



---

## Positionspapier

# Den Nachhaltigkeitszielen im Gesetzgebungsverfahren ein angemessenes Gewicht verleihen

---

Um die Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie basierend auf den 17 UN-Nachhaltigkeitszielen zu erreichen, ist es erforderlich, dass das gesamte Gesetzgebungsverfahren auf diese ausgerichtet ist.

Verschiedene Expertengremien (vgl. Peer-Review-Bericht 2018 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Rat für Nachhaltige Entwicklung 2019, Sachverständigenrat für Umweltfragen 2019) schlagen vor, dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung (in der Folge PBnE) ein stärkeres Gewicht bei der Prüfung von Gesetzesvorlagen zu verleihen. Dies bezieht sich insbesondere auf eine tiefere Prüfung von Gesetzen in Bezug auf ihren Beitrag zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele.

Die Mitglieder begrüßen eine solche gewichtigere Rolle für den PBnE im Gesetzgebungsverfahren und machen in diesem Text Vorschläge zur konkreten Umsetzung.

Als ein Gremium, das im Gesetzgebungsverfahren zu einem späten Zeitpunkt mit einer Gesetzesvorlage befasst ist, unterbreitet der PBnE in diesem Papier Vorschläge zur strukturellen Weiterentwicklung der deutschen Nachhaltigkeitsarchitektur. Diese begründen sich dabei aus der Einsicht heraus, dass eine tiefere Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzen im Deutschen Bundestag nur dann effektiv sein kann, wenn das Gesetzesverfahren strukturell und grundsätzlich stärker als bislang auf die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele ausgerichtet ist.

### **Zum Status Quo**

#### **Zur aktuellen Struktur der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie**

Der PBnE erkennt die guten Ansätze der Nachhaltigkeitsarchitektur in Deutschland an und begrüßt, dass das Thema Nachhaltigkeit im Bundeskanzleramt auf höchster politischer Ebene angesiedelt ist.

Zur Stärkung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie hat die Bundesregierung die 17 UN-Nachhaltigkeitsziele mit Leitprinzipien, relevanten Unterzielen und entsprechenden Indikatoren versehen und einen Monitoringprozess eingeführt. Der PBnE stellt fest, dass angesichts der Zahl der Indikatoren mit negativer Trendentwicklung, also einer Entfernung von den angestrebten Zielvorgaben, die Struktur der Nachhaltigkeitsarchitektur stärker genutzt und ausgebaut werden muss. Die Nachhaltigkeitsziele werden derzeit häufig anderen, kurzfristigen Zielen untergeordnet und damit langfristig die sozialen, ökologischen und ökonomischen Entwicklungen gefährdet. Der PBnE konstatiert folglich aktuell eine zu geringe Verbindlichkeit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und ihrer Umsetzung.



Der PBnE stellt fest, dass bei der institutionellen Verankerung einer nachhaltigen Gesetzesfolgenabschätzung weiterhin hoher Verbesserungsbedarf besteht, um den Anspruch einer kohärenten Gesetzgebung im Sinne der 17 UN-Nachhaltigkeitsziele und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie gerecht zu werden.

### **Zur konkreten Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzentwürfen**

Bei der Fortentwicklung der Gesetzesfolgenabschätzung in Bezug auf Nachhaltigkeitsaspekte sind Schritte wie die 2018 erfolgte Einführung der „elektronischen Nachhaltigkeitsprüfung“ (eNAP) durch die Bundesregierung grundsätzlich zu begrüßen. Bisher war die Verwendung des Tools jedoch freiwillig. Im Dezember 2019 hat der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung jedoch beschlossen, dass die Ressorts eNAP künftig bei allen Regelungsvorhaben anwenden sollen und Abweichungen von diesem Verfahren nur in Ausnahmefällen mit Zustimmung des jeweiligen Ressortkoordinators bzw. der Ressortkoordinatorin für nachhaltige Entwicklung zulässig sind.

Da den Bundesministerien die Ausgestaltung einer Methodik zur Prüfung auf Nachhaltigkeitsaspekte darüber hinaus freisteht, besitzt die Darstellung der Wirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung derzeit keine einheitliche Struktur und erlaubt folglich keine qualitative Vergleichbarkeit von Gesetzentwürfen.

Der PBnE prüft auf parlamentarischer Ebene lediglich formal die Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzentwürfen der Bundesregierung, also ob eine Prüfung auf Nachhaltigkeitsaspekte nach § 44 (1) der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) durch die Ministerien erfolgt ist. Diese Praxis erlaubt eine Einbeziehung des PBnE erst nach dem Kabinettsbeschluss. Der späte Zeitpunkt der Prüfung und sehr begrenzte Ressourcen sehen daher derzeit keine substantielle Kontrolle von Gesetzentwürfen durch den PBnE vor.

Der PBnE übermittelt die von ihm angefertigten Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen der Bundesregierung sowie ggf. die Antworten der Ressorts auf Prüfbitten des PBnE dem federführenden Ausschuss mit der Bitte, diese in den Bericht des Ausschusses aufzunehmen, was auch im Regelfall geschieht. Die im Einsetzungsbeschluss des PBnE vorgesehene schriftliche Stellungnahme von federführenden Ausschüssen zu Stellungnahmen des PBnE erfolgt in der Parlamentspraxis jedoch bislang nicht.

Wenn im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren ein Gesetzentwurf geändert wird, erfolgt keine Anpassung der Nachhaltigkeitsprüfung. Alle gutachtlichen Stellungnahmen des PBnE werden dem jeweils federführenden Ausschuss spätestens zur abschließenden Beratung des Vorhabens vorgelegt. Auf der Tagesordnung des Ausschusses wird der PBnE als „gutachtlich beteiligt“ ausgewiesen. Die Nachhaltigkeitsprüfungsbewertung des PBnE spielt jedoch in den Beratungen der Fachausschüsse keine Rolle.

Auch im Haushaltsverfahren spielen Nachhaltigkeitsaspekte bisher keine Rolle. In den Haushaltsdebatten zum Einzelplan des Bundeskanzleramts, bei dem die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie angesiedelt ist, wird der Aspekt nicht debattiert.

### **Zur Wahrnehmbarkeit des PBnE**

Außerhalb der „Nachhaltigkeitsszene“ ist der PBnE kaum bekannt. Dies gilt zum Teil auch gegenüber den anderen Mitgliedern des Deutschen Bundestags.

Anhörungen sind in der Regel öffentlich und werden live im Parlamentsfernsehen übertragen, die in einem kleinen Zirkel von Nachhaltigkeitsexpertinnen und -experten wahrgenommen werden.



### **Zur Stellung des PBnE im Deutschen Bundestag**

Der PBnE ist als Beirat und nicht als Ausschuss im Deutschen Bundestag verankert und wird zu Anfang jeder Legislatur per Bundestagsbeschluss neu eingesetzt.

Der PBnE ist in seiner jetzigen Struktur ein Beispielgremium dafür, wie politische Arbeit im Konsens funktionieren kann. Dies kann aber auch dazu führen, dass politische Unterschiede weniger stark erkennbar sind.

Beschlüsse des PBnE zum Thema Nachhaltigkeit werden dem Plenum bisher als Stellungnahme zur Kenntnis gegeben, eine Abstimmung darüber findet nicht statt. Der PBnE bietet die Möglichkeit, neuen Themen in der Arbeit des Bundestages Aufmerksamkeit zu verschaffen, sowohl durch Sachverständige als auch die Zivilgesellschaft. Allerdings werden die Ergebnisse durch die mangelnde Sichtbarkeit der Arbeit des PBnE nicht hinreichend weitergetragen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Nachhaltigkeitsziele und die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie im Alltagsgeschäft des Bundestags oft untergehen. Zwar wird vereinzelt in Plenardebatten und Anträgen darauf Bezug genommen, als Leitprinzip ist die Nachhaltigkeit jedoch nicht hinreichend in der politischen Arbeit verankert. Erfreulich ist, dass der Bundestag beschlossen hat, künftig einmal jährlich eine Plenarwoche dem Thema Nachhaltigkeit und Klima zu widmen (siehe BT-Drs. 19/15128).

### **Vorschläge zur Weiterentwicklung**

Die Mitglieder des PBnE fordern folgende Verbesserungen in der deutschen Nachhaltigkeitsarchitektur, um den Nachhaltigkeitszielen und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im Gesetzgebungsverfahren eine angemessene Bedeutung zu verleihen. Dies ist nach Ansicht des PBnE dann erreicht, wenn in allen Phasen des Gesetzgebungsverfahrens die rechtzeitige Erreichung der Nachhaltigkeitsziele als zentrale Zielsetzung angestrebt wird.

#### **Kohärenz der Nachhaltigkeitspolitik verbessern**

Um die Kohärenz der Nachhaltigkeitspolitik zu stärken, d.h. dass die Politik der Bundesregierung in Gänze dazu führt, die Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie rechtzeitig zu erreichen, empfiehlt der PBnE den Bundesministerien, sich künftig frühzeitig in der Erarbeitungsphase von Referentenentwürfen, Programmen und Aktionsplänen in Bezug auf Nachhaltigkeitsaspekte abzustimmen.

Der PBnE schließt sich der Einschätzung des Peer-Review-Berichts 2018 und des Sachverständigenrats für Umweltfragen 2019 an, wonach für eine konsistente Umsetzung der Nachhaltigkeitspolitik den Ressort-Koordinatoren angemessene Ressourcen zugewiesen werden sollten, auch durch Budgets auf Ressortebene. Die Nachhaltigkeitskoordinatoren der Ministerien sollten mit weiteren Befugnissen ausgestattet werden. Sie sollen jeweils ressortintern Maßnahmen auf Nachhaltigkeitsrelevanz prüfen und bei Verstößen gegebenenfalls ressortintern ein Veto einlegen können und ressortintern weitere Maßnahmen oder entsprechende Ergänzungen vorschlagen.

#### **Umgang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und dem Indikatorenbericht**

Der PBnE fordert die Bundesregierung dazu auf, zu Beginn jeder Legislaturperiode eine umfassende Bestandsaufnahme zur Umsetzung und Erreichung der 17 Nachhaltigkeitsziele im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vorzunehmen. Auf Grundlage dessen soll die Bun-



desregierung künftig für jedes Nachhaltigkeitsziel Zielsetzungen für die Legislaturperiode vornehmen und einen Maßnahmenkatalog vorschlagen, welcher vom Bundestag verabschiedet wird. Die Zielerreichung wird jährlich im Rahmen der Plenarwoche „Nachhaltigkeit und Klima“ (siehe BT-Drs. 19/15128) durch den Deutschen Bundestag überprüft und kommentiert.

Ein Nachhaltigkeitskontrollrat (siehe unten) überprüft als unabhängiges Gremium regelmäßig die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und deren Aktualisierungen durch die Bundesregierung, er überprüft die Wirksamkeit aller Gesetze zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele und schlägt gegebenenfalls konkrete Maßnahmen vor, die eine rechtzeitige Erreichung der Ziele sicherstellen. Zudem überprüft das Gremium jährlich die Erreichung der entsprechenden Zielsetzungen, zum Beispiel im Rahmen der Plenarwoche „Nachhaltigkeit und Klima“.

### **Zur Gesetzesfolgenabschätzung vor der ersten Lesung im Deutschen Bundestag**

#### **Nachhaltigkeitsgesetzesfolgenabschätzung**

Der PBnE fordert eine frühzeitige und umfassende Darstellung von Nachhaltigkeitsaspekten im Gesetzgebungsverfahren, indem eine Gesetzesfolgenabschätzung in Bezug auf die Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie durchgeführt wird (Nachhaltigkeitsgesetzesfolgenabschätzung). Diese soll mehr Transparenz schaffen bezüglich aller Folgen eines Gesetzes hinsichtlich der benannten Nachhaltigkeitsziele.

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. Dabei sollte für jedes UN-Nachhaltigkeitsziel geprüft und dargestellt werden, ob der vorliegende Gesetzentwurf die Erreichung dieses Zieles begünstigt, behindert oder sich neutral dazu verhält. Die Nachhaltigkeitsgesetzesfolgenabschätzung soll zudem die Folgen des Gesetzes für die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele in, durch und mit Deutschland umfassen (Triple-Ansatz), um auch die internationale Dimension abzudecken. Bei natürlicherweise auftretenden Zielkonflikten bei der Erreichung einzelner Nachhaltigkeitsziele soll die Bundesregierung im Rahmen der Nachhaltigkeitsgesetzesfolgenabschätzung begründen, warum sie dennoch an der vorgeschlagenen Regelung festhält und welche weiteren Maßnahmen sie plant, um vorliegende Zielkonflikte aufzulösen. Es soll nicht nur das Ergebnis der Prüfung, sondern auch die Herleitung beschrieben werden, indem alle Prüfkriterien und Teilprüfungen veröffentlicht werden. Neben dieser qualitativen und inhaltlichen Prüfung sollen die Effekte des Gesetzes auf die Nachhaltigkeitsziele im Rahmen eines Kennzahlensystems quantitativ dargestellt werden und zusätzlich zum Erfüllungsaufwand im Vorblatt des Gesetzes veröffentlicht werden. Die Kennzahlen sollen dazu dienen, positive ebenso wie mögliche negative Effekte von Gesetzen auf die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele leicht erfassbar darzustellen.

Die Nachhaltigkeitsgesetzesfolgenabschätzung soll in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens dokumentiert und kommuniziert werden, damit sie durch gesellschaftliche Interessenträger und Gremien wie den Nachhaltigkeitskontrollrat (siehe unten) oder den Deutschen Bundestag überprüft werden kann. Eine frühzeitige Nachhaltigkeitsgesetzesfolgenabschätzung ermöglicht es, mögliche Regelungsalternativen zu erörtern, mit dem Ziel, im endgültigen Gesetzentwurf eine möglichst hohe Übereinstimmung des Gesetzesvorhabens mit den UN-Nachhaltigkeitszielen und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu gewährleisten.



Wenn Gesetzentwürfe aus der Mitte des Bundestages oder des Bundesrats entstehen, wird die Erstellung der Nachhaltigkeitsgesetzesfolgenabschätzung durch den Nachhaltigkeitskontrollrat ebenfalls in Anspruch genommen.

Die genaue Ausgestaltung der Nachhaltigkeitsgesetzesfolgenabschätzung soll durch den Nachhaltigkeitskontrollrat erfolgen. Ausgegangen werden soll dabei von vorliegenden Vorschlägen aus der Wissenschaft sowie von Best-Practice-Beispielen zu besserer Rechtssetzung (Better Regulation) aus anderen Ländern und der Europäischen Union.

### **Nachhaltigkeitskontrollrat**

Die Nachhaltigkeitsgesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung soll durch einen Nachhaltigkeitskontrollrat kontrolliert werden. Der Nachhaltigkeitskontrollrat kontrolliert in neuen Regelungen die Darstellung der Nachhaltigkeitsgesetzesfolgenabschätzung für jeden einzelnen Bereich der 17 Nachhaltigkeitsziele auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit. Sind im Rahmen der Nachhaltigkeitsgesetzesfolgenabschätzung Zielkonflikte bei der Erreichung der Nachhaltigkeitsziele aufgeführt oder erkennt der Nachhaltigkeitskontrollrat solche Zielkonflikte, kann dieser eine Empfehlung abgegeben, wie die Bundesregierung insgesamt eine höchstmögliche Übereinstimmung mit den UN-Nachhaltigkeitszielen und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie erreichen kann. Der Nachhaltigkeitskontrollrat überprüft indes, inwieweit ein Gesetz dazu beiträgt, Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die sich auf einem nicht zielkonformen Pfad befinden, zu erreichen und kann dazu Empfehlungen aussprechen. Analog zur Bewertung durch den Normenkontrollrat erhalten Regelungsentwürfe Kabinetttreife nur mit Stellungnahme des Nachhaltigkeitskontrollrats, bei negativen Stellungnahmen folgen Gegenstellungnahmen der Bundesregierung.

Der PBnE spricht sich dafür aus, einen Nachhaltigkeitskontrollrat gesetzlich einzusetzen, wahlweise in Form eines neu zu schaffenden Gremiums oder durch die Umgestaltung bestehender Gremien wie den Rat für Nachhaltige Entwicklung, den Wissenschaftlichen Beirat für Globale Umweltveränderung und sämtliche Sachverständigen-Gremien, welche durch die Bundesregierung einberufen wurden. Der PBnE empfiehlt, die Zusammensetzung und Organisation des Nachhaltigkeitskontrollrates analog zu der des Normenkontrollrates zu gestalten (vgl. § 3 NKRG). Folglich besteht der Nachhaltigkeitskontrollrat aus zehn Mitgliedern. Die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler schlägt sie im Einvernehmen mit den anderen Mitgliedern der Bundesregierung der Bundespräsidentin bzw. dem Bundespräsidenten vor. Dieser beruft die Vorgeschlagenen für eine Amtszeit von fünf Jahren. Eine erneute Berufung ist zulässig. Die Unabhängigkeit der Arbeit des Nachhaltigkeitskontrollrates von der Bundesregierung muss gewährleistet sein.

Auch zur Einrichtung einer Geschäftsstelle für den Nachhaltigkeitskontrollrat empfiehlt der PBnE eine Orientierung an den bestehenden Regelungen für den Normenkontrollrat (vgl. § 3 Abs. 9 und 12 NKRG): Dem Nachhaltigkeitskontrollrat ist die für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung zu stellen. Die Stelle des Leiters des Sekretariats ist im Einvernehmen mit dem Nachhaltigkeitskontrollrat zu besetzen. Die Kosten des Nachhaltigkeitskontrollrates trägt der Bund.

### **Zur Gesetzesfolgenabschätzung ab der ersten Lesung im Deutschen Bundestag**

#### **Haushaltsgesetzgebung**

Der PBnE spricht sich dafür aus, bei den jährlichen Haushaltsberatungen zum Einzelplan des Bundeskanzleramts regelmäßig das dort angesiedelte Thema Nachhaltigkeit zu debattieren. Um den Aspekt der Nachhaltigkeit im Haushaltsverfahren zu stärken, soll im Bundeshaushaltsplan



zu den einzelnen Posten jeweils genannt werden, welchen Bezug sie zu Nachhaltigkeitsaspekten haben und begründet werden, welche Nachhaltigkeitsziele damit gefördert werden.

In der Folge soll der Bundeshaushalt perspektivisch nach Nachhaltigkeitskriterien (der Nachhaltigkeitsstrategie) aufgestellt werden.

### **Fortentwicklung des PBnE zum Ausschuss für nachhaltige Entwicklung**

Da der PBnE als Gremium geschaffen wurde, welches die Verstärkung der Beachtung der Nachhaltigkeitsziele und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie als Instrument nachhaltigerer Politikgestaltung zur Aufgabe hat, schlussfolgert der PBnE strukturelle Defizite in seiner derzeitigen Rolle und seinem Status im Deutschen Bundestag, um dieser Aufgabe gerecht zu werden (siehe Zustandsbeschreibung). Der PBnE empfiehlt folgende Änderungen, um den beschriebenen Aufgaben besser nachkommen zu können:

Der PBnE wird umgewandelt in einen Ausschuss für nachhaltige Entwicklung. Durch den Querschnittcharakter – vergleichbar mit dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union – soll der Ausschuss jedoch nicht für jedes Thema mit Nachhaltigkeitsbezug federführend sein, sondern lediglich die Federführung für die Vorlagen übernehmen, die einen konkreten Nachhaltigkeitsbezug aufweisen. Dies sind nach Ansicht des PBnE beispielsweise Vorlagen wie die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, der Indikatorenbericht, Beschlüsse des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung, Belange der europäischen sowie der internationalen Nachhaltigkeitspolitik und den UN-Nachhaltigkeitszielen. Daneben soll der Ausschuss für nachhaltige Entwicklung in den Haushaltsberatungen den Bundeshaushalt nach Nachhaltigkeitskriterien im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie mitberaten.

Sobald ein Gesetzentwurf im Übrigen das Parlament erreicht, ist der Ausschuss für nachhaltige Entwicklung, wie auch bisher der PBnE, immer mitberatend tätig. Er unterstützt die Fachausschüsse dabei, die zuvor erfolgte Nachhaltigkeitsbewertung durch den Nachhaltigkeitskontrollrat politisch zu bewerten. Sofern Zweifel an der Erfüllung der Nachhaltigkeitsstrategie durch den Ausschuss für nachhaltige Entwicklung festgestellt werden, kann der Ausschuss für nachhaltige Entwicklung in Fällen der Mitberatung einen federführenden Ausschuss auffordern, eine Stellungnahme abzugeben.

Im Einsetzungsbeschluss des Ausschusses für nachhaltige Entwicklung (oder alternativ in einem Absatz in der Geschäftsordnung des Bundestages) sollte analog zum bisherigen Einsetzungsbeschluss des PBnE festgehalten werden, dass der Ausschuss für nachhaltige Entwicklung die Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie berät. Dies erfolgt insbesondere im Hinblick auf die Fortentwicklung der Indikatoren und Ziele, der Festlegung und Konkretisierung von Maßnahmen und Instrumenten zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie sowie bei der Vernetzung wichtiger nachhaltigkeitsrelevanter Politikansätze.