

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Berichts Anlass	3
II. Berichtsinhalt.....	3
III. Bestehendes System der Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland	3
1. Grundlagen der Nachhaltigkeitspolitik der Bundesregierung	3
2. Funktionen von Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzungen	3
3. Prüfpflicht nach GGO	4
a) Inhalt	4
b) Entstehung.....	5
aa) Parlamentarische Aktivitäten	5
bb) GGO-Novelle und Aufnahme in die Nachhaltigkeitsstrategie	6
cc) Expertengutachten.....	6
c) Umsetzung der Prüfpflicht	7
d) Konkretisierung der Prüfpflicht	7
e) Umsetzung in den Ressorts	8
4. Elektronische Nachhaltigkeitsprüfung (eNAP).....	9
a) Erarbeitung.....	9

	Seite
b) Inhalt von eNAP.....	9
aa) Technische Ausgestaltung.....	9
bb) Hinterlegte Informationen.....	9
cc) Strukturierter Prüfablauf.....	9
c) Verbindlichkeit.....	12
d) Weiterentwicklung von eNAP.....	12
5. Kontrolle der Nachhaltigkeitsprüfung durch den PBnE.....	12
a) Aufgaben.....	12
b) Erfahrungen mit der Durchführung der Prüfung.....	13
IV. Internationale und nationale Erfahrungen mit Nachhaltigkeitsprüfungen	14
1. Kurzübersicht über bestehende Systeme der Nachhaltigkeitsprüfung.....	14
2. Die Schweizer „Nachhaltigkeitsbeurteilung“.....	15
3. Die Nachhaltigkeitsprüfung in NRW.....	20
4. Nachhaltigkeitsprüfung in Baden-Württemberg.....	23
5. Der Nachhaltigkeitshaushalt der Stadt Köln – Überprüfung des städtischen Haushalts hinsichtlich seiner Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung.....	26
6. Ansätze zur Nutzenbewertung einschließlich Monetarisierung von Gesetzesfolgen.....	29
7. Einschätzung von Nutzern zu eNAP.....	32
V. Optionen für eine Stärkung und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsprüfung	32
1. Verbindung von eNAP mit der E-Gesetzgebung.....	33
a) Gesamtkontext der E-Gesetzgebung.....	33
b) eNAP als Anwendung im Rahmen der E-Gesetzgebung.....	34
c) Weiterentwicklung von eNAP und potenzielle Verknüpfen mit weiteren Prüfungen.....	34
aa) Verknüpfte Prüfung.....	34
bb) Klarere Abwägung.....	34
2. Weitere Optionen/nächste Schritte.....	35
a) Stärkung der Umsetzung durch die Ressortkoordinatoren.....	35
b) Fortbildungen.....	35
c) Beratung bei Umsetzung/Helpdesk.....	35
d) Integration von Nachhaltigkeitsfragen bei der Konzeption von Regelungsvorhaben.....	35
VI. Zusammenfassung und Ausblick	36

I. Berichts Anlass

Mit Beschluss des Deutschen Bundestages vom 16. September 2020 (Bundestagsdrucksache 19/22505, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Nachhaltigkeit ist Richtschnur unserer Politik“) hat dieser die Bundesregierung unter III. aufgefordert,

„... in Orientierung an den Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsprüfung des Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung (siehe Ausschussdrucksache 19(26)72) Verfahren für eine Nachhaltigkeitsprüfung (Nachhaltigkeitsgesetzesfolgenabschätzung) zu erarbeiten und auf Praktikabilität zu prüfen. Dabei sollen unter Berücksichtigung des bürokratischen Aufwands mit wissenschaftlicher Begleitung verschiedene Herangehensweisen zur Verbesserung der formellen und materiellen Prüfung im Hinblick auf die 17 VN-Nachhaltigkeitsziele verglichen werden. Ebenfalls soll betrachtet werden, ob hierdurch andere Gesetzesprüfungsverfahren entfallen können. Die unterschiedlichen Modelle eines solchen Verfahrens sollen dem Deutschen Bundestag bis zum Ende dieser Legislaturperiode in einem Evaluationsbericht vorgelegt werden.“

II. Berichtsinhalt

Die Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzgebung ist ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der Agenda 2030. Ihre konsequente Durchführung ist von hoher Bedeutung für die Verknüpfung der nachhaltigkeitspolitischen Zielvorgaben mit der Regelungssetzung.

Daher nimmt das Bundeskanzleramt in seiner Funktion als Federführer über die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie die o. g. Bitte zum Anlass, in diesem Bericht weitergehend die Grundlagen des bestehenden Systems der Nachhaltigkeitsprüfung auf Bundesebene zu beschreiben und auf dieser Basis unter Einbeziehung internationaler und nationaler Erfahrungen einen Ausblick auf mögliche Wege bzw. Elemente zur Stärkung der Umsetzung bzw. Weiterentwicklung der Prüfung zu geben. Die vorherige Identifizierung möglicher sinnvoller Änderungen bei der bestehenden Prüfung ist Voraussetzung für eine etwaige nachfolgende Anwendung mit Test auf Praktikabilität bzw. die Entwicklung von Modellen.

III. Bestehendes System der Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland

1. Grundlagen der Nachhaltigkeitspolitik der Bundesregierung

Die Nachhaltigkeitspolitik der Bundesregierung basiert auf der 2015 von den Vereinten Nationen beschlossenen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sowie der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ist zuletzt mit Beschluss des Bundeskabinetts vom 10. März 2021 weiterentwickelt worden, um die Weichen für die von den Vereinten Nationen ausgerufenen „Dekade des Handelns“ zu stellen.

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie dient der Umsetzung der Agenda 2030 in Deutschland. Sie enthält nunmehr 75 indikatorengestützte Zielstellungen sowie sechs Nachhaltigkeitsprinzipien, die bei der Gestaltung von Maßnahmen in den verschiedenen Politikbereichen zu beachten sind. Darüber hinaus weist sie sechs Transformationsbereiche aus, die jeweils mehrere Ziele der Agenda 2030 adressieren und deren Wechselwirkungen betonen.

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie knüpft an der 1987 von der Brundtland-Kommission gefassten Beschreibung von nachhaltiger Entwicklung an.

„Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“

(Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, „Brundtland-Kommission“, 1987)

2. Funktionen von Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzungen

Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung können – je nach Ausgestaltung der Prüfung, aber auch abhängig vom konkreten Vorhaben – eine Reihe unterschiedlicher Funktionen erfüllen:

- Sie verknüpfen die Inhalte eines konkreten Vorhabens mit den Nachhaltigkeitszielen, die in der Agenda 2030 bzw. auf nationaler Ebene mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegt sind, und tragen damit zur Kohärenz der Nachhaltigkeitspolitik und der Rechtssetzung insgesamt bei.

- Sie erweitern den zeitlichen Horizont, der bei der Prüfung von Gesetzesfolgen zu Grunde gelegt wird, und tragen damit zu Generationengerechtigkeit bei.
- Sie verbreitern den inhaltlichen Prüfhorizont, indem durch die systemische Verbindung der sozialen, ökologischen und ökonomischen Dimension von Nachhaltigkeit auch Belange außerhalb des Spektrums von Themen, die aus fachlicher Sicht der bearbeitenden Stellen nahe liegen, mit oder vertieft in die Prüfung einbezogen werden.
- Durch eine erweiterte, umfassendere Prüfung und hieraus ggf. folgenden Änderungen an den Vorhaben leisten sie einen wichtigen Beitrag für eine bessere Rechtsetzung, da wesentliche Auswirkungen des Vorhabens einschließlich unbeabsichtigter Nebenwirkungen sowie insb. längerfristige und politikbereichsübergreifende Auswirkungen der Regelungen besser erkannt werden können. Dies gilt insbesondere dafür, dass eventuelle Zielkonflikte zwischen den Nachhaltigkeitszielen identifiziert werden und Lösungen hierfür erarbeitet werden können.
- Durch die Notwendigkeit, sich für die Prüfung mit den nachhaltigkeitspolitischen Zielsetzungen vertraut zu machen, tragen sie zur Verbreiterung des Wissens in den rechtsetzenden Bereichen über die Inhalte der Nachhaltigkeitsstrategie und der Agenda 2030 bei. Damit tragen sie auch langfristig zur Stärkung der politischen Kohärenz innerhalb der Bundesregierung bei.
- Sie legen durch die in die Begründung aufgenommenen Aussagen zu Auswirkungen des Vorhabens auf Nachhaltigkeitszielsetzung eine Grundlage für nachfolgende Diskurse im politischen bzw. öffentlichen Raum über Auswirkungen der Vorhaben auf eine nachhaltige Entwicklung.
- Prüfergebnisse können für die Auslegung der Regelungen im Nachgang relevant werden (historische Auslegung).

Diese verfolgte Zielsetzung entspricht derjenigen, die der damalige Vorsitzende des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung Dr. Günther Krings 2009 als Zielrichtung der vom PBnE verfolgten Einrichtung einer Nachhaltigkeitsprüfung wie folgt zusammengefasst hat:

„Die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung leistet einen entscheidenden Beitrag, politische Entscheidungen in Deutschland aus der strukturellen Gegenwartsbezogenheit und der temporären Begrenztheit von Legislaturperioden herauszulösen und den Horizont der Gesetzesfolgenabschätzung deutlich zu erweitern. Letztendlich leistet die Aufnahme der Nachhaltigkeitsprüfung in die Gesetzesfolgenabschätzung und die Berücksichtigung der dabei gewonnenen Erkenntnisse im Gesetzgebungsverfahren einen entscheidenden Beitrag zu mehr Generationengerechtigkeit. Die Nachhaltigkeitsprüfung nimmt uns zwar keine politische Entscheidung ab. Allerdings werden durch die Nachhaltigkeitsprüfung und deren Bewertung im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren politische Entscheidungsabläufe transparenter und nachvollziehbarer. Damit leistet die Nachhaltigkeitsprüfung auch einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung des politischen Diskurses mit der Öffentlichkeit. Sie ist erforderlich, um eine Umsetzung der Ziele der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie in die Gesetzgebungsarbeit des Deutschen Bundestages zu garantieren. Die Prüfung ist somit ein wichtiges Scharnier zwischen den Zielen der Strategie und den Akten der Gesetzgebung.“

(Dr. Günther Krings, Die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung – Ein Beitrag zu mehr Generationengerechtigkeit in der Gesetzgebung, Zeitschrift für Gesetzgebung 2009, S. 240)

3. Prüfpflicht nach GGO

Für die Bundesregierung ist die Pflicht zur Durchführung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Rechtssetzung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verankert. Nachfolgend wird der Inhalt dieser Prüfpflicht, ihre Entstehung, ihre Auswirkungen und ihre Konkretisierung dargestellt.

a) Inhalt

§ 43 Absatz 1 Nummer 5 GGO der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verpflichtet die Ressorts, in der Begründung einer Gesetzesvorlage die Gesetzesfolgen einer Regelung darzustellen. Dies umfasst die beabsichtigten Wirkungen und unbeabsichtigten Nebenwirkungen des Gesetzes. Seit 2009 enthält die GGO in § 44 Absatz 1 Satz 4 eine Verpflichtung zur Nachhaltigkeitsprüfung bei Vorhaben:

„Es ist darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat.“

Diese Pflicht gilt unmittelbar für alle Gesetzesvorlagen. Eine entsprechende Verpflichtung ergibt sich für Entwürfe von Rechtsverordnungen aus § 62 Absatz 2 in Verbindung mit § 43 Absatz 1 Nummer 5, § 44 GGO sowie für Entwürfe von Verwaltungsvorschriften nach § 70 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 44 GGO.

Die Nachhaltigkeitsprüfung führt das für das Rechtsetzungsvorhaben federführende Ressort durch, welches die anderen betroffenen Ressorts im Rahmen der Abstimmung mit einbezieht.

b) Entstehung

Die Einführung der Pflicht 2009 beruhte auf dem Wunsch des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung (PBnE).

aa) Parlamentarische Aktivitäten

Der Einführung vorausgegangen waren auf Seiten des Beirats u. a. unter Vorsitz des damaligen PBnE-Vorsitzenden Dr. Gunther Krings am 28. Februar 2007 eine Expertenanhörungen über die Ausgestaltung von Nachhaltigkeitsprüfungen.

Im November 2007 sprach sich die CDU/CSU-Bundestagsfraktion für die Einführung einer Nachhaltigkeitsprüfung aus.

„Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion plädiert dafür, dass das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung ein fester Bestandteil der bereits angewandten Gesetzesfolgenabschätzung wird.“

(Gegenwart und Zukunft leben – Wir stellen uns den Herausforderungen mit einer nachhaltigen Politik, Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Beschluss vom 13. November 2007, S. 19f.)

Am 30. November 2007 empfahl der PBnE,

„eine Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzesvorhaben, analog zu den Alternativen und Kosten, fest zu installieren, die im Sinne der Folgenabschätzung insbesondere mittel – und langfristige ökologische, soziale und ökonomische Folgen abbildet.“

(Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung, Stellungnahme zum Indikatorenbericht des Statistischen Bundesamtes „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“ und Anforderungen an die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung mit Blick auf den Fortschrittsbericht 2008, S. 17)

Diese Forderungen wurden Anfang 2008 von der CSU-Landesgruppe aufgegriffen. Mit einem Beschluss in Wildbad Kreuth setzte sie sich

„in einem ersten Schritt für eine vorausschauende Nachhaltigkeitsprüfung ... ein.“

Sie plädierte dafür,

„dass die Nachhaltigkeitskriterien zum festen Bestandteil der bereits angewandten Gesetzesfolgenabschätzung werden.“

(„Solide Staatsfinanzen – Nachhaltigkeit schafft Vertrauen“ – Beschluss der XXXII. Klausurtagung der CSU-Landesgruppe im Deutschen Bundestag vom 7. – 9. Januar 2008 in Wildbad Kreuth, S. 4)

Am 3. März 2008 konkretisierte der PBnE diese Forderung in einer von allen Fraktionen getragenen Entschlie-ßung:

„Die Gesetzesfolgenabschätzung gemäß § 44 GGO sollte auch darstellen, inwieweit die Auswirkungen des geplanten Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung Rechnung tragen.“

(Empfehlung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung vom 3. März 2008, Ziffer 1)

bb) GGO-Novelle und Aufnahme in die Nachhaltigkeitsstrategie

Diese Forderungen wurden von der Bundesregierung im Rahmen der GGO-Novelle von 2009 aufgenommen, die am 20. Mai 2009 vom Bundeskabinett beschlossen wurde.

Bereits vorher griff die Bundesregierung im Fortschrittsbericht 2008 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie den Gedanken einer Nachhaltigkeitsprüfung auf. Eine entsprechende Änderung der GGO wurde im Entwurf des Fortschrittsberichts angekündigt und auch in der Endfassung vom 29. Oktober 2008 übernommen.

„Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung

Für die Einführung einer Nachhaltigkeitsprüfung bei der Gesetzesfolgenabschätzung haben sich z. B. der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung – u. a. in einer von allen Fraktionen getragenen Entschlie-ßung vom 3. März 2008 –, der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem Umweltgutachten 2008 sowie das Forum Nachhaltige Entwicklung der Deutschen Wirtschaft e. V. (Econsense) ausgesprochen. Die Bundesregierung greift diese Forderung im Rahmen der Novelle der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO) auf.

Künftig soll Nachhaltigkeit ein Bestandteil der Gesetzesfolgenabschätzung werden. Nur wenn mögliche unbeabsichtigte Nebenwirkungen eines Rechtsetzungsvorhabens – in generationenübergreifender und globaler Betrachtung – möglichst frühzeitig im Normsetzungsverfahren in den Blick genommen werden, lassen sich dadurch entstehende Probleme lösen; denn nur dann öffnet sich der Blick auf mögliche grundlegende Alternativen. Daher soll in den Ressorts durch die jeweiligen Bearbeiterinnen bzw. Bearbeiter möglichst frühzeitig die Frage gestellt werden, ob eine geplante Regelung potenziell dazu beiträgt, das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zu erreichen, oder ob die Regelung mit diesem Ziel in Konflikt geraten kann. Eine entsprechende Regelung wird in § 44 der GGO eingefügt.“

(Nationale Nachhaltigkeitsstrategie, Fortschrittsbericht 2008, S. 33)

In der Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung vom 22. April 2009 erläuterte Bundesminister Dr. Thomas de Maizière, Chef des Bundeskanzleramtes, BKAmT strebe eine stufenweise Prüfung an. Eine vertiefte Prüfung solle nur bei problematischen Bereichen durchgeführt werden.

cc) Expertengutachten

Im Auftrag des Parlamentarischen Beirats wurde ein Gutachten durch die Freie Universität Berlin im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung erstellt.

(Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung, Studie der Freien Universität Berlin im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung von Klaus Jacob, Sylvia Veit und Julia Hertin, März 2009)

Aufbauend auf die Darstellung bestehender Prüfungskonzepte in der Europäischen Kommission sowie in Belgien, Großbritannien, Irland und der Schweiz analysierte das Gutachten Gestaltungsoptionen der Prüfung in Deutschland.

Die Gutachter plädierten dafür, die Prüfung in der GGO sowie idealerweise in einem „Nachhaltigkeitsprüfungsgesetz“ zu verankern; letzteres würde dem Thema die angemessene Aufmerksamkeit, Autorität und Verbindlichkeit verschaffen. Eine getrennte Einrichtung der Prüfung außerhalb des Systems der GFA sahen die Gutachter mit Blick auf internationale Erfahrungen als nicht sinnvoll an, da dies die Umsetzung erschweren würde und sich die Inhalte beider Prüfungen jedenfalls überschneiden.

Die Gutachter merkten an, dass es keine gemeinsame „Währung“ für Nachhaltigkeit gebe. Daher sahen sie einen besonderen Wert in der Nutzung der Prüfung zur Wissensverbreiterung (Identifizierung von Zielkonflikten). Daneben betonten sie die Bedeutung der Einbeziehung der Öffentlichkeit und maßen der NHK-Prüfung daher einen hohen Wert zur Stärkung der Transparenz in der Gesetzgebung bei. Unterlagen zur Prüfung sollten veröffentlicht werden.

Die Gutachter sprachen sich für eine Differenzierung zwischen Vor- und Hauptprüfung aus – im Interesse einer Flexibilität und zur Vermeidung unangemessen großer Prüfanforderungen. Sie betonten die Bedeutung der

Nachhaltigkeitsstrategie für die Prüfung von Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung und regten die Nutzung der Managementregeln und Indikatoren der Strategie für die Vorprüfung an.

Die Schaffung externer Instanz zur Durchführung von NHK-Prüfungen wurde von den Gutachtern abgelehnt. Vorgeschlagen wurde jedoch der Aufbau einer zentralen Steuerungs- und Unterstützungseinheit („Helpdesk“) im Bundeskanzleramt. Zudem solle BKAm eine praktische Hilfestellung für die zuständigen Bearbeiter bei der Methodenwahl und Durchführung der Prüfung geben; diese Aufgabe wurde einer „semi-externen Serviceeinheit“ zugeordnet, die mit den nötigen Ressourcen ausgestattet sein solle, und die der Stabsstelle zugeordnet sein soll. Die Ressorts sollten ihre Kapazitäten ebenfalls ausbauen, ggf. spezielle Nachhaltigkeitsprüfungsreferate einrichten.

Sinnvoll sei eine Qualitätskontrolle der Ergebnisse durch Parlamentarischen Beirat. Eine Einbeziehung des Parlamentarischen Beirats als „watchdog“ im Rahmen der Beratungen des Gesetzentwurfs im BT werde eine politische Nachfrage nach den Prüfergebnissen erzeugen. Sie plädierten für eine Mandatierung des Beirats im Rahmen der GO BT als legislatives Qualitätssicherungsgremium, das auf der Basis einer Plausibilitätsprüfung eine Stellungnahme zu Gesetzentwürfen und darin enthaltenen Aussagen zur Nachhaltigkeitsprüfung abgeben könne.

Aus dem Gutachten zog der damalige Vorsitzende des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung Dr. Günther Krings folgende Schlussfolgerungen:

- „- Nachhaltigkeitsprüfungen müssen in den Prozess der Politikentwicklung integriert werden;
- Nachhaltigkeit hat eine Vielzahl von Dimensionen;
- eine Methodenstandardisierung für vertiefte Prüfungen ist vor dem Hintergrund der Vielschichtigkeit nicht realistisch;
- ausführliche Nachhaltigkeitsprüfungen sind tendenziell zeit- und ressourcenaufwändig;
- Nachhaltigkeitsprüfungen generieren keine eindeutig optimale Politikoption;
- die Umsetzungskontrolle sowie die Qualitätssicherung sind zentrale Bausteine für eine erfolgreiche Implementierung von Nachhaltigkeitsprüfungen;
- in allen untersuchten Staaten werden Parlamente nicht routinemäßig in die Folgenabschätzung einbezogen.“

(Dr. Günther Krings, Die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung – Ein Beitrag zu mehr Generationengerechtigkeit in der Gesetzgebung, Zeitschrift für Gesetzgebung 2009, S. 240)

c) Umsetzung der Prüfpflicht

Die Einhaltung der Prüfpflicht nach § 44 Abs. 1 Satz 4 GGO ist formelle Voraussetzung für die Kabinettreife eines Vorhabens. Auf die Verpflichtung zur Durchführung der Prüfung hat das Bundeskanzleramt die Bundesministerien mehrfach hingewiesen.

Mit Schreiben vom 5. Juni 2014 bat BKAm/Kabinettsreferat unter Hinweis auf ein Schreiben des Sekretariats des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung die Ressorts, in ihren Häusern auf eine sorgfältige Nachhaltigkeitsprüfung bei den Rechtsetzungsvorhaben zu achten.

Mit Schreiben vom 10. Oktober 2018 an die beamteten Staatssekretärinnen und Sekretäre der Bundesregierung verwies Bundesminister Prof. Dr. Helge Braun, Chef des Bundeskanzleramtes anknüpfend an ein Schreiben des Vorsitzenden des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung vom 19. September 2018 auf die bestehende Prüfpflicht nach § 44 Abs. 1 Satz 4 GGO. Er bat darum, in den Ressorts darauf hinzuwirken, dass Gesetzes-/Verordnungsbegründungen die Auseinandersetzung mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie deutlich erkennen lassen.

Mit E-Mail vom 2. Oktober 2019 an die Ressortkoordinatoren für nachhaltige Entwicklung erinnerte BKAm an die bestehende Prüfpflicht.

d) Konkretisierung der Prüfpflicht

Da sich aus der GGO selbst die Art der Prüfung nicht ergibt, wurde die Pflicht früh durch Hinweise zur Umsetzung ergänzt.

Arbeitshilfe

Diese wurden im Juni 2009 in die Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung aufgenommen, die vom BMI herausgegeben wurde.. Sie enthält u. a. folgende Empfehlung:

„In die Begründung zum Regelungsentwurf sollte auch eine Bewertung aufgenommen werden, ob die Wirkungen der empfohlenen Alternative einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen sie hat. Hierzu empfiehlt sich die Beantwortung der Frage: „Werden Umweltschutz, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Verantwortung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie so zusammengeführt, dass die Entscheidung unter allen drei Gesichtspunkten dauerhaft tragfähig ist?“ Die Antwort sollte auf einer Wertung mit Blick auf die Erkenntnisse aus der Gesetzesfolgenabschätzung basieren; sie sollte so weit begründet werden, dass sie für externe Personen nachvollziehbar ist. ... Diese Prüfung orientiert sich an den Maßgaben des § 44 GGO und den Nachhaltigkeitszielen und -indikatoren ... entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und berücksichtigt besonders langfristige Auswirkungen des Regelungsvorhabens.“

(BMI, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung 2009, S. 16)

Ergänzt wurde dies durch einen Abdruck der Managementregeln und Indikatoren/Zielen der Strategie im Anhang zum Leitfaden.

Leitfaden der Bertelsmann-Stiftung für Nachhaltigkeitsprüfungen

Auf Basis von Pilotprojekten entwickelte und veröffentlichte die Bertelsmann-Stiftung 2011 einen Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen. Dieser orientierte sich eng an der o. g. Arbeitshilfe des BMI und ergänzte das darin empfohlene Vorgehen für eine prospektive GFA um eine systematische Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten. Der Leitfaden wird teilweise auf Länderebene in Bezug genommen (vgl. IV. 3. zu NRW).

Festlegungen in der DNS

Zuletzt wurde die Pflicht zur Nachhaltigkeitsprüfung in der am 10. März 2021 vom Bundeskabinett beschlossenen Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie konkretisiert. Dabei wurde die Pflicht neben Regelungsentwürfen auch auf Programme mit besonders hoher Relevanz für die gesetzten Ziele erstreckt.

Dabei wurden Aspekte der Nachhaltigkeitsprüfung auch auf Programme mit besonders hoher Relevanz für die gesetzten Ziele erweitert.

„Bei Rechtsetzungsvorhaben werden Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung untersucht und das Ergebnis dargestellt (§ 44 Abs. 1 S. 4 GGO, § 62 Abs. 2 i. V. m. § 44 Abs. 1 Satz 1 GGO). Dabei legen die Ressorts Zielkonflikte zwischen Nachhaltigkeitszielen transparent und unter Berücksichtigung des abzusehenden Fortschritts dar. Die Prüfung erfolgt durch das für das Vorhaben federführend zuständige Ressort im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung. ... Aussagen zu Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung sind auch bei Programmen mit besonders hoher Relevanz für die gesetzten Ziele zu treffen.“

(Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, S. 378, Ziffer IV. 3.)

e) Umsetzung in den Ressorts

Das für das Rechtsvorhaben federführende Ministerium führt die Nachhaltigkeitsprüfung durch. Alle Ministerien werden bei der Abstimmung des Rechtsvorhabens einbezogen. Die Prüfung soll früh genug erfolgen, dass noch Änderungen vorgenommen werden können, und gleichzeitig spät genug, dass die Auswirkungen des Gesetzes schon zumindest grob absehbar sind – dafür muss der Regelungsentwurf jedenfalls in den wesentlichen Elementen bereits stehen.

Um ein abgestimmtes und gemeinsames Handeln der Ressorts in Hinblick auf die Umsetzung der Agenda 2030 zu gewährleisten, wurde in der ersten Jahreshälfte 2017 auf Basis der vorherigen Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in jedem Ministerium möglichst auf Abteilungsleiterenebene ein Ressortkoordinator bzw. eine Ressortkoordinatorin für nachhaltige Entwicklung benannt. Sie sollen u. a. bei der Erarbeitung von Nachhaltigkeitsprüfungen beteiligt werden.

Der/die Ressortkoordinator/in für nachhaltige Entwicklung

- ist zentrale Ansprechperson zu Fragen einer nachhaltigen Entwicklung;
- wird bei Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sowie der Agenda 2030 in der jeweiligen Ressortpolitik abteilungsübergreifend mit einbezogen;
- wird zur Stärkung der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahren abteilungsübergreifend beteiligt (Nachhaltigkeitsprüfung nach § 44 Abs. 1 S. 4 GGO), ebenso bei Ressortstrategien.

(Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016, S. 45; Weiterentwicklung 2021, S. 90)

4. Elektronische Nachhaltigkeitsprüfung (eNAP)**a) Erarbeitung**

Nachfolgend zu einem Gespräch des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung (PBnE) mit Herrn Parlamentarischer Staatssekretär Dr. Ole Schröder (BMI) zum Thema Nachhaltigkeitsprüfung am 18. März 2015 wurde vom BMI zusammen mit BKAmT bis Frühjahr 2018 ein IT-gestütztes Prüftool entwickelt, die elektronische Nachhaltigkeitsprüfung (eNAP – www.enap.bund.de). Am 16. Dezember 2015 erläuterte Parlamentarischer Staatssekretär Prof. Dr. Krings in einer Sitzung des PBnE den Stand der Erarbeitung von eNAP.

Mit der Neuauflage der DNS Anfang 2017 wurde angekündigt, die Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung zu verbessern.

Nach der Programmentwicklung bis Sommer 2017 führte BMI zwei Workshops mit Ressorts im September und Oktober 2017 durch, bei denen die Anwendung von Legistinnen/-en getestet wurde. Nachfolgend erfolgten Anpassungen, um geäußerten Nutzerinteressen nachzukommen.

Am 1. März 2018 wurde eNAP eingeführt. An diesem Tag stellte BKAmT (damaliger Staatsminister Prof. Braun) die Prüfung gegenüber den internationalen Expertinnen/Experten im Rahmen eines Peer Reviews zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vor. Im ersten Halbjahr 2019 wurde eNAP an die Änderungen im Rahmen der Aktualisierung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vom Oktober 2018 angepasst.

b) Inhalt von eNAP**aa) Technische Ausgestaltung**

Die Nachhaltigkeitsprüfung ist als interaktive webbasierte Anwendung in Form der elektronischen Nachhaltigkeitsprüfung (eNAP) im Rahmen der IT-Maßnahme E-Gesetzgebung umgesetzt worden. Es erfordert keine lokale Installation. Die Anwendung kann von allen gesellschaftlichen Akteuren frei genutzt werden (www.enap.bund.de)

Die Nutzung erfolgt sessionbasiert, Eingaben sind nur für den Anwender sichtbar. Wird die Session abgebrochen (zum Beispiel durch Schließen des Browsers), wären die Eingaben verloren. Um das zu verhindern, können Bearbeitungsstände lokal gespeichert und zu einem späteren Zeitpunkt wieder in das Werkzeug importiert und weiterbearbeitet werden.

bb) Hinterlegte Informationen

Mit eNAP wurde ein erleichterter Zugang zu Informationen geschaffen. Alle relevanten Unterlagen sind bei den jeweiligen Prüfschritten unmittelbar hinterlegt. Dies umfasst sowohl die Analysen des Statistischen Bundesamtes zur Indikatorenentwicklung als auch der Text des jeweils relevanten SDGs.

cc) Strukturierter Prüfablauf

eNAP soll dazu beitragen, die Qualität der Nachhaltigkeitsprüfung zu verbessern und gleichzeitig die Durchführung der Prüfung zu erleichtern.

Ziel der Erarbeitung von eNAP war es, den Ablauf der Prüfung so schlank und effizient wie möglich zu gestalten und dabei gleichzeitig sicherzustellen, dass kein Bereich übersehen wird. Im Ergebnis werden alle relevanten Aspekte von nachhaltiger Entwicklung berücksichtigt. Die Anwender werden systematisch durch die für die Prüfung wesentlichen Inhalte geführt.

Sie prüfen strukturiert, ob die Indikatorenbereiche der DNS (Indikatoren und Ziele), die in der DNS verankerten Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung sowie die SDGs für das Regelungsvorhaben relevant sind.

Bei den nach den 17 SDGs gegliederten Indikatorenbereichen müssen die Anwender zuerst jeweils einschätzen, ob ein Indikatorenbereich der DNS für das Regelungsvorhaben relevant ist.

Erst und nur wenn dies der Fall ist, werden Nutzer um Begründungen zu den Indikatoren bzw. Zielen gebeten, die dem jeweiligen Indikatorenbereich zugeordnet sind. Es werden Beispiele für Begründungstexte vorgegeben, die das Augenmerk auch auf die Frage von Zielkonflikten lenken:

„Das Regelungsvorhaben hat (voraussichtlich/ggf.) Auswirkungen auf den Bereich ... der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, indem ...“ „Das Regelungsvorhaben trägt zur Erreichung der Ziele im Bereich ... (Indikator ...) der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bei, indem ...“, „Beim Regelungsvorhaben bestehen mögliche Zielkonflikte mit dem Bereich ... (Indikator ...) der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Daher ...“

Da die Indikatoren der Strategie die jeweiligen Indikatorenbereiche nicht erschöpfend abdecken ist zusätzlich eine Möglichkeit vorgesehen, eine anderweitige Relevanz für den Indikatorenbereich zu begründen.

eNAP - eNachhaltigkeitsprüfung Prüfung abschließen Speichern Laden

SDG 6 SAUBERES WASSER UND SANITÄREINRICHTUNGEN

Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten

6 SAUBERES WASSER UND SANITÄREINRICHTUNGEN

- KEINE ARMUT ✓
- KEIN HUNGER ✓
- GESUNDHEIT UND WOHLERGEHEN ✓
- HOCHWERTIGE BILDUNG ✓
- GESCHLECHTERGLEICHHEIT ✓
- SAUBERES WASSER UND SANITÄREINRICHTUNGEN ✓**
- BEZAHLBARE UND SAUBERE ENERGIE ✓
- MENSCHENWÜRDIGE ARBEIT UND WIRTSCHAFTSWACHSTUM ✓
- INDUSTRIE, INNOVATION UND INFRASTRUKTUR ✓
- WENIGER UNGLEICHHEITEN ✓
- NACHHALTIGE STÄDTE UND GEMEINDEN ✓
- NACHHALTIGER KONSUM UND PRODUKTION ✓
- MASSNAHMEN ZUM KLIMASCHUTZ ✓
- LEBEN UNTER WASSER ✓
- LEBEN AN LAND ✓
- FRIEDEN, GERECHTIGKEIT UND STARKE INSTITUTIONEN ✓
- PARTNERSCHAFTEN ZUR ERREICHUNG DER ZIELE ✓
- PRINZIPIEN ✓**

6.1 Gewässerqualität

Minderung der stofflichen Belastung von Gewässern

Ist dieser Indikatorenbereich für das Regelungsvorhaben relevant? relevant nicht relevant

6.1.a Phosphor in Fließgewässern ⓘ
Ziel: An allen Messstellen werden bis 2030 die gewässertypischen Orientierungswerte eingehalten oder unterschritten.

6.1.b Nitrat im Grundwasser - Anteil der Messstellen in Deutschland, an denen der Schwellenwert von 50 mg/l Nitrat überschritten wird ⓘ
Ziel: Bis 2030 Einhaltung des „50 mg/l“ Nitrat Schwellenwertes im Grundwasser

Anderweitige Relevanz für den Bereich "Gewässerqualität" ⓘ

6.2 Trinkwasser und Sanitärversorgung

Besserer Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung weltweit, höhere (sichere) Qualität

Ist dieser Indikatorenbereich für das Regelungsvorhaben relevant? relevant nicht relevant

6.2.a Anzahl der Menschen, die neu Zugang zu Trinkwasser- und Sanitärversorgung erhalten durch deutsche Unterstützung ⓘ
Ziel: Bis 2030 sollen jährlich 10 Millionen Menschen Zugang zu Wasser erhalten

Anderweitige Relevanz für den Bereich "Trinkwasser und Sanitärversorgung" ⓘ

Bitte geben Sie noch an, ob das Regelungsvorhaben weitere Auswirkungen auf das SDG hat:

SDG 6 Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen ⓘ
Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten

Ist dieses SDG anderweitig für das Regelungsvorhaben relevant? relevant nicht relevant

zurück weiter

Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland Hilfe Impressum Kontakt Datenschutz Version 1.0.0 - Eine Anwendung der Maßnahme E-Gesetzgebung nach oben

Ergänzend wird für jeden Prüfabschnitt die Frage gestellt, ob das SDG anderweitig für das Regelungsvorhaben relevant ist. Dies betrifft insbesondere Fälle, in denen der Indikatorenbereich selbst zu spezifisch ist und das Vorhaben nicht betrifft, das SDG aber darüberhinausgehend berücksichtigungsfähige Aspekte für das Vorhaben enthält, etwa zur Frage globaler Auswirkungen des Vorhabens.

Nach Durchgang durch die 17 SDG-Bereiche müssen Nutzer angeben, ob die Prinzipien der Strategie für das Vorhaben relevant sind.

Die Prüfung kann erst dann im System als abgeschlossen markiert werden, wenn alle Dialoge entweder als „relevant“ oder „nicht relevant“ gekennzeichnet sind. Ein Element ist dann relevant für ein Regelungsvorhaben, wenn es Auswirkungen in nennenswertem Umfang auf das Element hat.

Durch diesen strukturierten Ablauf wird gewährleistet, dass kein Prüfungsbereich versehentlich unberücksichtigt bleibt. Nach Abschluss der Prüfung werden die Eingaben strukturiert einschließlich der Begründungen dargestellt. Dabei kann gewählt werden, ob nur die relevanten Bereiche aufgezeigt werden sollen oder die Antworten zu allen Bereichen. Diese Darstellungen sind in verschiedenen Textformaten abrufbar und können damit für die Erstellung der Begründung von Regelungsvorhaben genutzt werden. Das Prüfergebnis liefert die Basis für die Formulierung der abwägenden Darstellung für die Begründung des Regelungsvorhabens.

c) Verbindlichkeit

Mit Beschluss des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung vom 16. Dezember 2019 wurde auf die bestehende webbasierte elektronische Nachhaltigkeitsprüfung (eNAP) verwiesen, die künftig durchgehend bei allen Regelungsvorhaben angewandt werden soll. In Ausnahmefällen kann mit Zustimmung der zuständigen Ressortkoordinatoren für nachhaltige Entwicklung von dieser Regel abgewichen werden.

„Der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung ...bittet die Ressorts, im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung nach § 44 Abs. 1 Satz 4 GGO (Prüfung von Regelungsvorhaben auf Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung) besonderes Augenmerk auf positive oder negative Auswirkungen auf die Off-track-Indikatoren zu legen. Er verweist auf die webbasierte elektronische Nachhaltigkeitsprüfung (eNAP) (www.enap.bund.de), die eine wertvolle Hilfestellung für eine ordnungsgemäße Prüfung bietet. Diese soll zur Erhöhung der Qualität der Prüfungen künftig durchgehend bei allen Regelungsvorhaben angewandt werden. In Ausnahmefällen kann mit Zustimmung der zuständigen Ressortkoordinatorin oder des zuständigen Ressortkoordinators für nachhaltige Entwicklung von dieser Regel abgewichen werden.“
(Ziffer 2 c, Beschluss StA NHK v. 16. Dezember 2019)

Diese Verpflichtung zur Nutzung von eNAP wird mit der vom Bundeskabinett am 10. März 2021 beschlossenen Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021 bekräftigt.

„Die webbasierte elektronische Nachhaltigkeitsprüfung (eNAP) wird zur Erhöhung der Qualität der Prüfungen durchgehend bei allen Regelungsvorhaben angewandt. In Ausnahmefällen kann mit Zustimmung der zuständigen Ressortkoordinatorin oder des zuständigen Ressortkoordinators für nachhaltige Entwicklung von dieser Regel abgewichen werden.“
(Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021, S. 378, Ziffer IV. 3.)

d) Weiterentwicklung von eNAP

eNAP wird derzeit an die geänderten Inhalte der DNS – Weiterentwicklung 2021 (Kabinettsbeschluss 10. März 2021) – angepasst. Dabei soll das Programm neben den inhaltlichen Anpassungen auch im Sinne der Anforderungen an Barrierefreiheit, Responsivität und Nutzendenfreundlichkeit ertüchtigt werden.

eNAP wird im Zuge dessen in die Plattform E-Gesetzgebung integriert. Diese Integration bildet das Fundament für die künftige Weiterentwicklung von eNAP und eine engere Verzahnung mit der elektronischen Gesetzesfolgenabschätzung (eGFA).

In der eGFA werden weitere interaktive Prüfmodule angeboten, wie die Module „Demografie-Check“, „Gleichwertigkeits-Check“ oder „Gender Mainstreaming“. Die verstärkte Integration in die eGFA und Konsolidierung soll Mehrwerte für die Nutzenden während und nach der Prüfung schaffen.

Der zwischen BKAMt und BMI abgestimmte Fahrplan zur Ertüchtigung von eNAP sieht vor, dass das System den Ressorts für die Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfung in aktualisierter Form voraussichtlich ab Ende 2021 zur Verfügung steht.

5. Kontrolle der Nachhaltigkeitsprüfung durch den PBnE

a) Aufgaben

Die Kontrolle der Durchführung der Nachhaltigkeitsprüfung obliegt dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung.

„Dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung werden folgende Aufgaben übertragen: ... die Bewertung der Nachhaltigkeitsprüfung der Bundesregierung. Der PBnE legt dem jeweils federfüh-

renden Ausschuss das Ergebnis seiner Bewertung als Stellungnahme vor, die durch den federführenden Ausschuss zu beraten und schriftlich zu bewerten ist;“

(Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Einsetzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung, BT-Drs. 19/1837 vom 24. April 2018)

Die erste Aufgabenzuweisung an den Parl. Beirat für nachhaltige Entwicklung erfolgte im Mai 2010 (Bundestagsdrucksache 17/1807).

„I. Der Deutsche Bundestag beschließt ... [d]ie Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung bewerten zu lassen. ... Zudem geht er davon aus, dass die Ausschüsse des Deutschen Bundestages sich mit den Stellungnahmen des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung zur Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung befassen und diese gemäß Beschluss vom 17. Dezember 2009 bewerten.“

Für die Prüfung hat sich der PBnE eine Verfahrensordnung gegeben, zuerst im ersten Quartal 2010. Zwei Berichterstatter – je ein Mitglied der Koalitions- und der Oppositionsfraktionen – sichten und prüfen, ob die Nachhaltigkeitsprüfung formal erfolgt und plausibel dargestellt ist. Bei fehlender oder nicht nachvollziehbarer Prüfung fordert der PBnE beim zuständigen Bundesministerium eine entsprechende Stellungnahme an und leitet diese – mit der Bitte um Aufnahme in den jeweiligen Bericht – dem federführenden Ausschuss zu. Der PBnE hat zu Beginn der 19. Wahlperiode beschlossen, Verordnungen, die ausschließlich im Bundesrat behandelt werden, nicht mehr zu prüfen, da diese nicht der Mitwirkung des Deutschen Bundestages unterliegen.

Damit fließen die Stellungnahmen des PBnE in die Prüfung durch die federführenden Ausschüsse ein. Zudem können sie im Nachgang im Rahmen der Rechtsprechung als Teil der historischen Auslegung von Normen relevant werden.

Vgl. z. B. VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 18. März 2019, Az. 18/00340.

b) Erfahrungen mit der Durchführung der Prüfung

Kurz nach Einführung der Prüfung (Zeitbereich 1. März bis 10. Juni 2011) kam der Beirat in der 17. Legislaturperiode zum Ergebnis, dass die Nachhaltigkeitsprüfung überwiegend mangelhaft durchgeführt worden war (geprüft Vorhaben: 306, davon nachhaltigkeitsrelevant 192, Nachhaltigkeitsprüfung hier mangelhaft: 55,56 %).

(Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 17/6680 vom 26. Juli 2011, Unterrichtung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung, Bericht des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung des Verfahrens, S. 2)

In der 18. Legislaturperiode lag der Anteil ordnungsgemäß durchgeführter Prüfungen dann bereits bei 91,94 % (bei geprüften 769 Vorhaben).

(Deutscher Bundestag, Bundestagsdrucksache 18/12511 vom 26. Mai 2017, Unterrichtung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung, Bericht des parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung – Arbeitsbericht der 18. Wahlperiode)

In der 19. Legislaturperiode hat sich die formale Befolgung der Prüfpflicht gegenüber den vergangenen Legislaturperioden weiter erhöht. Ausweislich des Arbeitsberichts des PBnE (Bundestagsdrucksache 19/30130) hat der PBnE in der laufenden Wahlperiode bis zum 5. Mai 2021 insgesamt 512 Vorhaben der Bundesregierung hinsichtlich der Aussagen zur nachhaltigen Entwicklung geprüft und bewertet.

Anzahl Regie- rungs- vorhaben	Nach- haltig- keits- relevant	Nicht nachhaltig- keits- relevant	Aussagen zur NHE	davon		Keine Aussagen zur NHE	NHP ok	NHP mangelhaft
				plausibel	nicht plausibel			
512	462	50	495	453	41	17	492	20
%	90,23	9,77	96,68	91,52	8,28	3,32	96,09	3,91

(NHE = Nachhaltige Entwicklung; NHP = Nachhaltigkeitsprüfungsbewertung)

(Arbeitsbericht des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung (19. Wahlperiode), Bundsatsdrucksache 19/30130, S. 8)

Nach aktueller Einschätzung des PBnE (Bundetsagsdrucksache 19/30130) sei

„zu konstatieren ..., dass die Bundesregierung das Thema „Nachhaltigkeit“ in der Gesetzesbegründung noch gewissenhafter behandelt. Das Verfahren zur Bewertung der Nachhaltigkeitsprüfung durch den PBnE hat sich in den zurückliegenden Wahlperioden im Grundsatz bewährt.“

Gleichzeitig hält der PBnE fest (a.a.O.), Ziel muss es allerdings sein,

„dass Gesetzentwürfe und Verordnungen bereits von ihren Initiatoren (sowohl Bundesregierung als auch Bundesrat und Fraktionen) in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren anhand konkreter Kriterien auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung überprüft würden.“

Mit der Fragestellung, wie dieser Prozess zukünftig ggf. unter Einbeziehung des Deutschen Bundestages verbessert werden könnte, werde sich der PBnE in der kommenden Wahlperiode sicherlich erneut auseinandersetzen (a.a.O.). Erfahrungen mit der Anwendung von eNAP brachten Vertreter des PBnE auch in einen vom BKAmT durchgeführten Workshop im Oktober 2020 ein. (s. u. bei IV.)

IV. Internationale und nationale Erfahrungen mit Nachhaltigkeitsprüfungen

Damit verfügt Deutschland (vgl. oben III.) über ein auf stabiler regulatorischer Basis eingerichtetes und kontinuierlich ausgebaut System der Nachhaltigkeitsprüfung, das die Inhalte der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung systematisch mit dem Rechtsetzungsprozess verknüpft. Gleichzeitig ist diese Prüfung im Wesentlichen formal und es zeigen sich in der Praxis (s. o. die Einschätzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung) Verbesserungsbedarfe, was die materielle Aussagekraft der erfolgten Prüfungen angeht.

Wie kann mehr als 10 Jahre nach ihrer Einführung die Pflicht zur Durchführung von Prüfungen noch besser umgesetzt werden? Wie können Prüfungen gehaltvoller und gleichzeitig praktikabel ausgestaltet werden? Diesen Fragen wurde am 28. Oktober 2020 mit einem Workshop des BKAmTs nachgegangen, in dem Experten aus internationaler, nationaler und regionaler Perspektive über ihre Erfahrungen bzw. Vorschläge für eine Verbesserung berichteten.

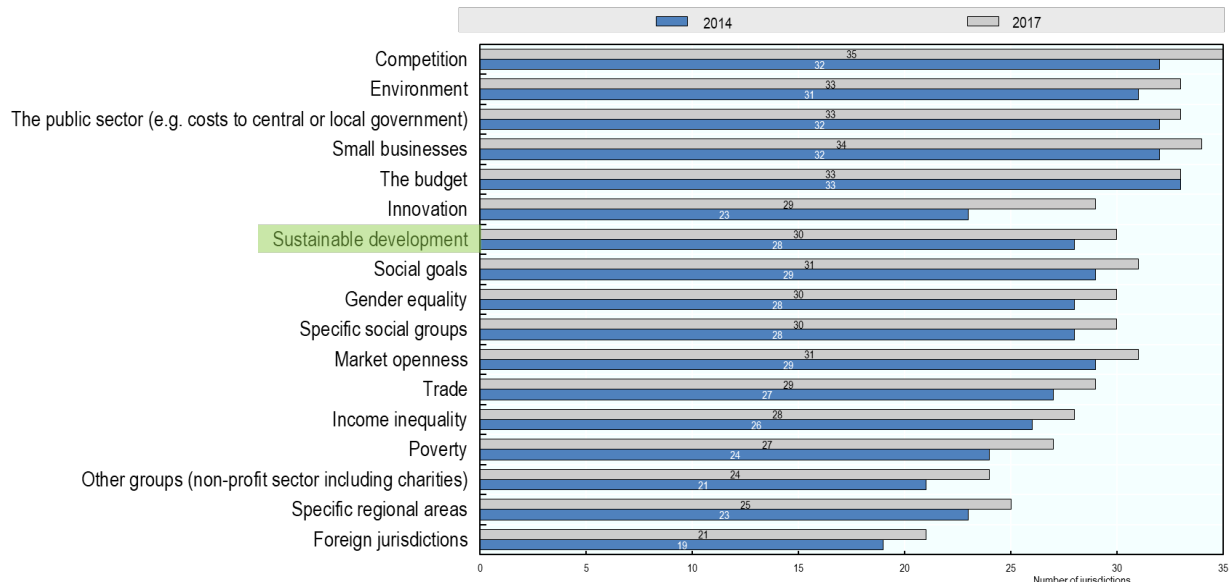
Erkenntnisse aus dem Workshop sind in nachfolgende Darstellungen eingeflossen. Dabei handelt es sich nicht um eine umfassende Wiedergabe aller Inhalte des Workshops, sondern um eine exemplarische Darstellung relevanter Erkenntnisse.

1. Kurzüberblick über bestehende Systeme der Nachhaltigkeitsprüfung

Nachhaltigkeitsprüfungen finden weltweit nicht nur im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung Verwendung, sondern werden oftmals weiter verstanden und auf politische Vorhaben verschiedenster Art angewandt.

(Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards Sustainable and Resilient Societies, Bericht der OECD, 2018, S. 23)

In den letzten Jahren prüft eine wachsende Zahl von Mitgliedsstaaten der OECD im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung auch Folgen für die nachhaltige Entwicklung (siehe Grafik). Weitere Staaten streben dies an.



(Ernesto Soria Morales, Senior Policy Analyst, Public Governance Directorate, OECD Paris, Workshop BKAmT 2020)

Große Unterschiede zwischen den Nachhaltigkeitsprüfungen der einzelnen Staaten zeigen sich insbesondere im Zusammenspiel mit den übrigen Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung (Integration in die Gesetzesfolgenabschätzung oder selbstständige Durchführung neben einer Reihe anderer Instrumente zur Folgenabschätzung, wie Umweltprüfungen und ökonomischer Kosten-Nutzen-Analysen. Die Ausgestaltung der nationalen Verfahren ist auch von der jeweiligen Kompetenz- und Rollenverteilung der Verantwortlichen abhängig.

(Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards Sustainable and Resilient Societies, Bericht der OECD, 2018, Übersicht über Länderbeispiele S. 111 ff.)

2. Die Schweizer „Nachhaltigkeitsbeurteilung“

Die nachhaltige Entwicklung ist schon lange eine zentrale Leitidee der Schweizer Bundespolitik und seit 1999 in der Schweizer Bundesverfassung als Staatszweck verankert.

„Art. 2 Zweck

Die Schweizerische Eidgenossenschaft schützt die Freiheit und die Rechte des Volkes und wahrt die Unabhängigkeit und die Sicherheit des Landes.

Sie fördert die gemeinsame Wohlfahrt, die nachhaltige Entwicklung, den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt des Landes.

Sie sorgt für eine möglichst große Chancengleichheit unter den Bürgerinnen und Bürgern.

Sie setzt sich ein für die dauerhafte Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und für eine friedliche und gerechte internationale Ordnung.

Art. 73 Nachhaltigkeit

Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an.“

Im Rahmen der Strategie Nachhaltige Entwicklung von 2002 hat der Bundesrat (Regierung der Schweiz) ein Auftrag für eine Machbarkeitsstudie zur Einführung einer Nachhaltigkeitsbeurteilung erteilt. Mit der Strategie Nachhaltige Entwicklung von 2008 wurde die Durchführung von Nachhaltigkeitsbeurteilungen insbesondere bei neuen bedeutsamen und nachhaltigkeitsrelevanten Vorhaben legislatorischer, planerisch-konzeptioneller oder baulicher Natur vom Bundesrat beschlossen.

Die Nachhaltigkeitsbeurteilung für Vorhaben orientiert sich an einem Kapitalstockmodell, nach dem Nachhaltigkeit so verstanden wird, dass ein im weiten Sinne verstandenes „Kapital“ nicht aufgezehrt werden darf, sondern aufgebaut werden soll. In seiner Nachhaltigkeitsstrategie von 1997 legte der Bundesrat für jede der drei Nachhaltigkeitsdimensionen fünf Hauptkriterien fest (sog. Bundesratskriterien), an denen sich die Nachhaltigkeitsbeurteilung momentan noch orientiert.

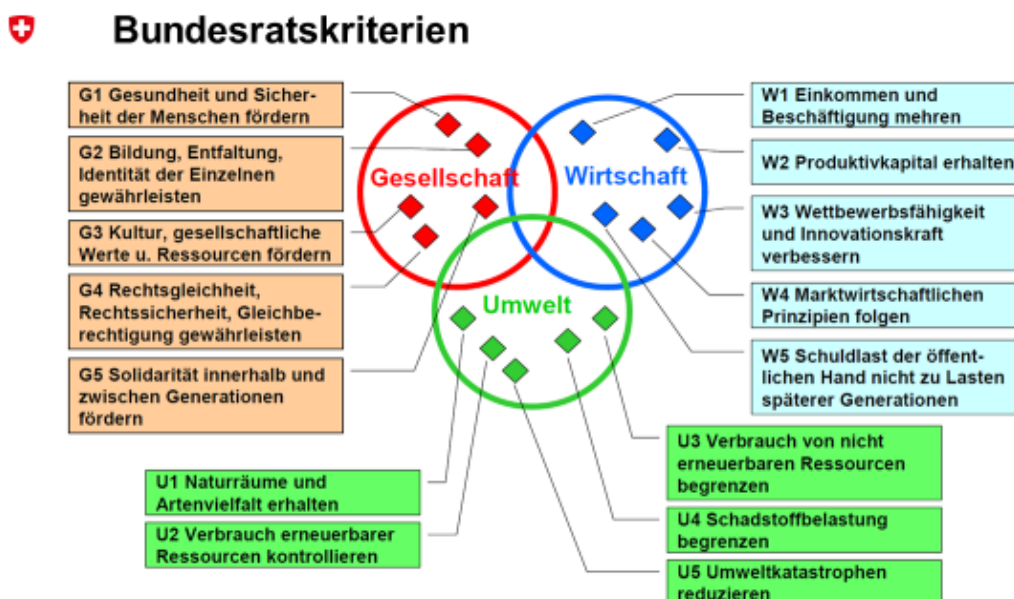
Am 23. Juni 2021 hat der Bundesrat eine neue Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen, die sich nunmehr an drei Schwerpunktthemen ausrichtet (Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion; Klima, Energie und Biodiversität; Chancengleichheit und sozialer Zusammenhalt). Die Schwerpunktthemen sind in je drei bis vier Unterthemen und diese in „Nationale strategische Stoßrichtungen“ untergliedert. Erstmals erfolgt über eine Zuordnung der Themen und Stoßrichtungen zu den SDGs bzw. SDG-Unterzielen eine Orientierung der Schweizer Nachhaltigkeitsstrategie an der Agenda 2030.

Anwendungsbereich und Maßstab

Die Durchführung einer Nachhaltigkeitsbeurteilung ist freiwillig. Eingesetzt werden kann das Instrument sowohl bei nachhaltigkeitsrelevanten Gesetzesvorhaben, aber beispielsweise auch im Rahmen von Bauprojekten. Mit der Nachhaltigkeitsbeurteilung können unterschiedliche Analyseziele verfolgt werden, auch eine ex-post-Beurteilung ist denkbar. Je nach Ziel kann die Analysetiefe variieren. Die Prüfung kann dementsprechend bei weniger bedeutsamen Vorhaben statt als Detail- auch als Grob-Nachhaltigkeitsbeurteilung durchgeführt werden. Die Dokumentation der Nachhaltigkeitsbeurteilung erfolgt dann im Wesentlichen mittels eines Excel-Tools.

Ziel der Nachhaltigkeitsbeurteilung ist die Beurteilung und Optimierung von Vorhaben des Bundes hinsichtlich der Ziele der nachhaltigen Entwicklung mit Blick auf folgende Fragen: Welche Wirkungen sind in den Dimensionen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft von einem bestimmten Vorhaben zu erwarten? Wie ist die Verteilung der positiven und negativen Wirkungen auf die drei Dimensionen? Bestehen Zielkonflikte zwischen den einzelnen Dimensionen und/oder mit den Hauptzielen des Vorhabens? Sind Optimierungen des Vorhabens in Bezug auf dessen Nachhaltigkeit möglich?

Die in der Nachhaltigkeitsprüfung verwendeten Ziele sind aktuell noch die 15 Bundesratskriterien in den Bereichen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt. Bis zu einer eventuellen Anpassung der Nachhaltigkeitsbeurteilung fallen beide Referenzrahmen daher ein Stück weit auseinander.



(Till Berger, Stv. Chef Sektion Nachhaltige Entwicklung, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Workshop BKAmT 2020)

Um innerhalb der 15 Bundesratsziele nach Einzelaspekten zu differenzieren, können die Kriterien des Interdepartementalen Ausschusses für Nachhaltige Entwicklung (IDANE) hinzugezogen werden. Hinzu kommen acht

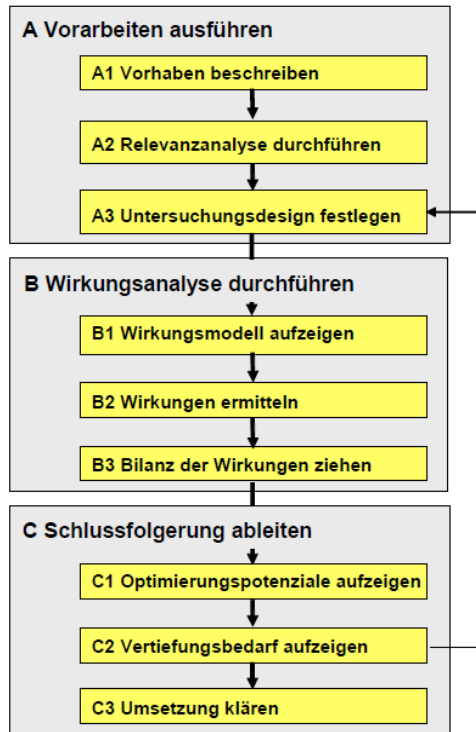
Zusatzkriterien (siehe Grafik), die nicht unmittelbar mit den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit verknüpft sind, sondern besonders schwere Folgen und mögliche Konflikte aufzeigen sollen.

1	Problemlage	Wird durch das Vorhaben eine bereits kritische Situation weiter verschärft?
2	Trend	Wird durch das Vorhaben eine bereits stattfindende negative Entwicklung verstärkt?
3	Irreversibilität	Treten durch das Vorhaben negative Wirkungen hervor, die nur schwer oder gar nicht rückgängig gemacht werden können?
4	Bealstung künftiger Generationen	Kommen die negativen Wirkungen erst zu einem späteren Zeitpunkt zum Tragen? Werden künftige Generationen besonders tsark belastet?
5	Risiken/Unsicherheiten	Ist das Vorhaben mit grossen Risiken (sehr hohes Schadenspotenzial auch bei geringerer Eintretenswahrscheinlichkeit) und grossen Unsicherheiten (unzureichender Kenntnisstand über die Gefahr von Wirkungen oder über die zukünftige Entwicklung) verbunden?
6	Minimalanforderungen	Werden soziale, wirtschaftliche oder ökologische Minimalanforderungen (z. B. Schwellen- oder Grenzwerte) verletzt?
7	Räumlicher Wirkungssperimeter	Sind die negativen Wirkungen in einem grossen Gebiet feststellbar (räumlicher Perimeter)?
8	Zielkonflikte	Bestehen Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen und gegenüber den Hauptzielen eines Vorhabens?

(Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.): Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und andere Interessierte (2008), S. 14)

Verfahren

Die Nachhaltigkeitsbeurteilung vollzieht sich in den drei Stufen Vorarbeiten (A), Wirkungsanalyse (B) sowie Schlussfolgerungen (C). Diese drei Stufen sind wiederum in mehrere Unterschritte unterteilt.



(Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.): Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und andere Interessierte (2008), S. 9)

Zunächst werden die Vorarbeiten ausgeführt. Diese bestehen darin, Vorhaben und Maßnahmen zu beschreiben, eine Relevanzanalyse durchzuführen und ein passendes Untersuchungsdesign festzulegen.

Als Hilfsmittel für die Relevanzanalyse dient ein Excel-Tool, in dem die Wirkung auf die Beurteilungskriterien auf einer Skala von 3 (große positive Wirkung) bis -3 (große negative Wirkung) angegeben werden kann oder vermerkt werden kann, dass diese noch unbekannt ist. Außerdem kann eine Gewichtung vorgenommen und der Grad der bestehenden Unsicherheit bewertet werden. Die Ergebnisse werden automatisch optisch aufbereitet. Außerdem können mehrere Varianten des Vorhabens verglichen werden.

NHB für ein Tourismusresort im Alpenraum (fiktives Beispiel)

Auswertung Relevanzanalyse

Titel des Vorhabens:
Tourismusresort im Alpenraum

Datum:
31.07.2008

Kurzbeschreibung des Vorhabens:
Im Alpenraum soll ein Tourismusresort mit 6 Hotels und einem Golfplatz entstehen.

Durchgeführt von:
Felix Walter (Ecoplan)
Hans-Jakob Boesch (Ecoplan)

Gewählte Referenzentwicklung:
Als Referenzentwicklung dienen die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklungen gemäss BFS.

Varianten im Vergleich: Anzahl und Art
4 verschiedene Varianten, bei allen unterschiedliche Annahmen bezüglich Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum

Beurteilungskriterien (Bundesratskriterien)

Nr. Bezeichnung	Ausprägung der Wirkung							Gewichtung	Bewertung der Unsicherheit				Zurzeit ka		
	-3	-2	-1	0	1	2	3		unbekannt	keine	kleine	mittlere		grosse	
Wirtschaft															
W1								X	20%		X				
W2									20%					X	
W3									20%	X					
W4									20%		X				
W5									20%				X		
Umwelt															
U1									20%		X				
U2									20%				X		
U3									20%					X	
U4									20%	X					
U5									20%		X				
Gesellschaft															
G1									40%	X					Betroffen Gewichtu
G2									15%		X				
G3									15%				X		
G4									15%					X	
G5									15%	X					

(Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.): Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und andere Interessierte (2008), S. 37)

Im Anschluss findet die eigentliche Wirkungsanalyse statt. Hierzu wird als erstes ein Wirkungsmodell erarbeitet, mit dem die Ursache-Wirkungs-Ketten theoretisch analysiert werden. Dies soll dazu beitragen den vollständigen Wirkungsmechanismus samt möglicher Nebenwirkungen zu verstehen. In der Regel kann das Wirkungsmodell in drei Ebenen dargestellt werden, nämlich Output, Outcome und Impact. Unter Output werden dabei zunächst die unmittelbar durch das Vorhaben gesetzten Impulse gesammelt. Als Outcome werden die anzunehmenden Reaktionen der Zielgruppen auf diese Impulse bezeichnet. Auf Impact-Ebene werden schließlich die Wirkungen danach gegliedert, ob sie einen Beitrag zu den Zielen des Vorhabens leisten, ihnen abträglich oder nicht vorhabenspezifisch sind.

Auf Grundlage des Wirkungsmodells werden nun die Auswirkungen anhand von Indikatoren berechnet oder hilfsweise geschätzt und in einer Bilanz zusammengeführt, die die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Elementen sowie Haupt- und Nebenwirkungen beschreibt. Hierfür ist eine klare Datenlage erforderlich. Sofern eine Grob-Nachhaltigkeitsbeurteilung durchgeführt wird, kann bei der Wirkungsanalyse eine weitere Funktion

des Excel-Tools unterstützen, die sehr ähnlich wie die entsprechende Funktion zur Relevanzanalyse aufgebaut ist.

Im dritten und letzten Schritt sollen ein eventuelles Optimierungspotential und Vertiefungsbedarfe aufgezeigt sowie Umsetzungsschritte erarbeitet werden. Im Ergebnis kann eine Nachhaltigkeitsbeurteilung dazu führen, dass die geplante Maßnahme wesentliche Änderungen erfährt. Denkbar ist aber auch, dass sich die Nachhaltigkeitsbeurteilung im Ergebnis nicht auf das Vorhaben auswirkt.

Weitere bestehende Prüfinstrumente

Neben der Nachhaltigkeitsbeurteilung existiert eine Reihe weiterer Instrumente, mit denen die Folgen eines Vorhabens beurteilt werden können. Insbesondere die verbindliche Regulierungsfolgenabschätzung hat größere Überschneidungen mit der Nachhaltigkeitsbeurteilung, betrachtet aber primär die Folgen eines Vorhabens für die Wirtschaft und den einzelnen Betroffenen. Die Nachhaltigkeitsbeurteilung ist das einzige Verfahren, das aus der ex-ante-Perspektive eine umfassende Darstellung der Auswirkungen auf alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit ermöglicht. Mit der Volkswirtschaftlichen Beurteilung von Umweltmaßnahmen und anderen spezielleren Prüfverfahren wie der Gesundheitsfolgenabschätzung können sich allerdings Synergien ergeben.

Erfahrungen mit der Nachhaltigkeitsbeurteilung

Bei Anwendung früh im Prozess könnte die Nachhaltigkeitsbeurteilung grundsätzlich eine methodisch gute Grundlage für die Offenlegung von Schwächen und Verbesserungsmöglichkeiten bieten. Die durchgeführten NHBs wurden durch die Anwender als nützlich betrachtet.

Sie ist allerdings sehr aufwändig. Daher wurde die Nachhaltigkeitsbeurteilung seit ihrer Einführung 2008 bislang nur auf acht ausgewählte Vorhaben auf Bundesebene angewandt, vor allem im Bereich der Raumentwicklung. Aufgrund der Komplexität des Prozesses ist neben einer Begleitung durch die Sektion Nachhaltige Entwicklung der Einsatz externer Berater erforderlich, der mit erheblichem finanziellem Aufwand verbunden ist. Für jede Nachhaltigkeitsbeurteilung fielen Kosten von 40.000 - 80.000 CHF an. Die Prüfdauer liegt bei etwa 3 Monaten. Eine Kontrollinstanz für die Prüfungen existiert nicht. Auch eine Veröffentlichung der Prüfungen ist nicht vorgesehen.

Für eine umfassende Anwendung wäre es erforderlich, dass die Nachhaltigkeitsbeurteilung in ihrer gegenwärtigen oder einer abgewandelten Form allgemein für Gesetzesvorhaben verbindlich werden wird. Reformüberlegungen schließen die Einrichtung einer unabhängigen Kontrollstelle für die Gesetzgebung ein, mit der die Nachhaltigkeitsprüfung gestärkt werden könnte.

3. Die Nachhaltigkeitsprüfung in NRW

Nordrhein-Westfalen verfügt seit 2016 über eine Nachhaltigkeitsstrategie. Sie wurde zuletzt 2020 weiterentwickelt und orientiert sich nunmehr eng an den SDGs sowie an den Zielen und Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, wobei auf die Besonderheiten des Landes Nordrhein-Westfalen Rücksicht genommen wird. Die Nachhaltigkeitsstrategie von Nordrhein-Westfalen enthält 67 Ziele und Indikatoren, die (wie die DNS) nach den 17 SDGs gegliedert sind.

Anwendungsbereich

Auf Grundlage des § 2 Absatz 2 Satz 1 und des § 38 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO NRW) sollen die Auswirkungen eines jeden Gesetzes- und Verordnungsentwurfes auf die nachhaltige Entwicklung geprüft werden. Die Prüfungsergebnisse sind im Gesetzesvorblatt und in der Gesetzesbegründung darzustellen und können damit auch zum Diskussionspunkt im parlamentarischen Verfahren werden.

Bei Erlassen und Richtlinien ist keine Nachhaltigkeitsprüfung durchzuführen. Eine Nachhaltigkeitsprüfung ist nur dann durchzuführen, wenn zu erwarten ist, dass sich das Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben auf die nachhaltige Entwicklung in NRW auswirkt. Die Nachhaltigkeitsprüfung ist Teil der Gesetzesfolgenabschätzung, die in § 38 der GGO NRW geregelt ist. Die Verantwortung für die Gesetzesfolgenabschätzung und damit auch für die Nachhaltigkeitsprüfung liegt bei den jeweiligen Ressorts.

Verfahren

Prüfungsmaßstab sind die sogenannten Nachhaltigkeitspostulate der Nachhaltigkeitsstrategie mit den ihnen zugeordneten Zielen und Indikatoren.

Da es anfangs große Vorbehalte gegen die Nachhaltigkeitsprüfung gab und ein erheblicher Mehraufwand für die Ressorts befürchtet wurde, sollte bei der Entwicklung der Nachhaltigkeitsprüfung ein besonderes Augenmerk auf der Anwenderfreundlichkeit liegen.

Wie die Nachhaltigkeitsprüfung zu erfolgen hat, ist in der Anlage 6 der GGO, dem Leitfaden „Rechtsetzung in Nordrhein-Westfalen“ dargestellt, insbes. im Punkt 4.7. Nachhaltigkeitsprüfung.

„4.7 Nachhaltigkeitsprüfung

In der Gesetzesbegründung ist nach § 37 Absatz 1 Nummer 2 und § 38 Absatz 2 GGO darzustellen,

1. ob und ggfls. welche Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung das Vorhaben mittel- und langfristig voraussichtlich hat und zur Erreichung welcher Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie NRW das Vorhaben beitragen soll, ggfls. einschließlich einer konkreten quantitativen oder qualitativen Einschätzung des Zielerreichungsbeitrags,

2. ob etwaige Konflikte mit anderen Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie bestehen. Sind mehrere Ziele betroffen, kann die Darstellung auf die am stärksten betroffenen Ziele beschränkt werden.

Die Kernergebnisse dieser Prüfung sind nach § 38 Absatz 4 GGO im Gesetzesvorblatt (Anlage 3 zu § 36 Absatz 1 GGO) darzustellen (unter I. Auswirkungen des Vorhabens auf die nachhaltige Entwicklung (im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie NRW)).

Das Zielsystem der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie wird insbesondere durch Nachhaltigkeitspostulate geprägt, die man unter folgendem Link abrufen kann:

<https://www.nachhaltigkeit.nrw.de/themen/nachhaltigkeitspruefung>.

(Leitfaden Rechtsetzung in NRW, Stand 23. März 2021)

Der Unterstützung dient auch die Nachhaltigkeitswebsite zur Nachhaltigkeitsprüfung unter www.nachhaltigkeit.nrw.de. Die Website enthält weiterführende Links u. a. auch auf die Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung des BMI sowie zu einem Leitfaden der Bertelsmann-Stiftung für die Nachhaltigkeitsprüfung auf Bundesebene, vor allem aber einen Link auf den vom Umweltministerium NRW herausgegebenen „Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfung für Gesetze und Verordnungen nach der GGO NRW“.

Zunächst sind die mittel- und langfristigen Auswirkungen des Gesetzes- oder Verordnungsvorhabens auf die nachhaltige Entwicklung im Sinne der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie kurz darzustellen. Danach ist zu ermitteln welchen Beitrag das Vorhaben zur Erreichung der Ziele der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie leistet. Einen überschaubaren und zusammenfassenden Überblick über die Zielsetzung der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie geben die 42 Nachhaltigkeitspostulate, die ebenfalls über die Website abrufbar sind. In diesem Zusammenhang soll der konkrete Zielerreichungsbeitrag quantitativ oder qualitativ eingeschätzt werden.

Falls das Vorhaben mit anderen Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie in Konflikt gerät, sind diese im Sinne der Nachhaltigkeitspostulate zu benennen und ggf. ihre konkrete Betroffenheit quantitativ und qualitativ darzulegen. Sind mehrere Ziele betroffen, kann die Darstellung auf die am stärksten betroffenen Ziele beschränkt werden.

Schließlich soll erwogen werden, ob die angestellten Überlegungen zu einem Änderungsbedarf am Gesetz- oder Verordnungsentwurf führen, und eine entsprechende Anpassung erforderlich ist.

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfung für Gesetze und Verordnungen nach der GGO NRW**Einleitung:**

Die im Jahre 2016 verabschiedete Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen wurde mit Beschluss der nordrhein-westfälische Landesregierung vom 22.09.2020 weiterentwickelt. Auch mit der Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie richtet die Landesregierung ihr Handeln am Leitprinzip der Nachhaltigkeit aus. Auf dieser Grundlage erfolgt die Prüfung der Nachhaltigkeitsauswirkungen von Gesetzen und Verordnungen in der Gesetzesfolgenabschätzung nach der GGO (Nachhaltigkeitsprüfung, s. § 38 Absatz 2 GGO). Nach Punkt 4.6. Leitfaden „Rechtsetzung in NRW“ (Anlage 6 zur GGO) ist dabei wie folgt vorzugehen:

1. Gesetz- oder Verordnungsentwurf?

- Wenn ja, weiter mit 2.
- Wenn nicht (z. B. Erlass, Richtlinie) = erledigt.

2. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung?

Im Sinne der sehr weit gefassten 17 globalen Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen.

- Wenn ja, weiter mit 3.
- Wenn nicht (z. B. rein formaler Rechtsakt) = erledigt.

3. Darstellung der mittel- und langfristigen Auswirkungen des Vorhabens auf die nachhaltige Entwicklung

Kurze Darstellung der *mittel- und langfristigen* Auswirkungen des Gesetzgebungs- oder Verordnungsvorhabens (*nicht nur der kurzfristigen Wirkungen*) auf die nachhaltige Entwicklung im Sinne der weiterentwickelten NRW-Nachhaltigkeitsstrategie.

4. Beitrag zur Erreichung welcher Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie?

Zur Erreichung welcher Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie soll das Vorhaben beitragen?

Benennen Sie ein oder mehrere der 42 Nachhaltigkeitspostulate der Nachhaltigkeitsstrategie, ggfls. einschließlich einer konkreten quantitativen oder qualitativen Einschätzung des Zielerreichungsbeitrags.

5. Etwaige Konflikt mit anderen Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie?

Steht das Vorhaben in Konflikt mit anderen Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie?

- Wenn ja, bitte Ziele im Sinne der Nachhaltigkeitspostulate benennen und ggf. deren Betroffenheit darlegen (quantitativ/qualitativ). Sind mehrere Ziele betroffen, kann die Darstellung auf die am stärksten betroffenen Ziele beschränkt werden. Weiter mit 6.
- Wenn nein, weiter mit 6.

6. Etwaige Rückwirkungen auf den Gesetzes- und Verordnungsentwurf?

Führen die Erwägungen zu 3., 4. und 5. zu einem Änderungsbedarf am Gesetzes- und Verordnungsentwurf? Dann diesen bitte anpassen. [z. B. mit Link auf die Templates für Gesetz- und Verordnungsentwürfe auf einer Internet- oder Intranetseite]

7. Ergänzung der Gesetzesbegründung

Nehmen Sie die wesentlichen Elemente der Erwägungen zu 3., 4. und 5. – unter Berücksichtigung etwaiger Änderungen nach 6. – in die Gesetzesbegründung auf, entweder in den allgemeinen Teil oder in die Begründung zu dem jeweiligen Regelungsvorschlag, der die relevante Nachhaltigkeitswirkung hat.

8. Nur bei Gesetzentwürfen: Einfügen ins Gesetzesvorblatt

Fügen Sie die Kernelemente der Erwägungen zu 3., 4. und 5. – unter Berücksichtigung etwaiger Änderungen nach 6. – in ein bis drei Sätzen in das Gesetzesvorblatt ein (Punkt I. „Auswirkungen des Vorhabens auf die nachhaltige Entwicklung (im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie NRW)“ (s. Anlage 3 zur GGO) [z. B. mit Link auf die Templates für Gesetzentwürfe auf einer Internet- oder Intranetseite].“

Die Gesetzesfolgen einschließlich der wesentlichen Ergebnisse der Nachhaltigkeitsprüfung und der damit zusammenhängenden Überlegungen sind nach § 37 Abs. 1 Nr. 2 GGO NRW in der Gesetzesbegründung darzustellen. Nach § 38 Abs. 4 GGO NRW sind außerdem die Kernergebnisse der Prüfung der Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung in das Gesetzesvorblatt zu übernehmen. Hierdurch können die Prüfungsergebnisse in die parlamentarische Diskussion über das Gesetzesvorhaben Eingang finden. Im Unterschied zur Bundesebene gibt es kein Kontrollgremium wie den Parlamentarischen Beirat für Nachhaltige Entwicklung, das die Durchführung der Nachhaltigkeitsprüfungen überwachen würde. Die Staatskanzlei hat zeitweise zwar die Anzahl der durchgeführten Prüfungen ermittelt, weitergehende Überprüfungen finden bislang nicht statt.

Wissenschaftliche Evaluation

Im Rahmen eines Forschungsprojekts hat das Wuppertal Institut die durchgeführten Nachhaltigkeitsprüfungen im Zeitraum von Juni 2016 bis Dezember 2019 analysiert. Das Wuppertal Institut stellte fest, dass von 150 in NRW zwischen Juni 2016 und Dezember 2019 beschlossenen Gesetzen lediglich bei 42 Gesetzen eine Nachhaltigkeitsprüfung durchgeführt worden ist.

Davon wurde in 30 Fällen festgestellt, dass keine Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung zu befürchten seien. In zwölf Prüfungen wurden positive Folgen für die nachhaltige Entwicklung ermittelt. Keine Nachhaltigkeitsprüfung kam zu dem Ergebnis, dass durch das jeweilige Gesetzesvorhaben negative Folgen für die nachhaltige Entwicklung zu erwarten seien. In sieben Prüfungen wurde in den Formulierungen Bezug auf die Nachhaltigkeitspostulate der Nachhaltigkeitsstrategie NRW genommen.

Die wissenschaftliche Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass die Nachhaltigkeitsprüfung als Instrument in der Gesetzesfolgenabschätzung des Landes NRW bisher erst unzureichend etabliert werden konnte. Auch die starke Variation der Formulierungen in den Prüfungsergebnissen zeigt, dass die Nachhaltigkeitsprüfung als Instrument bisher nicht sicher und konsistent eingesetzt werden kann.

(Merkelbach/Esken: Erste Erfahrungen mit der Nachhaltigkeitsprüfung für Gesetze und Verordnungen in NRW (s.o.), Rn. 4.5.1.)

4. Nachhaltigkeitsprüfung in Baden-Württemberg

Die Nachhaltigkeitsstrategie in Baden-Württemberg baut auf 17 Leitsätzen auf. Die Ministerien sind beauftragt, konkrete Ziele und Maßnahmen zu deren Umsetzung zu formulieren und ihre Tätigkeit daran auszurichten. Ein wichtiger Baustein hierfür sind die Nachhaltigkeitsprüfungen von Vorhaben.

Die Nachhaltigkeitsprüfungen bilden zusammen mit der Regelungsfolgenabschätzung den „Nachhaltigkeitscheck“. Durch dessen Einführung fielen viele Einzelprüfungen weg, die nach alter Rechtslage erforderlich waren. 2015 erfolgte die Weiterentwicklung des Nachhaltigkeitschecks im Rahmen der Verwaltungsvorschrift zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen BW).

Anwendungsbereich

§ 5 Abs. 1 S. 2 und 3 RegGO BW schreibt für alle Regelungsvorhaben der Landesregierung einen Nachhaltigkeitscheck vor. Er ist unabhängig davon anzuwenden, ob es sich bei dem Vorhaben um Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften oder innerdienstliche Anordnungen handelt und ob die Landesregierung, Ministerien oder nachgeordnete Behörden tätig werden. Auch bei Kabinettsvorlagen und Bundesratsinitiativen findet ein Nachhaltigkeitscheck statt.

(Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.): Broschüre „Nachhaltigkeitscheck – Einführung und Übersicht über die Regelungen“, S. 1 ff.)

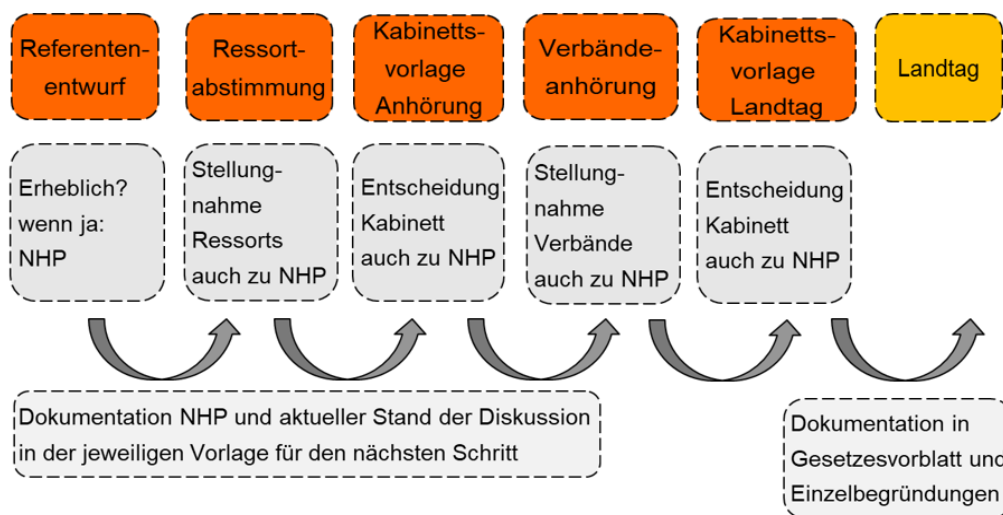
Um den Anwendungsbereich nicht zu weit werden zu lassen und unnötige Bürokratie zu vermeiden, ist eine Erheblichkeitsschwelle eingezogen worden. Vom Nachhaltigkeitscheck kann in der Folge dann abgesehen werden, wenn erhebliche Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung durch das Vorhaben offensichtlich nicht zu erwarten sind. Dies ist etwa dann der Fall, wenn nur eine geringe Anzahl von Personen betroffen ist oder die Geltungsdauer besonders kurz ist. Ein Verzicht auf den Nachhaltigkeitscheck muss schriftlich begründet werden (Ziff. 4.3.4. VwV Regelungen BW).

Gegenstand und Ziel des Nachhaltigkeitschecks

Inhaltlich folgt der Nachhaltigkeitscheck den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie Baden-Württemberg auf unterschiedlichen Flughöhen: Die Herausforderungen sind nach drei Dimensionen gegliedert: 1) ökologische Tragfähigkeit, 2) Bedürfnisse und gut leben, 3) Rahmenbedingungen und vermittelnde Faktoren. Diese drei Dimensionen bilden den Prüfmaßstab. Mit der Nachhaltigkeitsprüfung sollen frühzeitig Zielkonflikte erkennbar gemacht werden, um im Anschluss geeignete Maßnahmen zu deren Auflösung treffen zu können.

Verfahren

Die Nachhaltigkeitsprüfung erstreckt sich über den gesamten Entstehungsprozess eines Vorhabens. Ziel ist, die Wirksamkeit der Nachhaltigkeitsprüfung über alle Entstehungsstufen hinweg zu kontrollieren und ihre Ergebnisse und Wirkungen durchgängig sichtbar zu machen. Das Verfahren ist so angelegt, dass die Ergebnisse zu jedem Zeitpunkt Eingang in die Diskussion über die Vorlage finden können.



(Lisa Rauscher, Referat für Grundsatzfragen der Umweltpolitik, Nachhaltigkeit, Nachhaltiges Wirtschaften, Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Workshop BKAmT 2020)

Zunächst unterzieht das federführende Ministerium Regelungsentwürfe im Stadium des Referentenentwurfs dem Nachhaltigkeitscheck. Der Nachhaltigkeitscheck erfolgt auf der Basis des „Leitfaden Nachhaltigkeitscheck“.

Dieser enthält zu zwölf Zielbereichen je ein bis drei Leitfragen und gibt Anhaltspunkte dazu, welche konkreten Auswirkungen in Betracht gezogen werden können. Der Zielbereich „Klimawandel“ enthält beispielsweise die folgenden Leitfragen und Anhaltspunkte für deren Beantwortung:

<i>Leitfragen</i>		<i>Anhaltspunkte</i>
Ökologische Tragfähigkeit		
I. Klimawandel		
1.	Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf die Begrenzung des Klimawandels und den Ausstoß von Klimagasen?	<ul style="list-style-type: none"> • Treibhausgas-Emissionen • Erschließung von Einsparpotenzialen (insbesondere im Energie- und Mobilitätssektor) • Energiewende
2.	Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf die Fähigkeit zur Anpassung an den Klimawandel?	<ul style="list-style-type: none"> • Erhalt der Lebensgrundlagen • Erhalt der Regenerationsfähigkeit natürlicher Ressourcen • Anpassungsmaßnahmen

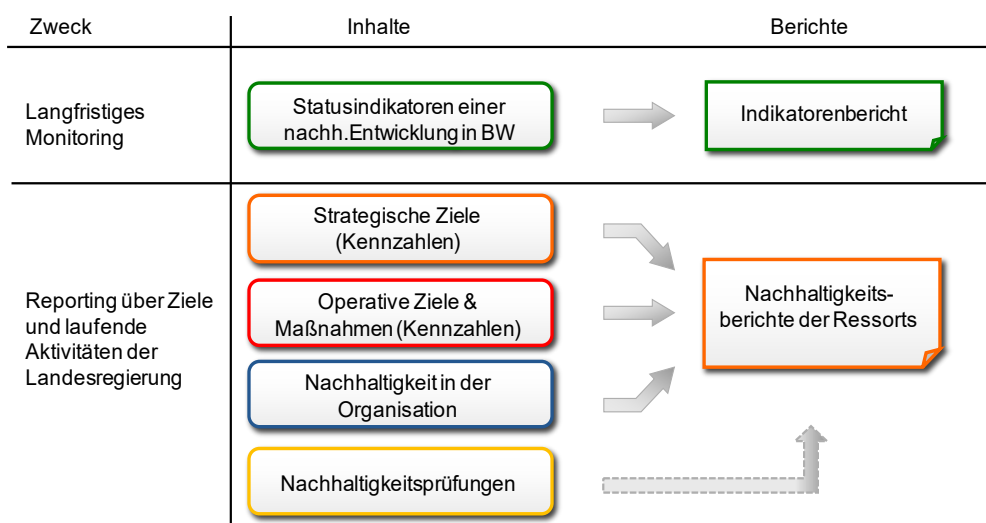
(Anlage 2 zur VwV Regelungen BW: Leitfaden für den Nachhaltigkeitscheck)

Zuerst wird kursorisch geprüft, auf welche Zielbereiche sich das Vorhaben auswirken könnte. Im Anschluss werden ausschließlich diese Zielbereiche anhand der Leitfragen geprüft. Ist ein ungenannter Zielbereich betroffen, soll auch dieser in die Prüfung aufgenommen werden. Der Leitfaden hält eine entsprechende Ziffer bereit. Die Ergebnisse des Nachhaltigkeitschecks sind schriftlich festzuhalten.

In der anschließenden Ressortabstimmung ist auch zur durchgeführten Nachhaltigkeitsprüfung Stellung zu nehmen. Die Ergebnisse werden dokumentiert und der Kabinettsvorlage zur Entscheidung über eventuelle Anhörungen beigelegt. Es folgt ggf. eine Anhörung der Verbände, denen Gelegenheit zur Stellungnahme auch zur Nachhaltigkeitsprüfung gegeben wird. Auch dies wird dokumentiert und Teil der abschließenden Kabinettsvorlage, bevor der Entwurf sofern erforderlich dem Landtag zugeleitet wird. Bei Gesetzentwürfen sind die wesentlichen Ergebnisse des Nachhaltigkeitschecks mit Einzelbegründungen und seine Berücksichtigung auf dem Vorblatt darzustellen.

Nachverfolgung und Rückkoppelung zum Gesamtkonzept der Nachhaltigkeitsstrategie

Spätestens sieben Jahre nach Inkrafttreten der jeweiligen Regelung muss das federführende Ministerium überprüfen, ob die im Nachhaltigkeitscheck prognostizierten Folgen eingetreten sind, und die Ergebnisse dieser Prüfung festhalten. Regelungen, die die angestrebten Ziele nicht erreicht haben, sollen nachgebessert oder aufgehoben bzw. zur Aufhebung vorgeschlagen werden.



(Lisa Rauscher, Referat für Grundsatzfragen der Umweltpolitik, Nachhaltigkeit, Nachhaltiges Wirtschaften, Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Workshop BKAmT 2020)

Die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsprüfungen fließen in die Nachhaltigkeitsberichte der Ministerien ein und werden so noch einmal in das Gesamtkonzept zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie eingebettet. In den

regelmäßigen Nachhaltigkeitsberichten setzen sich die Ressorts messbare Ziele, stellen dar, wie diese Ziele zur nachhaltigen Entwicklung beitragen können und inwieweit diese Ziele erreicht werden konnten bzw. aus welchen Gründen dies nicht gelungen ist. Außerdem werden Ziele fortgeschrieben und zukünftige Handlungsbedarfe aufgezeigt. Langfristig sollen die Nachhaltigkeitsberichte zu einer positiven Entwicklung der Statusindikatoren beitragen. Diese wird mit dem alle zwei bis drei Jahre veröffentlichten Indikatorenbericht überwacht.

(Nachhaltigkeitsbericht 2019 – Übergreifender Berichtsteil der Landesregierung, S. 8 f.)

Erfahrungen mit dem Nachhaltigkeitscheck

Am Nachhaltigkeitscheck wird besonders geschätzt, dass er immer Teil der Diskussionsgrundlage von Vorhaben ist. Er wird so früh durchgeführt, dass seine Ergebnisse von Anfang an in die Beratungen einfließen. Zudem muss zu seinen Ergebnissen Stellung bezogen werden, wobei die Überlegungen auf dem Vorblatt festgehalten werden. Der Nachhaltigkeitscheck ist dadurch kein bloßes bürokratisches Vorhaben, das vermeintlich nur um seiner selbst willen durchgeführt wird, sondern liefert für alle Beteiligten erkennbar wichtige Beiträge zur Debatte. Beispielsweise sind mittels des Nachhaltigkeitschecks in der Vergangenheit bereits Zielkonflikte bei der Förderung von pflanzlichen Treibstoffen und Biodiversität aufgedeckt worden, sodass an einem Ausgleich dieser widerstreitenden Ziele gearbeitet werden konnte.

5. Der Nachhaltigkeitshaushalt der Stadt Köln – Überprüfung des städtischen Haushalts hinsichtlich seiner Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung

Der Nachhaltigkeitshaushalt der Stadt Köln stellt keine klassische Nachhaltigkeitsprüfung dar, sondern macht Auswirkungen der Mittelverwendung auf die nachhaltige Entwicklung in - zunächst - ausgewählten Bereichen sichtbar.

Schon das Volumen des Haushalts von jährlich rund 5 Milliarden Euro lässt vermuten, was für erhebliche Folgen von Haushaltsentscheidungen ausgehen können und welche Steuerungswirkung diese haben können. Umso bedeutsamer ist im Rahmen der Steuerung eine Konzentration auf strategische Schwerpunkte. Hierzu befindet sich die Stadt Köln in einem stetigen Prozess, sich den vielfältigen Herausforderungen zu stellen. So wurden Zukunftsvisionen unter Beteiligung der Öffentlichkeit und die „Kölner Perspektiven 2030“ entwickelt:

1. *Köln sorgt für kompakte und lebenswerte Quartiere*
2. *Köln schafft Raum für eine dynamische und nachhaltige Wirtschaft und für vielfältige Arbeitswelten*
3. *Köln sorgt für Bildung, Chancengleichheit und Teilhabe*
4. *Köln stärkt seine Rolle als vielfältige vernetzte Metropole*
5. *Köln wächst klimagerecht und umweltfreundlich und sorgt für gesunde Lebensverhältnisse*

Hierauf ausgerichtete Folgen aufzuzeigen, ist Anliegen des sogenannten Wirkungsorientierten Haushalts der Stadt Köln, auf den seit 2019 auch der Nachhaltigkeitshaushalt aufbaut.

Der Wirkungsorientierte Haushalt

Der Wirkungsorientierte Haushalt ist ein weitergehendes Steuerungsinstrument des Haushaltes nach Umsetzung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements des Landes Nordrhein-Westfalen (NKF). Er stellt eine Perspektivverweiterung um wirkungsorientierte Kennzahlen als Parameter der Zielerreichung dar. Die Einführung des NKF bedeutete nicht nur die Umstellung von der Kameralistik zur Doppik, sondern sollte ganz grundlegend den Fokus vom Mitteleinsatz (Input-Orientierung) auf die Folgen der Mittelverwendung verschieben (Output-Orientierung). Hierzu bildet der Haushalt sogenannte Produkte ab. Als Produkt werden in diesem Zusammenhang die konkreten Leistungen bezeichnet, die durch die Mittel gegenüber den Bürgern erbracht werden. Der Haushalt ist entsprechend nach Produktbereichen (z. B. Sicherheit und Ordnung), Produktgruppen (z. B. Brand- und Bevölkerungsschutz, Rettungsdienst) und Produkten (z. B. Brand- und Bevölkerungsschutz) geordnet.

Mit dem Wirkungsorientierten Haushalt wird nicht nur die Mittelverwendung offengelegt, sondern es werden auch die Wirkungen der Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte mit strategischen, Wirkungs- und konkreten Leistungszielen abgebildet (z. B. „in Notlagen ist eine schnelle Hilfe für die Bevölkerung sichergestellt“). Es soll nicht nur sichtbar gemacht werden, welche finanziellen Mittel (Input) für welche Bereiche und Maßnahmen ausgegeben werden (Output), sondern auch die Wirkung des Haushalts auf Ebene der Produkte, also die

Erreichung der Wirkungsziele abgebildet werden (Outcome). Letztere werden im Haushalt auch durch Wirkungskennzahlen bzw. Zielerreichungskennzahlen dargestellt (z. B. Anteil der innerhalb der Vorgaben erreichten Feuerwehreinsatzorte).

Der Nachhaltigkeitshaushalt

Der Nachhaltigkeitshaushalt stellt hierbei eine Weiterentwicklung des Wirkungsorientierten Haushalts dar, indem er nicht mehr nur die selbstgesetzten Wirkungsziele, sondern nunmehr auch Nachhaltigkeitsziele in den Blick nimmt (Impact).

Essentiell handelt es sich hierbei sowohl um die Sustainable Development Goals (SDGs) der Vereinten Nationen, die Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und die Nachhaltigkeitsziele des Landes Nordrhein-Westfalen. Dem Gedanken des Wirkungsorientierten Haushalts folgend, wird mittels des Nachhaltigkeitshaushalts die zuvor bereits betrachtete Wirkungskette bis zu den langfristigen Wirkungen des Haushalts auf die Nachhaltigkeitsziele verlängert. Durch ihn werden die gesellschaftlichen Auswirkungen des Verwaltungshandelns in den politischen Steuerungsfokus gerückt.

Die Wirkungskette



(Prof. Dr. Dörte Diemert, Stadtkämmerin der Stadt Köln, Dezernat II – Finanzen, Workshop BKAm 2020)

Aus der Wirkungskette abgeleitet ist eine erfolgreiche Umsetzung von strategischen und langfristigen Nachhaltigkeitszielen nur mit einem wirtschaftlichen Personal- und Finanzressourceneinsatz zu erreichen. Es ergibt sich ein größerer Wirkungshorizont von Entscheidungen, der gleichermaßen ökologische, ökonomische und soziale Aspekte berücksichtigt und gleichzeitig eine intergenerative Gerechtigkeit impliziert.

Bisher ist der Nachhaltigkeitshaushalt auf fünf von insgesamt 36 Ämtern der Stadt Köln angewandt worden, nämlich das Sportamt, das Amt für Landschaftspflege und Grünflächen, die Feuerwehr, die Stadtbibliothek und das Gesundheitsamt (Stand November 2020).

Die Darstellung im Haushaltsplan erfolgt gemeinsam mit der Abbildung von Wirkungskennzahlen des Wirkungsorientierten Haushalts.

Haushaltsplan 2020/2021
 Produktbereich 02 Sicherheit und Ordnung
 Produktgruppe 0212 Brand- u. Bevölkerungsschutz, Rettungsdienst
 Verantwortliche/r Dezernent/in Herr StD Dr. Keller

Produkt
 Produktbeschreibung **021201 - Brand- und Bevölkerungsschutz**
 Brandbekämpfung; Hilfeleistung bei Unfällen; Umweltereignissen und Explosionen. Rettung von Menschen und Tieren aus Zwangslagen. Sachwerte erhalten und bergen. Schutz der Umwelt vor gefährlichen Stoffen. Dazu ist eine Vorrhaltung von entsprechendem Personal, Fahrzeugen und Geräten für die schnelle und wirksame Schadensbekämpfung notwendig.
 Gefahrenvorbeugung umfasst Stellungnahmen, Mitwirkungen und Beratungen aus brandschutztechnischer Sicht, Brandschauen in Objekten mit erhöhten Brandgefahr und einer großen Anzahl gefährdeter Personen, sowie die Brandschutzerziehung von Kindern und die Brandschutzaufklärung von Jugendlichen und Erwachsenen

Wirkungsziel/ Leistungsziel
 Der jeweilige Einsatzort ist innerhalb der vorgeschriebenen Fahrzeit mit der erforderlichen Sollstärke erreicht.
 Das vom Gesetzgeber vorgegebene bauliche Sicherheitsniveau ist durch Brandschauen gewährleistet.
 Die Bevölkerung ist im Bereich des Brandschutzes aufgeklärt und beraten.

Ergebnisrechnung	Ist 2017	Ist 2018	Plan 2019	Plan 2020	Plan 2021
Kosten	84.953.349	86.111.778	96.304.824	93.490.874	98.895.732
Erlöse	4.706.845	4.348.578	3.153.900	4.408.600	4.408.600
Produktsergebnis	-80.246.504	-81.763.199	-93.150.924	-89.082.074	-94.487.132
Kostendeckungsgrad	5,5%	5,0%	3,3%	4,7%	4,5%

Leistungs-/ Zielerreichungskennzahl

	Ist 2017	Ist 2018	Plan 2019	Plan 2020	Plan 2021
Anzahl der schutzrelevanten Einsätze, bei denen 9,5 Minuten nach Beginn der Notrufannahme mindestens 10 Einsatzkräfte vor Ort waren (Brandschutz) in %	96,10	88,55	90,00	90,00	90,00
Anzahl der schutzrelevanten Einsätze, bei denen 9,5 Minuten nach Beginn der Notrufannahme mindestens 10 Einsatzkräfte vor Ort waren (Technische Hilfeleistung) in %	92,40	65,76	90,00	90,00	90,00
Anzahl der Teilnehmer an Brandschutzunterweisungen	1.059,00	1.690,00	1.500,00	1.500,00	1.500,00
Anzahl der tatsächlich durchgeführten an den gesetzlich vorgeschriebenen Brandschauen in %	45,77	42,40	100,00	100,00	100,00
Anzahl der Beratungen aus brandschutztechnischer Sicht	3.600,00	3.167,00	3.400,00	3.400,00	3.400,00

Die abgebildeten Leistungs- und Zielerreichungskennzahlen sind Indikatoren für die Erreichung folgender Nachhaltigkeitsziele bzw. Nachhaltigkeitsstrategien:		UN Unterziel 3.9		UN Unterziel 13.1
		UN Unterziel 6.3		DE
		UN Unterziel 11.5		NRW

(Prof. Dr. Dörte Diemert, Stadtkämmerin der Stadt Köln, Dezernat II - Finanzen, Workshop BKAmT 2020)

Die Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem kommunalen Haushalt ermöglicht einerseits die Zuordnung von Finanzmitteln zu einzelnen Nachhaltigkeitszielen und andererseits den Ausbau des Produkthaushalts zu einer nachhaltigkeitsorientierten Wirkungssteuerung. Politik und Verwaltung sind eine effiziente und langfristige Steuerung durch eine Priorisierung anhand der Nachhaltigkeitsindikatoren und Kennzahlen und eine damit einhergehende Umschichtung von Finanz- und Personalressourcen möglich.

Um die Wirkungen des Haushalts auf die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele abbilden zu können, identifizierte das Finanzdezernat die für die einzelnen Produktgruppen und Produkte der Pilotämter relevanten Unterziele und verknüpfte sie jeweils miteinander. Die Wirkungskennzahlen dienen nunmehr auch als Indikatoren für die Unterziele der unterschiedlichen Nachhaltigkeitsvisionen, womit diese mit Budget hinterlegt sind. Zur Verdeutlichung wird im Nachhaltigkeitshaushalt auf den Ebenen der Produktgruppen und Produkte dargestellt, welche Wirkungskennzahlen für jeweils welche Unterziele der verschiedenen Nachhaltigkeitsstrategien dienen.

Erfahrungen mit dem Nachhaltigkeitshaushalt

Das Finanzdezernat hat mit der Einführung des Nachhaltigkeitshaushalts für einzelne Pilotämter die Erfahrung gemacht, dass es nur eines überschaubaren Aufwands bedarf, um langfristige Auswirkungen auf die Nachhaltigkeitsziele im Haushalt darzustellen. Hierzu hat auch beigetragen, dass die Stadt auf die Datengrundlagen für den bisherigen Wirkungsorientierten Haushalt zurückgreifen konnte. Eine zusätzliche Datenerhebung war bisher nicht erforderlich.

Durch die Verknüpfung von Haushaltspositionen mit Nachhaltigkeitszielen können so regionale Haushaltsentscheidungen in ein größeres Ganzes eingeordnet werden, nämlich in überregionale und nationale Nachhaltigkeitsstrategien und die globale Agenda 2030. Damit können die Angaben im Nachhaltigkeitshaushalt Impulse für die politische Debatte zur nachhaltigen Entwicklung liefern. Denn im Haushalt abgebildete Produkte sind nunmehr deutlich sichtbar mit politischen Zielen verknüpft.

„Alle Angaben der Fachbereiche oder Ämter zu den mit ihrem Produkthaushalt verfolgten Zielen dienen letztendlich als Grundlage für die Beratung und Abstimmung der Haushaltsvorlage im Rat oder Kreistag. Insofern wird nicht nur für Nachhaltigkeitsprozesse empfohlen, politische Gremien frühzeitig in die Umsetzung eines Leitbildes einzubeziehen.“

(SDGs und kommunaler Produkthaushalt, Analyse der Bertelsmann-Stiftung von Elmar Hinz und Henrik Riedel, 2021, S. 10)

Nach der Implementierung der Nachhaltigkeitsziele in den fünf Pilotämtern erfolgt nun im Rahmen einer Evaluation eine Überprüfung durch ein externes Beratungsunternehmen mit der Fragestellung nach Wirksamkeit und Bedeutung des Nachhaltigkeitshaushaltes im Sinne einer Steuerungsrelevanz. Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse wird dann zu entscheiden sein, ob es zu einem Roll-Out des Projektes in die Kölner Verwaltung kommt oder nicht. Dabei wird der Fokus zum einen auf der Umsetzbarkeit und auf der anderen Seite auf der Frage des Umsetzungsinteresses aller beteiligten Akteure liegen.

Abschließend bleibt aus Sicht der Stadt Köln festzuhalten, dass mit der Einführung eines Nachhaltigkeitshaushaltes politische Entscheidungen wirkungsorientiert auf strategisch nachhaltige Ziele ausgerichtet werden können und gleichzeitig den unterschiedlichen Hierarchieebenen der Verwaltung Bedeutung und Durchschlagkraft des Handelns transparent werden. Bereits bei der Entwicklung des Nachhaltigkeitshaushalts hat die Zuordnung von Nachhaltigkeitszielen zu Produkten und Produktgruppen viele grundlegende Überlegungen und Diskussionen dahingehend angestoßen. So hat der Haushalt mit der Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen, wirkungsorientierten Kennzahlen und Budget das Potenzial, zum strategischen Gesamtplan von Politik und Verwaltung zu werden.

6. Ansätze zur Nutzenbewertung einschließlich Monetarisierung von Gesetzesfolgen

Die Nachhaltigkeitsprüfung nimmt über die drei Dimensionen Wirtschaft, Umwelt und Soziales Kosten und Nutzen eines Gesetzesvorhabens recht umfassend in den Blick. Durch eine quantifizierte Nutzenbewertung ließe sich der konkrete Beitrag eines Gesetzesvorhabens zur nachhaltigen Entwicklung ggf. besser nachvollziehbar darstellen. Auch die Überprüfung eines Gesetzes daraufhin, ob die angestrebten, von der DNS festgelegten Ziele erreicht worden sind, würde ermöglicht. Interessant an einer Quantifizierung ist aber auch, dass dadurch der Nutzen des Vorhabens den Kosten leichter gegenübergestellt werden könnten und verschiedene Varianten eines

Vorhabens besser vergleichbar würden. Insbesondere im Umweltbereich entsteht ein vollständiges Bild oft erst dann, wenn neben den Kosten auch der Nutzen leicht erfassbar dargestellt wird.

„Umweltpolitik verursacht oft leicht messbare und kurzfristige Kosten, während ihre Nutzen häufig indirekt und damit schwieriger messbar sind und zusätzlich erst mittel- und langfristig zum Tragen kommen. Werden diese Nutzen jedoch bei der Beurteilung von Gesetzesvorschlägen nicht berücksichtigt, dann besteht die Gefahr, dass nachhaltige Politikvorschläge an kurzfristigen Bedenken scheitern.“

(Leitfaden zur Nutzen-Kosten-Abschätzung umweltrelevanter Effekte in der Gesetzesfolgenabschätzung im Auftrag des Umweltbundesamtes von Lucas Porsch, Daniel Sutter, Markus Maibach, Philipp Preiss, Wolf Müller, Januar 2015, S. 15)

Aber auch in der wirtschaftlichen Dimension kann eine Nutzenbewertung dazu beitragen, in der Gesetzesfolgenabschätzung zwischen reinen Kosten und wirtschaftlich sinnvollen Zukunftsinvestitionen besser sichtbar zu unterscheiden.

Werden Kosten und Nutzen nicht nur umfassend quantifiziert, sondern auch monetarisiert, steigt die Vergleichbarkeit noch einmal erheblich. Denn dann wird zur Bewertung über die verschiedenen Bereiche hinweg dieselbe Einheit verwendet. Hierdurch können Folgen nicht nur aggregiert dargestellt werden, sondern auch unmittelbar mit Folgen aus ganz anderen Bereichen verglichen werden. Kosten und Nutzen können außerdem in einer Bilanz zusammengeführt werden.

Verfahren

Das Umweltbundesamt (UBA) hat mehrere Methodenkonventionen entwickelt, die bei der Ermittlung von Umweltnutzen und -kosten, aber auch der Quantifizierung und Monetarisierung wirtschaftlicher Folgen unterstützen können. Hinzu kommt ein Leitfaden zur Nutzen-Kosten-Abschätzung aus dem Jahr 2015, der im Auftrag des UBA entstanden ist und hilfreiche Überlegungen enthält.

Die Methodenkonventionen sind nicht auf die Nachhaltigkeitsprüfung ausgerichtet, sondern dienen primär dazu, Umweltschäden ökonomisch zu bewerten, um den Nutzen von umweltpolitischen Maßnahmen zu ermitteln und monetär darzustellen. Viele der vom UBA empfohlenen Arbeitsschritte wären daher im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeitsprüfung nicht zielführend. Da durch die Nachhaltigkeitsprüfung bereits eine qualitative Folgenabschätzung erfolgt ist, entfielen etwa der entsprechende vom UBA empfohlene Arbeitsschritt. Die Arbeitshilfen liefern aber dennoch wertvolle Anregungen für eine quantitative und monetarisierte Bewertung von Folgen auch im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung.

1) Festlegung der Systemgrenzen

Zu Beginn sollten die Systemgrenzen festgelegt werden, insbesondere muss bestimmt werden, welche inhaltlichen zeitlichen und räumlichen Grenzen für die Quantifizierung bzw. Monetarisierung gelten sollen.

Inhaltlich muss zunächst eine Auswahl der zu analysierenden Folgen erfolgen. Es sollten nur die Indikatoren ausgewählt werden, die besonders entscheidungsrelevant sind. Es sollte außerdem darauf geachtet werden, dass die Folgen gut quantifizierbar sind. In diesem Zusammenhang sind die Verfügbarkeit von Daten und Bewertungsmethoden zu berücksichtigen.

Der zeitliche Betrachtungsbereich sollte für die relevanten Indikatoren möglichst einheitlich sein, um eine sinnvolle Bewertung zu ermöglichen.

„Idealerweise wird ein Zeitpunkt gewählt, bei dem sich die Wirkungen eines Gesetzes voll entfalten (z. B. in 5 oder 10 Jahren). Andererseits soll der Zeitpunkt nicht allzu weit in der Zukunft liegen, weil dann die Unsicherheit der Wirkungsabschätzung zunimmt. Möglich ist es auch, mehrere Betrachtungszeiträume zu definieren (z. B. in 10 und in 20 Jahren). Wenn möglich soll für alle Wirkungen der gleiche Zeithorizont gewählt werden (in Ausnahmen sind auch unterschiedliche Zeithorizonte möglich).“

(Leitfaden zur Nutzen-Kosten-Abschätzung umweltrelevanter Effekte in der Gesetzesfolgenabschätzung im Auftrag des Umweltbundesamtes von Lucas Porsch, Daniel Sutter, Markus Maibach, Philipp Preiss, Wolf Müller, Januar 2015, S. 20)

Die räumliche Abgrenzung kann für verschiedene Indikatoren hingegen unterschiedlich ausfallen. In diesem Zusammenhang ist zu überlegen, ob die Auswirkungen etwa begrenzt auf meeresnahe Gebiete, urbane Gebiete, ländliche Regionen, das Bundesgebiet oder weltweit bewertet werden sollen. Außerdem ist gegebenenfalls zu bestimmen, inwieweit vor- und nachgelagerte Produktionsstufen in die Berechnung einfließen sollen.

Generell ist bei der Festlegung der Systemgrenzen zu bedenken, dass durch weitere Grenzen die Analyse in der Regel aufwändiger wird und die Wirkungen relativ betrachtet kleiner erscheinen. Werden die Grenzen zu eng gesetzt, werden hingegen wichtige Wirkungen und Normadressaten bei der Bewertung außer Acht gelassen. Dementsprechend ist der Analysebereich mit Bedacht zu wählen.

(Leitfaden zur Nutzen-Kosten-Abschätzung umweltrelevanter Effekte in der Gesetzesfolgenabschätzung im Auftrag des Umweltbundesamtes von Lucas Porsch, Daniel Sutter, Markus Maibach, Philipp Preiss, Wolf Müller, Januar 2015, S. 20)

Entsprechend sollte der Analysebereich samt der gezogenen Systemgrenzen im Zusammenhang mit den Bewertungsergebnissen transparent beschrieben werden, damit die Bewertungsergebnisse sachgerecht eingeordnet werden können.

(Methodenkonvention 3.0 zur Ermittlung von Umweltkosten des Umweltbundesamtes von Dr. Björn Bün-ger und Dr. Astrid Matthey, November 2018, S. 48)

2) Quantifizierung

Der Schritt von einer qualitativen Einschätzung der Folgen eines Vorhabens für die nachhaltige Entwicklung zu einer quantitativen oder sogar monetarisierten Darstellung ist weniger groß, als man annehmen könnte. Durch die Festlegung der Systemgrenzen im ersten Schritt hat eine wichtige Eingrenzung bereits stattgefunden, sodass die Quantifizierung des Nutzens keinen unvermeidbaren Aufwand mehr verursachen sollte.

Über das Statistische Bundesamt sind Kostendaten für zahlreiche Bereiche vorhanden. Diese können grundsätzlich auch als Nutzendaten Verwendung finden. Der Prozess zur Quantifizierung des Nutzens entspricht daher im Wesentlichen dem, der für bestimmte Kosten bereits angewandt wird.

Ohne dass dies auf den ersten Blick erkennbar wäre, verfügen die Ministerien oftmals außerdem bereits selbst über die erforderlichen Daten zur Quantifizierung des Nutzens. Denn regelmäßig sind in den Ressorts Daten vorhanden, die den Handlungsbedarf aufzeigen. Dies sind Zahlen, die ausdrücken, was passieren würde, wenn keine Maßnahmen ergriffen würden. Diese Daten können leicht auch zur Grundlage einer Quantifizierung des Vorhabennutzens gemacht werden.

3) Monetarisierung

Auf Basis der Quantifizierung kann bei vorhandenen Kostensätzen auch eine Monetarisierung erfolgen. Gerade im Umweltbereich stehen die zur Monetarisierung erforderlichen Kostensätze oftmals bereits zur Verfügung. Das Umweltbundesamt veröffentlicht und aktualisiert etwa regelmäßig entsprechende Sammlungen von Umweltkostensätzen. Hierzu gehört etwa die Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten. Sie enthält insbesondere Kostensätze für Folgen, die auch im Bereich von Indikatoren der DNS relevant werden, z. B. für Treibhausgasemissionen (Indikator 13.1.a). Hier stehen für unterschiedliche Zeitpunkte der Emission jeweils zwei Kostensätze zur Verfügung. Der eine Kostensatz berücksichtigt das Wohlergehen heutiger Generationen stärker (195 €₂₀₂₀ / t CO_{2 äq}), der andere berücksichtigt heutige und künftige Generationen gleich (680 €₂₀₂₀ / t CO_{2 äq}). Auch für alle fünf in der DNS berücksichtigten Luftschadstoffe (Indikator 3.2.a) stehen Kostensätze pro Tonne Emission zur Verfügung.

(Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten von Dr. Astrid Matthey und Dr. Björn Bün-ger, Stand Dezember 2020)

Das UBA stellt außerdem auf seiner Webseite ein Excel-Tool zur Verfügung, mit dem Folgen für die Umwelt, aber auch für die Wirtschaft auf Basis verschiedener anerkannter und regelmäßig aktualisierter Kostensätze monetarisiert werden können.

Grenzen der Monetarisierung in der Nachhaltigkeitsprüfung

Grundgedanke der Monetarisierung ist, dass Folgen einen volkswirtschaftlichen Nutzen haben. Die Kostensätze bauen auf verschiedenen Methoden auf, die diesen Nutzen ermitteln. Eine Methode ist zum Beispiel, wissenschaftlich die Zahlungsbereitschaft für ein bestimmtes Gut zu erfragen (z. B. saubere Luft). Auf diese Weise können auch die Zielerreichungsbeiträge zu den Nachhaltigkeitsdimensionen Umwelt und Soziales weitgehend monetarisiert werden.

(Methodenkonvention 3.0 zur Ermittlung von Umweltkosten des Umweltbundesamtes von Dr. Björn Bün-ger und Dr. Astrid Matthey, November 2018, S. 16 ff.)

Die monetarisierte Darstellung ist durchaus hilfreich, um etwa Folgen aggregiert darzustellen oder mit anderen Nutzen und Kosten zusammenzuführen. Gleichzeitig aber darf hierdurch nicht aus dem Blick geraten, dass die DNS der Förderung der Nachhaltigkeitsziele per se einen Wert zuzisst. Der volkswirtschaftliche Nutzen ist für die DNS nur partiell relevant.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass durch die Monetarisierung nur vermeintlich eine eindeutige und objektive Bewertung der Folgen möglich ist. Denn zum einen sind bereits einige Methoden zur Ermittlung der Kostensätze subjektiv und sollen dies auch sein, weil nur so der Nutzen für das betroffene volkswirtschaftliche Subjekt beziffert werden kann. Zum anderen kann die volkswirtschaftliche Herangehensweise zu einer anderen Gewichtung der Folgen kommen, als sie die DNS mit ihren 17 gleichwertigen Nachhaltigkeitszielen anstrebt. Angesichts ganz unterschiedlicher Einheiten innerhalb der DNS hätte eine bloße Quantifizierung auch den Vor- teil, dass der Anschluss zur DNS gewahrt wird.

Am 26. November 2019 hat der Staatssekretärsausschuss Bessere Rechtsetzung entsprechend beschlossen, eine Checkliste zu erarbeiten, die Hinweise zur Nutzendarstellung gibt, die Nutzendarstellung in eGesetzgebung zu integrieren, einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch unter den Bundesministerien über Beispiele guter Praxis durchzuführen und die Nutzenermittlung und -darstellung in das Fortbildungsprogramm der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAköV) aufzunehmen. Zur Vereinheitlichung der Praxis empfahl der Staatssekre- tärsausschuss auch, Ausführungen zum Nutzen im Vorblatt unter „B. Lösung; Nutzen“ aufzunehmen. Eine Ver- rechnung des Nutzens mit dem Erfüllungsaufwand als einer spezifischen Art von Gesetzesfolgen findet aus- drücklich nicht statt. Die Checkliste wurde den Bundesministerien im Sommer 2021 zur Verfügung gestellt.

7. Einschätzung von Nutzern zu eNAP

Beim vom Bundeskanzleramt im Oktober 2020 veranstalteten Workshop erfolgte zusätzlich ein Austausch zu Einschätzungen der Ressorts sowie von Vertretern des PBnE als Nutzer von eNAP hierzu.

Dabei wurde eNAP seitens der Ressorts überwiegend als hilfreiches Instrument eingeschätzt. Teilweise wurden aber auch Änderungsanregungen geäußert, um das Potential der eNAP stärker auszuschöpfen, und wurden Ideen für eine Verbesserung der eNAP in ihrer gegenwärtigen Form vorgebracht.

Auch die Vertreter des PBnE schätzte eNAP im Workshop als sinnvolles Instrument ein. Allerdings seien auch nach ihrer Einführung die Aussagen zum Nachhaltigkeitsbezug in den Entwürfen oftmals begrenzt. Grund hier- für könnte sein, dass die eNAP auf Ja/Nein-Fragen aufbaue. Die Ergebnisse der durchgeführten eNAPs gäben gegenwärtig noch wenig Aufschluss über die materielle Nachhaltigkeit eines Gesetzesvorhabens. Strukturell empfehle der PBnE vor dem Hintergrund von gegenwärtig über 40 verschiedenen Verfahren zur Gesetzesfol- genabschätzung die Integration der Nachhaltigkeitsprüfung voranzutreiben. Eine Verbesserung der inhaltlichen Qualität der Nachhaltigkeitsprüfung könne angesichts ihrer thematischen Breite langfristig sogar dazu beitragen, dass andere Gesetzesfolgenabschätzungsverfahren entbehrlich werden.

V. Optionen für eine Stärkung und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsprüfung

Am 14. Juni 2021 hat die Bundesregierung auf Ebene des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwick- lung einen Beschluss zu Perspektiven der Nachhaltigkeitspolitik gefasst. Dieser enthält zum Bereich der Nach- haltigkeitsprüfung folgende Aussagen:

*„Wie lässt sich die bestehende **Nachhaltigkeitsprüfung** verbessern einschließlich der Integration von Nachhaltigkeitsfragen und möglichen Zielkonflikten in den Gesetzgebungsprozess – so dass sichergestellt wird, dass Nachhaltigkeitsaspekte in Gesetzgebungsvorhaben von Beginn an immer mitgedacht wer- den?“*

(„Transformation erreichen - Perspektiven für die Deutsche Nachhaltigkeitspolitik“, Beschluss StA NHK v. 14. Juni 2021, S. 4)

1. Verbindung von eNAP mit der E-Gesetzgebung

a) Gesamtkontext der E-Gesetzgebung

Unter der Federführung des BMI arbeiten die Bundesregierung, der Deutsche Bundestag, der Bundesrat, der Vermittlungsausschuss und das Bundespräsidialamt gemeinsam an einer umfassenden elektronischen Unterstützung des Gesetzgebungsverfahrens (IT-Maßnahme E-Gesetzgebung der IT-Dienstekonsolidierung).

Die IT-Maßnahme E-Gesetzgebung ist Teil der Dienstekonsolidierung. Ziel des Projektes ist es, den Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene vollständig elektronisch, medienbruchfrei und interoperabel zwischen allen Beteiligten abzuwickeln, um so die Gesetzgebungsarbeit zukunftsfest zu machen und an die aktuellen technologischen Entwicklungen anzupassen.

Zusammen mit weiteren Diensten der E-Gesetzgebungsplattform (Editor, eZeitplanung, eVoR (elektronische Vorbereitung von Regelungsentwürfen) und eViR (elektronischer Verfahrensassistent im Rechtsetzungsprozess) werden die Beteiligten in ihrer Entscheidungsfindung unterstützt, was sowohl das Inhaltliche („was ist an welcher Stelle zu verfassen“) als auch das Prozessuale („wer und wann ist zu beteiligen“) anbelangt. Eines der Produkte der E-Gesetzgebung, die auf der Plattform angeboten werden, sind die sogenannten Arbeitshilfen. Die Arbeitshilfen stellen webbasierte Anwendungen und Dokumente zur Verfügung, welche die Nutzenden im Gesetzgebungsprozess unterstützen. Die Anwendungen dienen dabei unter anderem der strukturierten Begleitung des Vorlaufs und der Planung des Vorhabens sowie der Gesetzesfolgenabschätzung.

Bereits umgesetzte eGFA Module (April 2021)

- Auswirkungen auf Verbraucher/-innen
- Auswirkungen auf Einzelpreise und Preisniveau
- Weitere wesentliche Auswirkungen

Geplante eGFA Module (Oktober 2021):

- Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte
- Auswirkungen auf mittelständische Unternehmen - KMU-Test
- Demografie-Check
- Gleichwertigkeits-Check

Geplante eGFA Module (April 2022):

- Disability Mainstreaming¹
- Gender Mainstreaming (Gleichstellungsorientierte Folgenabschätzung)
- Evaluierung² (von Regelungsvorhaben)
- Erfüllungsaufwand (Wiki)

Geplante eGFA Module (Oktober 2022):

- Erfüllungsaufwand Modul (als ErbeX Ersatz)
- Des Weiteren werden ressortübergreifende und -spezifische Arbeitshilfen-Dokumente in einer zentralen Bibliothek konsolidiert verfügbar gemacht.

¹ Vorbehaltlich Freigabe durch BMAS.

² Vorbehaltlich Freigabe durch BKAmT.

b) eNAP als Anwendung im Rahmen der E-Gesetzgebung

Zu den im Rahmen der E-Gesetzgebung genutzten Anwendungen zählt auch eNAP. Diese war 2018 prototypisch als getrennte Internet-Anwendung konzipiert worden.

Die Integration von eNAP in die E-Gesetzgebung sorgt dafür, dass die Ergebnisse im gesamten Prozess der Rechtsetzung nachgenutzt werden können. Derzeit ist die Anwendung auf dem Stand der Aktualisierung der DNS von 2018 (zur beabsichtigten Anpassung an die DNS 2021 vgl. oben, III. 4. e).

c) Weiterentwicklung von eNAP und potenzielle Verknüpfen mit weiteren Prüfungen

Unabhängig von der zuvor geschilderten kurzfristigen Aktualisierung und damit verbundenen technisch erforderlichen Anpassungen des Programms (vgl. oben III. 4. e) besteht eine Reihe von Punkten, die längerfristig für eine inhaltliche Weiterentwicklung von eNAP und ihre potenzielle Verknüpfen mit weiteren Prüfungen in den Blick genommen werden können.

aa) Verknüpfte Prüfung

Um sowohl die tatsächliche Nutzung des Prüftools als auch die Qualität der Prüfungen zu verbessern, sind aus derzeitiger Sicht nachfolgende Gesichtspunkte für die weitere Integration von eNAP relevant:

- Die Nachhaltigkeitsprüfung sollte als ein Teil einer gesamtheitlichen, umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung gesehen werden.
- Die Nachhaltigkeitsprüfung unter Nutzung von eNAP sollte perspektivisch integraler Teil einer umfassenden digitalen Checkliste werden, die von allen Stellen, die Gesetze erarbeiten, durchgeprüft werden muss. Dies setzt voraus, dass der Einsatz der Instrumente der E-Gesetzgebung künftig generell verpflichtend wird.
- Zwischen eNAP und weiteren themenbezogenen Anwendungen (eGFA-Module) sollen inhaltliche Verbindungen bzw. Sprungpunkte hergestellt werden. eNAP umfasst viele Politikbereiche, die teilweise auch von anderen Prüfungen angesprochen werden. eGesetzgebung zielt auch darauf, die verschiedenen, bislang nebeneinanderstehenden Module zu konsolidieren.
- Doppelaufwand durch eine Prüfung ähnlicher Fragen an verschiedenen Stellen ohne Blick auf die Zusammenhänge sollte vermieden werden. Ziel sollte daher sein, dass den Anwendern unter eNAP erfolgte Eingaben nachrichtlich bei anderen Prüfungen bei den jeweils relevanten Fragen angezeigt werden und umgekehrt.
- Damit könnten z. B. Antworten unter eNAP zum Bereich öffentliche Haushalte (Indikatorenbereich 8.2 Staatsverschuldung, Indikatoren 8.2.a Staatsdefizit, 8.2.b Strukturelles Defizit, 8.2.c Schuldenstand) verbunden werden mit den Prüfungen im eGFA-Modul „Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte“. Eine solche Verknüpfung könnte technisch realistisch bis April 2022 hergestellt werden.

bb) Klarere Abwägung

Sinnvoll erscheint auch einer Ergänzung von eNAP dahingehend, dass durch entsprechende Formulierungen bei der Darstellung des Prüfergebnisses der Charakter von eNAP als formale Prüfung deutlich gemacht wird, die einen weiteren materiellen Abwägungsschritt für die Aufnahme in die Regelungsbegründung nicht ersetzen kann.

Es könnte klargestellt werden, dass eNAP die Grundlage für die Beantwortung der Frage nach § 44 Abs. 1 Satz 4 GGO bildet, „*ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat.*“ Die Beantwortung dieser Frage erfordert eine über die Betrachtung der Betroffenheit einzelner Ziele (aus der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sowie aus der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung) hinausgehende wertende Betrachtung, die insbesondere die Frage von Zielkonflikten und damit verbundenen Optimierungsmöglichkeiten in den Blick nimmt und auch vor dem Hintergrund der in der DNS 2021 eingeführten Transformationsbereiche Wechselwirkungen zwischen politischen Maßnahmen einbezieht. Dies entspräche einer Forderung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung.

„Die Ministerien sollen sich künftig stärker am Wortlaut des § 44 (1) der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) orientieren und in ausführlicher und nachvollziehbarer Weise darstellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat.“

Positionspapier Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung, Ausschuss-Drs. 19(26)72, „Den Nachhaltigkeitszielen im Gesetzgebungsverfahren ein angemessenes Gewicht verleihen“, S. 4.

2. Weitere Optionen/nächste Schritte

Oben wurde dargestellt, welche Möglichkeiten zur Stärkung mit Bezug auf eNAP als elektronisches Prüftool bestehen. Weiter gestärkt werden könnte die Nachhaltigkeitsprüfung zudem durch Änderungen bei der praktischen Umsetzung der Prüfung bzw. bei den Rahmenbedingungen der Prüfung. Diese wären in der kommenden Legislaturperiode in den Blick zu nehmen.

a) Stärkung der Umsetzung durch die Ressortkoordinatoren

Eine wichtige Rolle für eine konsequentere und auch – soweit sinnvoll – vertieftere Prüfung können die bei allen Ministerien eingerichteten Ressortkoordinatoren spielen. Zur Verbesserung der Umsetzung von eNAP könnten sich die Ressortkoordinatoren im Rahmen ihrer Beteiligung bei Gesetzes-/Verordnungsvorhaben beispielsweise standardmäßig die Prüfergebnisse nach eNAP (Zusammenfassung) vorlegen lassen. Diese Prüfergebnisse könnten dann jeweils zu den Akten genommen werden.

b) Fortbildungen

Die Durchführung der Prüfung könnte dadurch verbessert werden, dass in den Ministerien die Bekanntheit der Prüfpflicht und des anzuwendenden Verfahrens erhöht wird. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Maßnahmenprogramms Nachhaltigkeit (Beschluss Bundeskabinett 25. August 2021 wurde im Abschnitt VII. Fortbildungen für nachhaltige Entwicklung folgende Maßnahme beschlossen:

„Fragen der Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung werden systematisch in Fortbildungen der BAKöV beim Themenfeld Gesetzgebung einbezogen.“

(Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit – Weiterentwicklung 2021, VII. Ziffer 3)

c) Beratung bei Umsetzung/Helpdesk

Hilfreich könnte zudem sein, wenn durch eine geeignete Stelle eine fachliche Begleitung der Nachhaltigkeitsprüfungen der Ressorts erfolgen würde, auch in Funktion eines Helpdesks zu eNAP, durch die Einzelberatung und ggf. auch Schulungen durchgeführt werden.

d) Integration von Nachhaltigkeitsfragen bei der Konzeption von Regelungsvorhaben

Auf Ressortebene wurden in dieser Legislaturperiode Möglichkeiten für eine Stärkung der materiellen Nachhaltigkeitsprüfung in den Prozess der Erarbeitung von Regelungsvorschlägen in den jeweiligen Häusern geprüft. Entsprechende Aktivitäten könnten – auch bei anderen Ressorts – fortgeführt werden.

Besonders intensiv auseinandergesetzt hiermit hat sich BMJV im Rahmen eines Pilotprojekts, das zur Erarbeitung von hausinternen Leitlinien zur Umsetzung der Agenda 2030 geführt hat.

Wesentliches Merkmal der Leitlinien zur Umsetzung der Agenda 2030 im BMJV ist, dass die 17 SDGs nicht erst bei der Gesetzesfolgenabschätzung, sondern von Beginn an bei der Konzeption und Ausarbeitung von federführenden Regelungsvorschlägen berücksichtigt und in allen Prozessschritten zu Grunde gelegt werden sollen. Diese umfassende Berücksichtigung der SDGs soll über die gemäß § 44 GGO vorgeschriebene Gesetzesfolgenabschätzung hinaus angemessen in der Gesetzesbegründung dargestellt werden.

Leitlinien zur Umsetzung der Agenda 2030 im BMJV (Auszug)**III. Nachhaltige Gesetzgebung**

1. Um nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anzuwenden, werden bei der Konzeption und Ausarbeitung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen in der Federführung des BMJV die 17 SDGs in allen Prozessschritten zu Grunde gelegt. Das bedeutet insbesondere,
 - dass die Nachhaltigkeitsprüfung nicht erst am Ende der Entwurfsarbeit bei der Gesetzesfolgenabschätzung relevant wird, sondern von Beginn an;
 - dass bei der Konzeption geprüft wird, welche SDGs in welcher Form zu berücksichtigen sind;
 - dass Regelungen darauf angepasst werden, im Sinne der Agenda 2030 positiv zu wirken und negative Auswirkungen zu vermeiden;
 - dass Querverbindungen zu anderen Themen und Rechtsmaterien sowie mittelbare Auswirkungen auf andere SDGs im Sinne der systemischen Denkweise der Agenda 2030 mitgedacht und bei der Hausbeteiligung berücksichtigt werden.
2. Diese umfassende Berücksichtigung der SDGs wird – über die gemäß § 44 GGO vorgeschriebene Gesetzesfolgenabschätzung hinaus – in Gesetzentwürfen angemessen dargestellt. Grundsätzlich geeignete Standorte sind das Vorblatt unter Gliederungspunkt A – Problem und Ziel – sowie der Allgemeine Teil der Gesetzesbegründung. Für eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Umsetzung konkreter Nachhaltigkeitsziele kann sich auch der Besondere Teil der Begründung eignen.

IV. Nachhaltige Verbraucherpolitik

1. Als Querschnittsthema an der Schnittstelle von Produktion, Konsum, Verbrauch und Verwertung nimmt die Verbraucherpolitik eine Schlüsselposition für die nachhaltige Transformation ein. Auch in der verbraucherpolitischen Tätigkeit des BMJV werden die SDGs daher konsequent und umfassend einbezogen. Ziel ist es dabei, dass Verbraucherpolitik als Hebel für eine nachhaltige Entwicklung wirkt.
2. Richtschnur der nachhaltigen Verbraucherpolitik sind der Grundsatz „leave no one behind“ und das Denken von der Zielerreichung her. Die Instrumente, die der Verbraucherpolitik zur Verfügung stehen – etwa Befähigung von Verbraucherinnen und Verbrauchern, finanzielle Intervention und ökonomische Steuerung sowie ordnungsrechtliche Instrumente auf Angebotsseite – werden systematisch dahin entwickelt, dass sie nachhaltigen Konsum nicht als Marktnische fördern, sondern der nachhaltigen Ausrichtung des gesamten Marktes dienen. Dabei werden soziale Auswirkungen und Ungleichheiten berücksichtigt, um alle Verbraucherinnen und Verbraucher auf dem Weg der Transformation mitzunehmen, und die Potentiale der Digitalisierung genutzt.

VI. Zusammenfassung und Ausblick

Eine konsequent umgesetzte Nachhaltigkeitsprüfung ist von großer Bedeutung für die Verknüpfung politischer Ziele mit dem Prozess der Regelungssetzung.

In Deutschland besteht ein etabliertes System der Nachhaltigkeitsprüfung. Bei allen bestehenden Verbesserungsmöglichkeiten zeigt es sich im internationalen Vergleich als bewährte, systematische und integrierte Herangehensweise, die international anerkannt ist.

Im Bericht wurden verschiedene Herangehensweisen zur Verbesserung der formellen und materiellen Prüfung im Hinblick auf die 17 VN-Nachhaltigkeitsziele analysiert. Auf dieser Basis sind andere etablierte Prüfansätze, deren alternative Nutzung sich anbietet und die Grundlage einer anderweitigen pilothaften Nachhaltigkeitsprüfung mit Prüfung auf Praktikabilität hätten sein können, derzeit nicht ersichtlich.

In der nächsten LP sollte geprüft werden, inwieweit an die Stärken der bestehenden Nachhaltigkeitsprüfung angeknüpft und gleichzeitig die Prüfung – ggf. soweit im Einzelfall sinnvoll – vertieft bzw. konsequenter angewandt werden kann bzw. ob eine stärker materielle Betrachtung in Fällen erfolgen sollte, in denen dies mit Blick auf Umfang und Bedeutung der Materien angezeigt ist.

Gleichzeitig sollte den oben geschilderten Möglichkeiten für eine Stärkung der Prüfung weiter nachgegangen werden. Insbesondere die systematische Verbindung von eNAP mit der E-Gesetzgebung kann hierfür ein aussichtsreicher Weg sein.

