

Beschluss des BACDJ vom 16. September 2011

Vorgelegt von der Fachkommission Umweltrecht des BACDJ

Für eine effektive Nachhaltigkeitsbewertung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens

○ **Zusammenfassung**

Mit Einsetzungsbeschluss vom 17. Dezember 2009 wurde dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBNE) die Aufgabe übertragen, die Nachhaltigkeitsbewertungen in Gesetzesentwürfen der Bundesregierung und des Bundesrates zu überprüfen. Ferner ist es Aufgabe des Ausschusses, dem Deutschen Bundestag über Möglichkeiten Bericht zu erstatten, die Nachhaltigkeitsprüfung der Bundesregierung weiter zu optimieren. Die bisherige Praxis der Nachhaltigkeitsbewertungen in Gesetzesbegründungen ist erkennbar defizitär. Nicht selten fehlen Ausführungen zu Nachhaltigkeitsimplikationen gänzlich, häufig sind sie unvollständig. Das Verfahren des PBNE ist nach dessen eigener Einschätzung verbesserungsfähig.

Grund hierfür dürften vor allem die Komplexität und Unschärfe des Prüfungsmaßstabes zu sein. Um den Zweck der Begründung von Nachhaltigkeitsaspekten, nämlich die Offenlegung von entsprechenden Annahmen und Wertungen, besser erfüllen zu können, ist eine Präzisierung des Prüfungsmaßstabes erforderlich. Die im Rahmen der Gesetzesbegründung ebenso wie bei der Prüfung durch den PBNE angewandten Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sind aus diesem Grunde

anwenderfreundlich derart zu präzisieren, daß die Oberbegriffe „Generationengerechtigkeit“ und „Langfristverantwortung von Politik“ im Zentrum der Prüfung stehen und anhand von etwa zehn Kriterien eine transparente, nachvollziehbare Bewertung erlauben. Entscheidende Kriterien könnten sein Ressourcenschonung, Klimaschutz, Vermeidung der Flächeninanspruchnahme, Schutz der Artenvielfalt,

Senkung der Staatsverschuldung, wirtschaftliche Zukunftsvorsorge, Steigerung der Innovationsquote, Erhöhung der Bildungsquote und sozialer Zusammenhalt¹.

Dies kann durch eine Neugliederung der Nachhaltigkeitsstrategie selbst geschehen. Praktikabel wäre auch eine Ergänzung um einen Anhang zur Gesetzesfolgenabschätzung, zusätzlich zu den hier nicht sachgerecht anwendbaren Managementregeln und Nachhaltigkeitsindikatoren.

- **Die bisherige Praxis der Nachhaltigkeitsprüfung**

Nach § 44 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ist im Rahmen der Gesetzesbegründung darzustellen, ob die Wirkungen eines Vorhabens der nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere, ob langfristige Wirkungen mit Nachhaltigkeitsrelevanz bestehen. In der Praxis gelingt dies selten. Einige wenige Gesetzesbegründungen lassen eine intensive Auseinandersetzung, mit Managementregeln und Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie erkennen. Eine weitaus größere Zahl von Begründungen setzt sich mit Folgen für die Nachhaltigkeit nur knapp und selektiv auseinander. Eine substantielle Gesetzesfolgenabschätzung wird hier nur eingeschränkt erkennbar. Vielfach fehlt es an einer ernsthaften Auseinandersetzung mit den Nachhaltigkeitsimplikationen trotz Prüfungsanlasses auch ganz.

- **Der gegenwärtige Maßstab der Nachhaltigkeitsprüfung**

Diese Umsetzungsdefizite dürften in erster Linie im Maßstab der Nachhaltigkeitsbewertung wurzeln: In § 44 Abs. 1 GGO wird der Begriff der Nachhaltigkeit nicht genauer definiert. Die nach § 44 Abs. 1 Satz 5 GGO herausgegebene Arbeitshilfe des Bundesministeriums des Inneren nennt als Bewertungsmaßstab – ohne nähere Begründung – die Nationale Nachhaltigkeitsstra-

¹ Alle übrigen Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, nämlich Erneuerbare Energien, Mobilität, Ernährung, Luftqualität, Gesundheit, Kriminalität, Beschäftigung, Perspektiven für Familien, Gleichberechtigung, Integration ausländischer Mitbürger, Entwicklungszusammenarbeit und offene Märkte sind Teilaspekte der genannten Kriterien.

ategie von 2002². Diese bestimmt die nachhaltige Entwicklung zunächst entsprechend der Brundtland-Kommission:

„Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“³

Im Folgenden wird auf über 300 Seiten eine umfassende Politik zur Nachhaltigkeit entworfen. Hierzu gehört die Entwicklung eines übergreifenden Leitbildes nachhaltiger Regierungspolitik für vier Felder: Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, Sozialer Zusammenhalt und Internationale Verantwortung. Zur Realisierung werden zehn Managementregeln aufgestellt, und zur Erfolgskontrolle 21 Bereiche festgelegt und mit 35 Indikatoren und Zielen unterlegt.

In der Komplexität des Regel-, Indikatoren- und Zielkonzepts spiegelt sich die Breite des Nachhaltigkeitsbegriffs der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Er reicht von den historisch mit dem Nachhaltigkeitsbegriff verbundenen Zielen im Umwelt- und Ressourcenschutz bis zur Verringerung der Kriminalität, der Steigerung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bis zur Förderung der Integration. Zugespitzt formuliert umfasst er alles, was heute eine Mehrheit der Bevölkerung für „gute Politik“ hält.

Nimmt man dies ernst, ist im Rahmen der Nachhaltigkeitsbewertung eine Kompatibilitätsprüfung mit der politischen Beschlusslage zu nahezu allen lang- und mittelfristigen Politikzielen vorzunehmen. Prüfungsmaßstab sind damit etwa das Ziel, die frühzeitige Sterblichkeit von Männern unter 65 Jahre auf 190 Fälle pro 100.000 Einwohner bis zum Jahr 2015 zu senken oder den Anteil der schulabschlussfreien 18- bis 24-jährigen bis zum Jahr 2020 auf 4,5 % zu reduzieren. Dass dies die Fähigkeiten der Autoren zur Vorhersage der Gesetzesfolgen in vielen Fällen weit übersteigen dürfte, liegt auf der Hand, zu komplex ist das Wirkungsgefüge. Die Folge: Viele Nachhaltigkeitsbegründungen haben nur noch Alibi charakter.

² Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, S. 12.

³ Bericht "Unsere gemeinsame Zukunft" der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Brundtland-Kommission), 1987.

- **Ein klarer Bewertungsmaßstab für die Nachhaltigkeitsfolgen**

Entscheidender Schritt zu einer substantielleren Prüfung wäre die Präzisierung des Bewertungsmaßstabes – das gilt für die Nachhaltigkeitsbewertung nicht anders als für jede Rechtsnorm. Soll die Nachhaltigkeitsbewertung zu einem wirkungsvollen Instrument werden und die substantielle Auseinandersetzung mit den Nachhaltigkeitsfolgen eines Gesetzes garantieren, darf der Gesetzgeber ihr nicht mehr abverlangen als im Prozess der Gesetzesbegründung leistbar ist.

Zu kurz gesprungen wäre der Ansatz, den Begriff der Nachhaltigkeit allein auf ökologische Aspekte zu reduzieren. Auch wenn im Rahmen der rechtlichen Nachhaltigkeitsdebatte bislang die ökologische Perspektive im Vordergrund stand, so gibt es zunehmend auch Überlegungen, wie man die Wirtschafts- und Sozialpolitik auch an und für sich nachhaltig gestalten kann. Gemeinsam ist allen Bereichen der Gedanke der Generationengerechtigkeit und der Langzeitverantwortung. Rechtliche Ansätze finden sich insoweit im Rahmen der Finanz- und Haushaltspolitik. Der Grundsatz der Nachhaltigkeit hat – wenn auch ohne ausdrückliche Nennung – im Zusammenhang mit der Schuldenbremse eine Ausprägung im Finanzverfassungsrecht erfahren. Seit geraumer Zeit schon wird die Staatsverschuldung als staatliche Vorausverfügung über die Zukunft gekennzeichnet und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen als Problem zukunftsbelastender Parlamentsentscheidungen diskutiert. Nicht von ungefähr ist daher der Begriff des Haushaltes seit jeher mit dem Gedanken der Vorsorge verbunden. Infolgedessen besteht eine verfassungsrechtliche Pflicht zum sparsamen Umgang mit Ressourcen, mithin zur Ressourcenvorsorge.

Grundsätzlich darf nur so wenig an Ressourcen verbraucht werden, wie sich aus eigener Kraft regenerieren kann. Bei nicht erneuerbaren Ressourcen besteht eine Pflicht zur größtmöglichen Schonung. Wo immer möglich ist für funktional adäquaten Ersatz zu sorgen, so dass der Bestand an Ressourcen insgesamt betrachtet stabil bleibt. Entsprechend dem Prinzip eines ausgeglichenen Haushalts müssen Ressourcenverbrauch und Ressourcenerneuerung grundsätzlich ausgeglichen sein. Im Hinblick auf künftige Generationen ist so gesehen jede Externalisierung von Kosten zu vermeiden. Im Ergebnis ist eine „ressourcenschonende“ politische Gestaltung

mit dem Ziel der Generationengerechtigkeit zentraler übergreifender Gedanke der Nachhaltigkeit.

Überdies beinhalten auch die weiteren Begründungserfordernisse für ein Gesetzgebungsvorhaben, nämlich die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und die Bürokratiekosten, einzelne Aspekte der Langzeitverantwortung heutiger politischer Entscheidungen. Dies allerdings nicht im Sinne einer Offenlegung der mehr oder weniger zahlreichen Zielkonflikte eines Vorhabens mit Blick auf die umfassende Verantwortung für künftige Generationen.

Um jedoch dort, wo verschiedene Ziele im Einzelfall divergierende Entscheidungen fordern können, zu einer ausgewogenen Konfliktlösung zu kommen, müssen besondere Verfahren vorgesehen werden, in denen die verschiedenen Belange umfassend gegeneinander abgewogen werden können. Das Verfahren kompensiert so gesehen die inhaltliche Unbestimmtheit des Nachhaltigkeitsziels.

Nach Auffassung des BACDJ sollten daher die Nachhaltigkeitsindikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zum Zwecke der Gesetzesbegründung in dem oben beschriebenen Sinne unter den Oberbegriffen „Generationengerechtigkeit“ und „Langfristverantwortung von Politik“ zusammengefasst und damit für die Ministerialverwaltung ebenso wie für den Gesetzgeber handhabbar gemacht werden. In einem zweiten Schritt sollte überlegt werden, bei einer Neuauflage die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie diese im oben beschriebenen Sinne klarer zu gliedern, damit gleichzeitig zu konkretisieren, zu fokussieren und für alle Anwender besser nutzbar zu machen.

Berlin, im September 2011