments.

Weiter hat die Bundesregierung darauf hingewiesen, dass aus den Formulierungshilfen für Gesetzentwürfe des Deutschen Bundestages keine formellen Mitwirkungsrechte für die Ressorts und das Bundeskanzleramt erwachsen. Die Vorgaben für die Gesetzesfolgenabschätzung aus der GGO fänden insoweit keine Anwendung.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlungen an die Bundesregierung. Diese sollte ihre Bereitschaft zur Unterstützung des Deutschen Bundestages bei der Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzentwürfen aus dessen Mitte zum Ausdruck bringen. Da es sich lediglich um ein Angebot handeln würde, wäre die Geschäftsordnungsautonomie des Deutschen Bundestages hierdurch nicht berührt.

Zudem sollte das Bundeskanzleramt die Bundesministerien – z. B. durch eine Änderung der GGO – dazu anhalten, bei Formulierungshilfen für den Deutschen Bundestag eine Nachhaltigkeitsprüfung durchzuführen und dem Deutschen Bundestag die Ergebnisse unverbindlich zur Verfügung zu stellen. Ein solches unverbindliches Informationsangebot bedarf keiner formellen Mitwirkungsrechte.

4. Nachhaltigkeitsprüfungen heterogen und häufig unzureichend

Die Bundesregierung hat den Deutschen Bundestag im November 2022 über ihren Grundsatzbeschluss zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie unterrichtet. Danach führt sie für alle Gesetze und Verordnungen bei der Gesetzesfolgenabschätzung standardmäßig eine Nachhaltigkeitsprüfung durch. Die Nachhaltigkeitsprüfung ist an den Zielen und Prinzipien der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sowie an den globalen Nachhaltigkeitszielen auszurichten.[37] Die Ressorts sollen Nachhaltigkeitsziele frühzeitig – also von Beginn an – im Rechtsetzungsprozess einbeziehen.[38]

Die Nachhaltigkeitsprüfung soll nicht nur positive, sondern auch mögliche negative Auswirkungen erfassen, was eine wertende Gesamtbetrachtung erfordert.[39] Die Ressorts haben die Vorgaben aus dem Grundsatzbeschluss in eigener Verantwortung umzusetzen. In ihren Ressortberichten sollen sie darstellen, durch welche Maßnahmen sie die Durchführung der Nachhaltigkeitsprüfung sicherstellen.

Da die Nachhaltigkeitsprüfung Bestandteil der Gesetzesfolgenabschätzung nach § 44 GGO ist, ist sie Voraussetzung für die Kabinettreife von Gesetzentwürfen.

In einer Stichprobe haben wir die Nachhaltigkeitsprüfung zu 34 Gesetz- und Verordnungsentwürfen der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages betrachtet. Davon datieren 32 Entwürfe aus den Jahren 2020 bis 2022, ein Entwurf aus dem Jahr 2018 und einer aus dem Jahr 2019.

4.1 Elektronische Nachhaltigkeitsprüfung stärker im Gesetzgebungsverfahren verankern

Sachverhalt

Seit Dezember 2019 sollen die Ressorts für die Nachhaltigkeitsprüfung bei allen Regelungsvorhaben durchgehend eine IT-gestützte Anwendung nutzen, die elektronische

[37] Vgl. Grundsatzbeschluss 2022 zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, Bundestagsdrucksache 20/4810, S. 11.

[38] Vgl. Empfehlungen des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung zur Stärkung der Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitsziele bei der Erstellung von Gesetzen und Verordnungen vom 14. November 2022, Abschnitt A.

[39] Vgl. Empfehlungen des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung zur Stärkung der Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitsziele bei der Erstellung von Gesetzen und Verordnungen vom 14. November 2022, Abschnitt B.

Nachhaltigkeitsprüfung (eNAP).[40] Damit soll die Prüfung vereinfacht und deren Qualität verbessert werden.

Die Anwendung eNAP ist in das Projekt „Elektronisches Gesetzgebungsverfahren des Bundes“ (E-Gesetzgebung) eingebunden.[41] Die E-Gesetzgebung ist Bestandteil der Dienstekonsolidierung des Bundes und zielt u. a. darauf ab, das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene vollständig elektronisch, medienbruchfrei und interoperabel abzubilden. Die Projektlaufzeit endete am 31. Dezember 2024.[42] Bis dahin sollten im Rahmen der Dienstekonsolidierung alle Anwendungsfälle der Bundesregierung abgebildet werden.[43]

Durch die Einbindung in die E-Gesetzgebung steht eNAP jeder mit Rechtsetzungsentwürfen befassten Organisationseinheit zur Verfügung. Die Anwendung leitet den Nutzer durch die 17 Nachhaltigkeitsziele mit ihren jeweiligen Indikatoren und erstellt eine Zusammenfassung. Das Erfassen von negativen Auswirkungen, Wechselwirkungen und Zielkonflikten ist möglich, aber im System nicht obligatorisch. Die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit werden nicht erwähnt.

Die mit eNAP erstellte Zusammenfassung[44] ist von dem jeweiligen Fachreferat zu den Akten zu nehmen. In Ausnahmefällen kann mit Zustimmung des zuständigen Ressortkoordinators auf die Nutzung von eNAP verzichtet werden.[45]

Von den 34 in unserer Stichprobe geprüften Gesetz- und Verordnungsentwürfen stammten 29 von der Bundesregierung. Für 27 dieser 29 Gesetz- und Verordnungsentwürfe der Bundesregierung galt bereits die Verpflichtung, eNAP grundsätzlich zu nutzen. Tatsächlich nutzte die Bundesregierung eNAP aber nur in 6 Fällen.[46] Keines der betrachteten Bundesministerien wendete eNAP durchgängig an. Zugleich fehlte in allen Fällen, in denen eNAP nicht genutzt

[40] Beschluss des Staatssekretärsausschuss vom 16. Dezember 2019, Bericht der Bundesregierung über die Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung, Bundestagsdrucksache 19/32709, S. 12; Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 378, Weiterentwicklung 2025, S. 169.

[41] Siehe https://plattform.egesetzgebung.bund.de/cockpit/#/egfa, zuletzt abgerufen am 8. Juli 2025.

[42] Siehe https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Gesetzgebung/Projekt_eGesetzgebung/projekt_E_gesetzgebung_node.html, zuletzt abgerufen am 8. Juli 2025.

[43] Vgl. https://plattform.egesetzgebung.bund.de/cockpit/#/ueberDasProjekt, zuletzt abgerufen am 8. Juli 2025.

[44] Zusammenstellung aller Eintragungen zu den 17 Nachhaltigkeitszielen je Gesetzentwurf.

[45] Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 378, Weiterentwicklung 2025, S. 169.

[46] In einem der sechs Fälle übernahm das damalige Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ, mit Organisationserlass vom 6. Mai 2025 hat das BMFSFJ die Bezeichnung Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) erhalten) die mit eNAP erstellte Zusammenfassung wortgleich in die Begründung zum Gesetzentwurf. Auf eine separate Dokumentation habe es daher verzichtet. Siehe Antwort des damaligen BMFSFJ an den Bundesrechnungshof vom 15. Februar 2023.

wurde, die erforderliche Zustimmung des Ressortkoordinators, um auf die Nutzung zu verzichten.[47]

Bewertung und Empfehlung

Die Entwicklung und Einführung von eNAP bewerten wir als einen Schritt in die richtige Richtung. Die Einbindung von eNAP in die E-Gesetzgebung ist folgerichtig. Denn die Nachhaltigkeitsprüfung sollte integraler Bestandteil eines jeden Rechtsetzungsvorhabens sein. Wird dieser integrative Ansatz konsequent zu Ende gedacht, muss eNAP zu einem verpflichtenden Baustein in der E-Gesetzgebung werden.

Unsere Feststellungen in diesem Bereich zeigen indes, dass hier noch erheblicher Handlungsbedarf besteht. Denn die tatsächliche Nutzung von eNAP liegt in unserer Stichprobe lediglich bei etwa einem Fünftel.

Vor diesem Hintergrund sollte das Bundeskanzleramt zeitnah noch einmal eindringlich die Nutzung von eNAP bei allen Bundesministerien anmahnen. Zudem regen wir an, technische Vorkehrungen in der E-Gesetzgebung zu treffen, die eine Nutzung von eNAP sicherstellen und dadurch deutlich machen, dass dieser Verfahrensschritt zwingend einzuhalten ist. Damit kann die Bundesregierung gewährleisten, dass grundsätzlich kein Gesetz- oder Verordnungsentwurf das Verfahren ohne Nachhaltigkeitsprüfung durchläuft. Die Gründe für einen Verzicht auf die Nachhaltigkeitsprüfung sollten gemeinsam mit der Zustimmung des Ressortkoordinators im System dokumentiert werden müssen.

Darüber hinaus sollte eNAP so angepasst werden, dass die negativen Auswirkungen eines Vorhabens sowie etwaige Wechselwirkungen und Zielkonflikte aktiv abgefragt werden. Die Auflösung von Wechselwirkungen und Zielkonflikten bei der Abwägung der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit sollte in einem Pflichtfeld vorgesehen werden.

Ziel sollte sein, dass sich die Bundesministerien in der Gesetzgebung mit den Auswirkungen der neuen Vorschriften auf die Nachhaltigkeitsziele auseinandersetzen müssen.

Stellungnahme Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme die Bedeutung der elektronischen Nachhaltigkeitsprüfung betont. Die Einführung von eNAP sei ein Schritt in die richtige Richtung

[47] Vgl. Antworten der Bundesministerien an den Bundesrechnungshof (BMAS vom Januar 2023; Bundesministerium für Verkehr (BMV, damals Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV, mit Organisationserlass vom 6. Mai 2025 hat das BMDV die Bezeichnung BMV erhalten) vom 12. Januar 2023; BMF vom 14. Februar 2023; BMBFSFJ, damals BMFSFJ vom 15. Februar 2023, BMI vom 27. Dezember 2022; Bundesministerium der Verteidigung vom 21. Dezember 2022; BMWE, damals BMWK vom 20. Januar 2023, 17. Februar 2023 und 12. Mai 2023; Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) vom 25. Januar 2023; Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN), damals Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV, mit Organisationserlass vom 6. Mai 2025 hat das BMUV die Bezeichnung BMUKN erhalten) vom 6. Februar 2023).

gewesen. Sie hat auf den Kabinettbeschluss vom 16. Oktober 2024 verwiesen, in dem sie Eckpunkte zur einheitlichen Nutzung der E-Gesetzgebung festgelegt habe.[48]

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Der Kabinettbeschluss vom 16. Oktober 2024 sieht vor, dass künftig bestimmte Funktionsbereiche der E-Gesetzgebung einheitlich durch die Bundesressorts genutzt werden sollen. Die elektronische Nachhaltigkeitsprüfung gehört nicht dazu. Auch findet sich kein sonstiger Verweis auf die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Rahmen der Erarbeitung von Gesetzen und Verordnungen. Insofern vermag die Stellungnahme der Bundesregierung nicht zu überzeugen.

Das Bundeskanzleramt sollte eine Ausweitung des Kabinettbeschlusses zur einheitlichen Nutzung der E-Gesetzgebung auf die elektronische Nachhaltigkeitsprüfung mittels eNAP anregen. Die elektronische Nachhaltigkeitsprüfung sollte verpflichtender Baustein in der E-Gesetzgebung werden. Dabei sollten auch negative Auswirkungen, Wechselwirkungen sowie Zielkonflikte und deren Auflösung in eNAP dokumentiert werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass sich die Bundesregierung bei jedem Gesetz- und Verordnungsentwurf mit dessen Auswirkungen auf die Nachhaltigkeitsziele auseinandersetzt.

4.2 Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung aktualisieren

Sachverhalt

Mit Änderung der GGO vom Mai 2009 ist die Nachhaltigkeitsprüfung fester Bestandteil der Gesetzesfolgenabschätzung geworden. Das Bundesministerium des Innern (BMI) veröffentlichte kurz darauf eine ressortübergreifend abgestimmte Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung. Diese ist seither unverändert im Intranet des Bundes abrufbar. Danach sollen die Bundesministerien bei der Gesetzesfolgenabschätzung die Wirkung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung – also der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – prüfen.

Die Arbeitshilfe sieht vor, dass die Prüfung aus Gründen der Praktikabilität zunächst kursorisch erfolgen soll. Ist aufgrund dieser kursorischen Prüfung erkennbar, dass die geplanten Regelungen in Konflikt mit wesentlichen Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren stehen, so soll dies dokumentiert und im zweiten Schritt näher geprüft werden.[49] Sind keine Konflikte erkennbar, ist eine nähere Prüfung nicht vorgesehen.

Der Fortschrittsbericht 2012 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie greift das in der Arbeitshilfe beschriebene zweistufige Verfahren auf.[50]

---

[48] Vgl. Bundestagsdrucksache 20/13400.

[49] Vgl. Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung des BMI, S. 11 f.

[50] Vgl. Nationale Nachhaltigkeitsstrategie, Fortschrittsbericht 2012, S. 38.

Nach der Verabschiedung der Agenda 2030 fasste die Bundesregierung die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie im Jahr 2016 neu und aktualisiert sie seither fortlaufend.[51] Seit ihrer Aktualisierung im Jahr 2018 enthält die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie keine Empfehlung mehr für ein zweistufiges Verfahren der Nachhaltigkeitsprüfung bei der Gesetzesfolgenabschätzung. Vielmehr betont sie, dass bei jedem Gesetz- und Verordnungsentwurf die Auswirkungen auf alle Nachhaltigkeitsziele verpflichtend betrachtet werden müssen.[52]

Mit dem Beschluss der Empfehlungen des Staatssekretärsausschusses von November 2022 ist zusätzlich vorgesehen, Nachhaltigkeitsziele von Beginn an bei allen Prozessschritten der Konzeption und Ausarbeitung von Gesetzen und Verordnungen einzubeziehen.[53]

Bewertung und Empfehlung

Hinweise zur Nachhaltigkeitsprüfung bei Gesetzentwürfen sind in der Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung richtig und notwendig. Die Arbeitshilfe des BMI ist jedoch deutlich veraltet, da sie insbesondere die Neufassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im Jahr 2016 mit ihren nachfolgenden Aktualisierungen sowie den Staatssekretärsbeschluss aus dem Jahr 2022 nicht berücksichtigt. Daher entspricht das in der Arbeitshilfe beschriebene zweistufige Verfahren nicht mehr der Weisungslage. Es passt nicht mehr zu dem heutigen Ansatz, Nachhaltigkeit umfassend und von Beginn an in allen Schritten des Rechtsetzungsprozesses einzubeziehen.

Den Beginn eines Rechtsetzungsverfahrens sehen wir in diesem Zusammenhang in der Vorlage oder – allgemein – dem Dokument, mit dem entschieden wird, ein neues Regelungsvorhaben anzustoßen. Eine vollständige Nachhaltigkeitsprüfung ist für alle Gesetz- und Verordnungsentwürfe verpflichtend geworden.[54] Das BMI sollte daher umgehend die Hinweise zur Nachhaltigkeitsprüfung in seiner Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung aktualisieren, konkretisieren und künftig regelmäßig fortschreiben.

---

[51] Die jüngste Aktualisierung datiert vom 17. Februar 2025.

[52] Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Aktualisierung 2018, S. 22 und Weiterentwicklung 2021, S. 106 sowie Weiterentwicklung 2025, S. 118.

[53] Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Aktualisierung 2018, S. 22, Weiterentwicklung 2021, S. 106 und Weiterentwicklung 2025, S. 118 i. V. m. den Empfehlungen zur Stärkung der Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitsziele bei der Erstellung von Gesetzen und Verordnungen des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums der Justiz vom 14. November 2022, am selben Tag beschlossen vom Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung.

[54] Vgl. §§ 44 und 62 GGO; Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 106 und Weiterentwicklung 2025, S. 118; Empfehlungen zur Stärkung der Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitsziele bei der Erstellung von Gesetzen und Verordnungen des Bundeskanzleramtes und des Bundesministeriums der Justiz vom 14. November 2022, am selben Tag beschlossen vom Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung.

Stellungnahme Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme erklärt, dass die vom Bundesrechnungshof empfohlene Aktualisierung der Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung des BMI für das laufende Jahr 2025 geplant sei.

Zudem hat sie auf eine Arbeitshilfe des BMJV mit dem Titel „Nachhaltigkeitsziele und Gesetzgebung: Leitfragen und Arbeitsschritte“ aus dem Jahr 2024 verwiesen.[55] Die Arbeitshilfe sei bei der Erstellung von Gesetzen und Verordnungen zu berücksichtigen. Sie werde für Schulungen verwendet und sei u. a. in der E-Gesetzgebung für alle Ressorts digital hinterlegt.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt die für dieses Jahr angekündigte Aktualisierung der Arbeitshilfe des BMI an. Er geht davon aus, dass seine Empfehlungen hierbei Berücksichtigung finden. Insbesondere sollte die Arbeitshilfe um Beispiele und Mustertexte zu negativen Auswirkungen, Zielkonflikten, Wechselwirkungen und deren Auflösung ergänzt werden. Dies gilt auch für die BMJV-interne Arbeitshilfe.

4.3 Nachhaltigkeitsprüfungen sorgfältiger und umfassender durchführen

Sachverhalt

Bei Gesetz- und Verordnungsentwürfen sind die Wirkungen des Vorhabens auf eine nachhaltige Entwicklung darzustellen.[56] Diese Maßgabe der GGO ist umfassend zu verstehen. Folglich sind nicht nur die positiven, sondern auch alle negativen Auswirkungen auf die Nachhaltigkeitsziele zu berücksichtigen. Eine Beschränkung auf einzelne Nachhaltigkeitsaspekte ist nicht vorgesehen. Maßstäbe sind die Ziele und Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die Prinzipien für nachhaltige Entwicklung sowie sonstige Bezüge zu den einzelnen Nachhaltigkeitszielen.[57] Wechselwirkungen und Zielkonflikte zwischen den Nachhaltigkeitszielen sind darzustellen und mithilfe der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit aufzulösen.[58]

Von den 34 in unserer Stichprobe geprüften Gesetz- und Verordnungsentwürfen stammten 29 von der Bundesregierung. Bei 22 der 29 Gesetz- und Verordnungsentwürfe der Bundesregierung stellten wir fest, dass die Bundesministerien nicht alle betroffenen

[55] Im Jahr 2024 hieß das BMJV noch BMJ.

[56] Vgl. § 43 Absatz 1 Nummer 5 i. V. m. § 44 Absatz 1 Satz 4 GGO für Gesetzesentwürfe sowie § 62 Absatz 2 i. V. m. §§ 43 und 44 GGO für Verordnungsentwürfe.

[57] Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 19; Weiterentwicklung 2025, S. 110 i. V. m. S. 118.

[58] Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 73; Weiterentwicklung 2025, S. 110 i. V. m. S. 118.

Nachhaltigkeitsziele berücksichtigt haben. Auch Wechselwirkungen und Zielkonflikte haben die federführenden Bundesministerien häufig nicht dargestellt und aufgelöst. Bei 18 Nachhaltigkeitsprüfungen wogen die federführenden Bundesministerien die drei Nachhaltigkeitsdimensionen nicht gegeneinander ab, obwohl dies erforderlich gewesen wäre. Eine Übersicht mit der Kurzeinschätzung zu allen von uns geprüften Vorhaben ist der Anlage zu entnehmen.

Beispiel 3: Gesetzentwurf zum gesetzlichen Mindestlohn

Die Bundesregierung brachte den vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) federführend erarbeiteten Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung ein.[59] Hiermit wurde u. a. der Mindestlohn auf 12 Euro pro Stunde angehoben.

In den Ausführungen zu den Gesetzesfolgen benannte die Bundesregierung keine konkreten Nachhaltigkeitsziele, ging jedoch inhaltlich auf SDG 5 (Geschlechtergleichheit) sowie SDG 10 (zu große Ungleichheit innerhalb Deutschlands verhindern) ein.[60]

Auf die möglichen nachteiligen Auswirkungen für die Arbeitgeber, die Erwerbslosenquote und – in der Folge – auch die Wirtschaftsleistung (SDG 8 Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum), die sich aus den erhöhten Lohnkosten ergeben können, ging die Gesetzesfolgenabschätzung nicht ein.

Zwischenbewertung

Beispiel 3 zeigt, dass die Auswirkungen eines höheren Mindestlohns für die Arbeitgeberseite und die Wirtschaftsleistung unberücksichtigt blieben. Es handelt sich dabei um negative Auswirkungen ökonomischer Art, die Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen können. Höhere Löhne führen auf Seiten der Arbeitgeber zu höheren Personalkosten sowie damit verbundenen höheren Personalnebenkosten, wie den Sozialversicherungsabgaben.

Dies kann im Ergebnis dazu führen, dass ein Betrieb entweder Personal freisetzt oder aber bei gleichbleibenden Einnahmen nicht mehr wirtschaftlich arbeiten kann und langfristig zahlungsunfähig wird. Auch kann die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen beeinträchtigt werden, wenn in anderen Ländern Arbeitskosten niedriger sind. Gibt der Arbeitgeber die höheren Lohnkosten über seine Verkaufspreise an die Verbraucher weiter, wird die Lohnerhöhung für die Arbeitnehmer eventuell durch höhere Preise kompensiert. Andererseits kann sich ein höherer Lohn positiv auf Konsum und damit Wirtschaftswachstum auswirken.

[59] Vgl. Bundestagsdrucksache 20/1408.
[60] Vgl. Bundestagsdrucksache 20/1408.

Die Bundesregierung hat versäumt, diese Zielkonflikte, welche die soziale und die ökonomische Dimension von Nachhaltigkeit betreffen, in ihrer Gesetzesfolgenabschätzung darzustellen und gegeneinander abzuwägen.

Sachverhalt

Beispiel 4: Gesetzentwurf zum elektronischen Identitätsnachweis

Das BMI stellte in seinem Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines elektronischen Identitätsnachweises mit einem mobilen Endgerät fest, dass der Entwurf im Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie stehe.[61] Es begründete diese Feststellung damit, dass nicht jede Neuregelung maßgebliche Auswirkungen auf das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung erwarten lasse. Zudem sei eine Detailprüfung aller Indikatoren regelmäßig nicht möglich.[62]

Das elektronische Identifizierungsverfahren ist Voraussetzung für andere vom BMI geförderte Projekte.[63] Hiermit soll der digitale Wandel nicht nur in klassischen Verwaltungsdiensten, sondern auch im Bereich Infrastruktur vorangetrieben werden.[64] So soll die Kommunikation mit der Verwaltung in allen Bereichen erleichtert und auf rein elektronischem Weg ermöglicht werden. Darüber hinaus kann das elektronische Identifizierungsverfahren u. a. bei Privatverträgen und Bankgeschäften genutzt werden.

Zwischenbewertung

Die Feststellung des BMI, der Gesetzesentwurf stehe im Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, trifft zwar zu, ist jedoch zu kurz und zu allgemein gefasst.

Eine sachgerechte Nachhaltigkeitsprüfung hätte bewerten müssen, ob und inwieweit z. B. SDG 8 (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum), SDG 11 (nachhaltige Städte und Gemeinden), SDG 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz) und SDG 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) betroffen sind.

Das Gesetz kann eine moderne, leistungsfähige Verwaltung befördern und durch Verwaltungsvereinfachung die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit steigern. Zugleich kann es aber auch durch höhere Kosten bei Einführung und im Betrieb sowie mit Blick auf die Daten- und Cybersicherheit negative Auswirkungen haben. Ebenso sind vielfältige Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten (Vermeidung von Verkehrsemissionen, weniger/anderer Ressourcenverbrauch durch die digitalen Systeme).

---

61 Vgl. Bundestagsdrucksache 19/28169.

62 Vgl. Antwort des BMI an den Bundesrechnungshof vom 27. Dezember 2022, Antwort zu Frage 3 (Az: PKI4.13003/1#11).

63 Vgl. Bundestagsdrucksache 20/1408, Bereich A Problem und Ziel. Bspw. fördern das BMI und das BMWSB Projekte im Bereich Smart City (https://www.smart-city-dialog.de/programme-und-projekte, zuletzt abgerufen am 8. Juli 2025).

64 Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 266 f.

Sachverhalt

Beispiel 5: Gesetzentwurf zum Wasserhaushaltsgesetz

Das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) erarbeitete den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes.[65] Mit der Vorschrift sollte auf Flächen mit besonderer Hangneigung die Abschwemmung von Düngemitteln in angrenzende Gewässer verhindert werden. Der Gesetzentwurf sah vor, für solche Flächen einen breiteren Streifen Land von der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung auszunehmen und dauerhaft zu begrünen. Mit dem Gesetz sollte Unionsrecht in nationales Recht umgesetzt werden.

Die Mitgliedstaaten verfügen bei der Umsetzung über einen gewissen Ermessensspielraum, um den jeweiligen nationalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Die Bundesregierung hat in ihren Vorgaben zur Nachhaltigkeitsprüfung keine Sonderregelungen für solche Gesetzgebungsakte vorgesehen.

Bei der Gesetzesfolgenabschätzung führte das BMUKN aus, der Gesetzentwurf stehe im Einklang mit dem Leitgedanken der nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Durch die Verminderung der Stoffeinträge in Gewässer leiste das Gesetz einen Beitrag zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung und zur Verbesserung der Gewässerqualität. Der Bezug zu SDG 6 (Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen) wurde hergestellt, insbesondere zu Indikator Nummer 6.1.b (Nitrat im Grundwasser).

Die Auswirkungen auf die Produktionsseite wurden nicht dargestellt, z. B. die Verringerung der bewirtschafteten Flächen und eine damit einhergehende Verringerung der Ernteerträge.

Zwischenbewertung

Auch wenn die Bundesregierung am Willens- und Entscheidungsprozess von EU-Regelungen auf europäischer Ebene beteiligt ist, muss sie bei deren Umsetzung in nationales Recht eine vollständige Nachhaltigkeitsprüfung durchführen. Das BMUKN hat hier jedoch versäumt, die Auswirkungen auf die Landwirte (weniger Nutzfläche, geringere Einnahmen, Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, SDG 8 – Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum) darzustellen und zu bewerten.

Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren wiederholt und fortlaufend die Bedeutung des Leitprinzips Nachhaltigkeit für ihr Handeln bekräftigt. Diesem eigenen Anspruch wird sie jedoch nicht gerecht. Denn die Bundesministerien haben bei drei Viertel der von uns in einer Stichprobe geprüften Gesetz- und Verordnungsentwürfe keine sachgerechte Nachhaltigkeitsprüfung durchgeführt. Damit missachten sie die durch die Deutsche

[65] Vgl. Bundestagsdrucksache 19/18469.

Nachhaltigkeitsstrategie konkretisierten Vorgaben der GGO. Dies gefährdet das Erreichen der Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

Das Bundeskanzleramt sollte seine koordinierende Funktion nutzen und die Bundesministerien nachdrücklich dazu anhalten, vollständige und sachgerechte Nachhaltigkeitsprüfungen bei allen Gesetz- und Verordnungsentwürfen durchzuführen. Dazu gehört die Berücksichtigung sämtlicher positiver wie negativer Auswirkungen auf die jeweils relevanten Nachhaltigkeitsziele. Die hierbei entstehenden Wechselwirkungen und Zielkonflikte müssen die Bundesministerien darstellen und durch Abwägung der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit auflösen.

Stellungnahme Bundesregierung

Die Bundesregierung hat erläutert, dass bei der vorgesehenen frühen Einbeziehung von Nachhaltigkeitszielen auch Wechselwirkungen im Sinne eines systemischen Zusammendenkens von Nachhaltigkeitszielen berücksichtigt werden könnten. In der Gesetzesfolgenabschätzung sollten die Ressorts transparent darstellen, ob negative Auswirkungen auf Nachhaltigkeitsziele zu erwarten seien. Die Bundesregierung teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass sie teilweise noch präziser auf mögliche Zielkonflikte eingehen sollte. An einer verbesserten Anwendung der Nachhaltigkeitsprüfung werde gearbeitet.

Weiter hat die Bundesregierung ausgeführt, dass das Bundeskanzleramt seine koordinierende Rolle aktiv genutzt und auf die Beschlüsse des Staatssekretärsausschusses aus den Jahren 2022 und 2023 hingewirkt habe, die als Grundlage für die kontinuierliche Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsprüfung dienten.

Abschließende Würdigung

Die Ausführungen der Bundesregierung überzeugen nicht. Die aufgezeigten Beispiele belegen, dass sich die Ressorts überwiegend nicht an die Vorgaben und Empfehlungen zur Nachhaltigkeitsprüfung halten. In der Folge war lediglich bei einem Viertel der geprüften Vorhaben eine angemessene Nachhaltigkeitsprüfung festzustellen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundeskanzleramt auf die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsprüfung hingewirkt hat. Angesichts der erheblichen Defizite bei der Nachhaltigkeitsprüfung bekräftigt er jedoch seine Empfehlung, dass das Bundeskanzleramt seine koordinierende Rolle auch weiterhin nutzen sollte, um die Nachhaltigkeitsprüfungen der Ressorts zu verbessern.

4.4 Ressortkoordinatoren stärken und Wahrnehmung der Aufgaben ressortübergreifend harmonisieren

Sachverhalt

Mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie führte die Bundesregierung im Jahr 2016 die Funktion eines Ressortkoordinators für nachhaltige Entwicklung (Ressortkoordinator) ein. Der Ressortkoordinator soll

- zentrale Ansprechperson zu Fragen der nachhaltigen Entwicklung sein,
- bei der Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sowie der Agenda 2030 in der jeweiligen Ressortpolitik abteilungsübergreifend einbezogen werden und
- zur Stärkung der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahren abteilungsübergreifend beteiligt werden (Nachhaltigkeitsprüfung nach § 44 Absatz 1 Satz 4 GGO).[66]

Jedes Ressort soll einen Koordinator für nachhaltige Entwicklung benennen. Wir stellten fest, dass die Ressortkoordinatoren – je nach Ressort – unterschiedliche Rollen wahrnehmen.

Beispiel 6: BMUKN

Nach der Geschäftsordnung des BMUKN[67] ist der Ressortkoordinator bei jeder Nachhaltigkeitsprüfung bei der Gesetzesfolgenabschätzung und bei sonstigen Angelegenheiten mit Nachhaltigkeitsrelevanz zu beteiligen.

Das BMUKN erklärte, dass Rolle und Funktion des Ressortkoordinators im Ressort selbst wenig bekannt seien. Der Ressortkoordinator werde daher eher selten eingebunden. Das BMUKN arbeite jedoch daran, Rolle und Funktion des Ressortkoordinators hausintern bekannter zu machen und so auf seine stärkere Einbindung und Beteiligung hinzuwirken.

Beispiel 7: BMWE

Das BMWE verfügte im Jahr 2017 per Hausmitteilung, dass alle Gesetzgebungsverfahren vom Ressortkoordinator zu prüfen seien. Im Jahr 2021 bestätigte es diese Beteiligungspflicht in einer weiteren Hausmitteilung.[68] In der Hausmitteilung aus dem Jahr 2021 findet sich auch die Vorgabe, positive wie negative Auswirkungen von Gesetzesvorhaben aufzuzeigen und eNAP anzuwenden. Nur in Ausnahmefällen und nur mit Zustimmung des Ressortkoordinators dürfen die Referate demnach von der Nutzung von eNAP absehen.

[66] Vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016, S. 44; Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2018, S. 21; Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 90 sowie Weiterentwicklung 2025, S. 169.

[67] Vgl. Geschäftsordnung des damaligen BMUV, Nummern 4.3.4. und 6.1.2

[68] Vgl. Hausmitteilung 21/2017 sowie 10/2021 des BMWE.

Bei fünf der insgesamt sechs von uns in der Stichprobe betrachteten Gesetzesvorhaben des BMWE hat es eNAP nicht genutzt. Eine Zustimmung des Ressortkoordinators lag nach Aktenlage nicht vor.

Anfang 2023 übertrug das BMWE die Zuständigkeit für das Thema Nachhaltigkeit hausintern einem anderen Referat und benannte eine neue Ressortkoordinatorin. Das BMWE teilte mit, dass nun zuständige Referat schreibe einmal im Monat alle Referate an, die sich zu diesem Zeitpunkt in einem Gesetzgebungsverfahren befänden, um auf seine Beteiligung bei der Nachhaltigkeitsprüfung hinzuweisen sowie beratend tätig zu werden.[69]

Beispiel 8: BMF

Der Ressortkoordinator des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) ist für übergeordnete Aufgaben – wie etwa den Erfahrungsaustausch zum Thema Nachhaltigkeit – und die interne Handreichung zur Durchführung der Nachhaltigkeitsprüfung zuständig. Die Verantwortung für die Durchführung der Nachhaltigkeitsprüfungen bei Gesetz- und Verordnungsentwürfen obliegt im BMF den Ansprechpersonen für Nachhaltigkeit der Abteilungen. Zudem gibt es eine hausinterne Formulierungshilfe für die Nachhaltigkeitsprüfung bei der Gesetzesfolgenabschätzung. In dieser sind ausschließlich die Indikatorenbereiche aus SDG 8 (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum) ausformuliert.

In keinem der vier von uns in der Stichprobe betrachteten Gesetzentwürfe des BMF nutzte es eNAP. Ausweislich der uns vorliegenden Unterlagen wurde der Ressortkoordinator in keinem dieser Fälle eingebunden.

Bewertung und Empfehlung

Die Beispiele zeigen, wie unterschiedlich die Bundesministerien die Rolle des Ressortkoordinators gestalten. Das Ressortprinzip gesteht den Bundesministerien zwar zu, die Prozessschritte und Beteiligungen des Ressortkoordinators in einem Gesetzgebungsverfahren intern selbst zu regeln. Die Ressorts sollen dabei jedoch die Vorgaben zur Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung aus dem Grundsatzbeschluss[70] in eigener Verantwortung umsetzen. Im Ergebnis muss sichergestellt sein, dass der Ressortkoordinator seine Rolle und Funktion sachgerecht wahrnehmen kann und auch wahrnimmt. Die Beispiele zeigen, dass dies bislang noch nicht gegeben ist.

[69] Vgl. E-Mail des BMWE an den Bundesrechnungshof vom 12. Mai 2023.

[70] Vgl. Grundsatzbeschluss 2022 zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, Bundestagsdrucksache 20/4810 i. V. m. den Empfehlungen zur Stärkung der Verbindlichkeit der Nachhaltigkeitsziele bei der Erstellung von Gesetzen und Verordnungen des Bundeskanzleramtes und des BMJV (damals Bundesministerium der Justiz) vom 14. November 2022, am selben Tag beschlossen vom Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung.

Das Bundeskanzleramt sollte – gemeinsam mit den Bundesministerien – die verschiedenen „Modelle“ der Einbindung der Ressortkoordinatoren evaluieren und daraus abgeleitet Empfehlungen entwickeln, die alle Ressorts grundsätzlich anwenden sollten.

Stellungnahme Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme auf den Erfahrungsbericht vom 27. November 2023 verwiesen, in dem u. a. die Rolle der Ressortkoordinatoren evaluiert werde. Der Erfahrungsbericht komme zu dem Ergebnis, dass die Ressortkoordinatoren in den Ressorts eine übergeordnete Rolle einnähmen. Die überwiegende Anzahl der Ressorts hätten das Thema Nachhaltigkeit in einer dafür zuständigen Organisationseinheit angesiedelt. Einige Ressorts – wie beispielsweise das BMJV – sähen eine formalisierte Mitprüfung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen vor.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt das bisherige Engagement des BMJV an. Ziel sollte gleichwohl sein, dass die jeweils zuständigen Ressortkoordinatoren – wie in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vorgesehen – bei sämtlichen Gesetzgebungs- und Verordnungsvorhaben aktiv beteiligt werden. Entsprechend bleiben wir bei unserer Empfehlung, dass das Bundeskanzleramt die Bundesregierung dazu anhalten sollte, die Ressortkoordinatoren in allen Bundesministerien ihren Aufgaben entsprechend einzubeziehen.

4.5 Quantitative Angaben in der Nachhaltigkeitsprüfung benennen

Sachverhalt

In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie werden i. d. R. quantitative Angaben, also messbare Größen für die Indikatoren und Ziele, vorgegeben. Dieses Ziel- und Indikatorensystem ist ein wichtiges Steuerungselement für die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Um messen zu können, ob mit einem Gesetz- oder Verordnungsentwurf auch die erwartete Wirkung eingetreten ist, müssen im Rechtsetzungsverfahren die angestrebten Ziele – als messbare Werte – für die jeweilige Maßnahme angegeben werden. Diese messbaren Größen fragt eNAP nicht ausdrücklich ab.

In unserer Stichprobe haben wir lediglich in 2 der 29 Gesetz- und Verordnungsentwürfen der Bundesregierung quantitative Aussagen zu den angestrebten Zielen in den Nachhaltigkeitsprüfungen vorgefunden.[71]

Bewertung und Empfehlung

Die Bundesministerien haben es – bezogen auf die betrachtete Stichprobe – regelmäßig versäumt, quantitative Aussagen zu den angestrebten Wirkungen der Gesetz- und Verordnungsentwürfe auf die Nachhaltigkeitsziele zu treffen. Damit fehlt in den Gesetzesfolgenabschätzungen eine wesentliche Komponente, um später den Erfolg der Vorschriften messen zu können. Ob und inwieweit z. B. eine später gemessene CO_2-Einsparung tatsächlich als Erfolg gewertet werden kann, bleibt folglich unklar. Dies erschwert es den Ressorts auch, die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu bewerten und zu steuern. Sie berauben sich zugleich der Möglichkeit, die Nachhaltigkeit von Regierungsentscheidungen aufzuzeigen und verzichten auf einen wesentlichen Mehrwert der Nachhaltigkeitsprüfung. Die Nachhaltigkeitsprüfung bleibt damit hinter ihren Möglichkeiten zurück.

Soweit möglich, sollte die Bundesregierung die angestrebten positiven sowie die erwarteten negativen Wirkungen von Gesetz- und Verordnungsentwürfen in ihrer Nachhaltigkeitsprüfung quantifizieren. Da eNAP systematisch jeden Indikatorenbereich der einzelnen Nachhaltigkeitsziele abfragt, sollte die Bundesregierung dazu übergehen, eNAP bei jedem Gesetz- und Verordnungsentwurf konsequent zu nutzen.

Wir empfehlen darüber hinaus, gesonderte Pflichtfelder einzuführen, in denen auf Grundlage des in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vorgesehenen Indikators quantitative Angaben zu den jeweiligen Zielen gemacht werden müssen.

Stellungnahme Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, sie wende unterschiedliche Methoden an, um den Erfolg von Gesetzen zu überprüfen. Quantitative Angaben seien dabei nur eine von mehreren Optionen. Die ex post-Evaluierung von Gesetzen werde von der Bundesregierung erfolgreich angewandt. Hierzu habe der Staatssekretärsausschuss „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ ein Evaluierungskonzept beschlossen.[72]

Eine darüber hinaus gehende Quantifizierung der Effekte aller Regelungen auf die Nachhaltigkeitsziele führe zu einem erheblichen Mehraufwand und werde im Sinne des Bürokratieabbaus in der Verwaltung nicht angestrebt.

---

[71] So bei der Verordnung über die Freifahrtberechtigung von Soldatinnen und Soldaten in öffentlichen Eisenbahnen für Privatfahrten, Referentenentwurf vom 30. Augst 2021 sowie bei dem Gesetz zur Rehabilitierung der wegen einvernehmlicher homosexueller Handlungen, wegen ihrer homosexuellen Orientierung oder wegen ihrer geschlechtlichen Identität dienstrechtlich benachteiligten Soldatinnen und Soldaten vom 19. Februar 2021, Bundestagsdrucksache 19/26835.

[72] Beschluss des Staatssekretärsausschusses „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ vom 26. November 2019, Fortentwicklung der Evaluierungskonzeption der Bundesregierung.

Abschließende Würdigung

Der Verweis der Bundesregierung auf das Evaluierungskonzept greift aus Sicht des Bundesrechnungshofes zu kurz. Während die Nachhaltigkeitsprüfung vorausschauend ist, werden bei einer Evaluierung die tatsächlichen Auswirkungen herangezogen. Bei neuen Rechtsetzungsvorhaben können naturgemäß nur die erwarteten Wirkungen in die Nachhaltigkeitsprüfung einbezogen werden.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, quantitative Angaben zu den angestrebten Wirkungen auf die Nachhaltigkeitsziele in jeder Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen verpflichtend vorzusehen.

Bürokratieabbau kann kein Argument dafür sein, auf quantitative Angaben zu den angestrebten Wirkungen auf die Nachhaltigkeitsziele zu verzichten. Denn diese sind eine Voraussetzung, um die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie erfolgreich umsetzen zu können. Und die hat die Bundesregierung schließlich selbst beschlossen. Praktikabel und aufwandsarm wäre wahrscheinlich, entsprechende Pflichtfelder in eNAP vorzusehen.

5. Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung

Die Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen ist als Hebel gedacht, um die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie umzusetzen und so zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele beizutragen. Die Nachhaltigkeitsprüfung erscheint auch grundsätzlich geeignet, um Gesetz- und Verordnungsentwürfe hinsichtlich ihrer nachhaltigen Entwicklung zu bewerten. Voraussetzung ist aber, dass sie sachgerecht, durchgängig und vollständig durchgeführt wird.

Unsere Prüfung zeigt indes, dass es in den Nachhaltigkeitsprüfungen häufig an einer Abwägung und Auflösung von Wechselwirkungen und Zielkonflikten sowie an quantitativen Aussagen zu den angestrebten Wirkungen auf die Nachhaltigkeitsziele fehlt. In der Praxis läuft die Nachhaltigkeitsprüfung damit vielfach ins Leere und kann die ihr zugedachte zentrale Rolle nicht wahrnehmen. All dies erschwert ein zielgenaues Steuern des Regierungshandelns hin zu einer nachhaltigen Entwicklung Deutschlands.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte sich das Bundeskanzleramt stärker dafür einsetzen, dass die Ressorts für jeden Gesetz- und Verordnungsentwurf

- die voraussichtlichen Auswirkungen des Rechtsaktes auf die deutschen Nachhaltigkeitsziele von Beginn an mitdenken;
- alle positiven wie negativen Auswirkungen auf die Nachhaltigkeitsziele betrachten;
- mögliche Wechselwirkungen und Zielkonflikte darstellen und anhand der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit gegeneinander abwägen;
- eNAP als verpflichtenden Bestandteil der e-Gesetzgebung nutzen und

- eine einheitliche und vollständige Nachhaltigkeitsprüfung, z. B. über die Ressortkoordinatoren, sicherstellen.

Schließlich sollte sich die Bundesregierung auch dafür einsetzen, dass jeder Entwurf eines Rechtsaktes einer vollständigen und einheitlichen Nachhaltigkeitsprüfung unterzogen wird – unabhängig davon, ob er von der Bundesregierung oder aus der Mitte des Deutschen Bundestages stammt.

Dr. Mähring Demir

Beglaubigt: S. Erdmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.