

Fachkommission Umweltrecht, Januar 2022

Vorschlag für eine Verbesserung der Nachhaltigkeitsabschätzung durch den parlamentarischen Beirat nachhaltige Entwicklung der 20. Wahlperiode

I. Zusammenfassung

Eine wirksame Nachhaltigkeitsprüfung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBnE) des Deutschen Bundestages im Gesetzgebungsprozess setzt ein methodisches Vorgehen in einem transparenten Verfahren voraus. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) schreibt eine Nachhaltigkeitsprüfung vor, die die Ressorts durchzuführen und im Gesetzesvorblatt darzustellen haben. Diese ist jedoch nicht hinreichend konkretisiert und beschränkt sich letztlich auf eine bloße Auflistung der von dem Gesetzesvorhaben berührten Indikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Dementsprechend beschränkt sich die Kompetenz des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung (PBnE) nach seinem Einsetzungsbeschluss vom 17. Februar 2022 auch in der 20. Wahlperiode auf eine Formalkontrolle im parlamentarischen Verfahren, ob alle berührten Indikatoren erwähnt sind, verbunden mit dem Recht eine schriftliche Nachmeldung bei den Ressorts anzumahnen.

Daher hängt eine Stärkung der Rolle des PBnE im parlamentarischen Verfahren, wie sie der BACDJ seit jeher befürwortet, wie auch eine Intensivierung der parlamentarischen Beratung und Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten insgesamt, zunächst von einer deutlichen Intensivierung dieser Nachhaltigkeitsprüfung ab.

Eine umfassende Bewertung der Gesetzesfolgen eines Vorhabens im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf eine langfristige nachhaltige Entwicklung ist sehr einfallbezogen und daher standardmäßig mit den verschiedenen existierenden Abschätzungsinstrumenten

nicht zu leisten. Eine einheitliche Abschätzungsmethodik, mit der diese umfangreichen Einzelaspekte durchdrungen und bewertet werden könnten, ist derzeit nicht in Sicht. D.h., dass für eine tiefgreifende Nachhaltigkeitsabschätzung bislang kein Weg an einer umfangreichen Untersuchung eines Vorhabens in Form von in der Regel mehreren, die hierfür relevanten Fragen im Einzelfall beleuchtenden Gutachten vorbeiführt. Da eine solche umfangreiche Begutachtung im Hinblick auf langfristige volkswirtschaftliche, ökologische und weitere Effekte aufwendig, langwierig und auch kostenintensiv ist, scheidet allerdings deren standardmäßige Anwendung in allen Gesetzgebungsverfahren bereits aus.

Daher ist es erforderlich, aus den zahlreichen Vorhaben einer Wahlperiode diejenigen zu identifizieren, die besonders bedeutsam sind im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung, um sie einer solchen umfassenden aber aufwendigen Nachhaltigkeitsprüfung zuzuführen und damit auch eine konkrete Grundlage für die parlamentarische Beratung und die Arbeit des PBnE zu schaffen i.S.e. evidenzbasierten Politikgestaltung.

Um diese bedeutenden Vorhaben zu identifizieren und einer verpflichtenden Untersuchung zuzuführen, müssten objektive Kriterien festgelegt werden, die diese Untersuchungspflicht auslösen und gegenteilige politische Entscheidungen dabei ausschließen. Der BACDJ schlägt daher vor:

Der Einsetzungsbeschluss des Deutschen Bundestages für seinen PBnE der 20. Wahlperiode sieht vor, dass der PBnE bis zur Mitte der Legislaturperiode dem Bundestag Vorschläge für eine effizientere Ausgestaltung seiner Arbeit vorlegt. Hierin könnte der PBnE die Forderung erheben, dass die Bundesregierung die Ressorts zur umfassenden Nachhaltigkeitsprüfung von bedeutsamen Gesetzesvorhaben verpflichtet.. Hierfür sollten objektive Kriterien, nach denen ein Vorhaben im Hinblick auf die nachhaltige Entwicklung bedeutend anzusehen ist, festgelegt werden. Die Einhaltung der Pflicht zur Nachhaltigkeitsprüfung sollte vom Bundeskanzleramt sichergestellt werden. Bei jedem Vorhaben, für das die

Ressortabstimmung eingeleitet werden soll, sollte es nachprüfen, ob anhand der aufgestellten Kriterien eine Nachhaltigkeitsprüfung erforderlich ist und die Abstimmung gegebenenfalls solange nicht zulassen, bis wenigstens ein Begutachtungsverfahren mit der Beauftragung der Prüfung der in der Sache angemessenen Fragestellungen eingeleitet ist. Die Gutachten sollten idealerweise in der Ressortabstimmung vorliegen und dem kabinettsreifen Gesetzentwurf beigefügt würden für die parlamentarische Beratung. Dementsprechend und dies flankierend sollte das Mandat des PBnE hinsichtlich seiner Nachhaltigkeitsprüfung erweitert werden auf eine Stellungnahme zur Nachhaltigkeit der Gesetzentwürfe auf Grundlage dieser Gutachten. Der PBnE könnte damit unter Berücksichtigung aller von den Gutachten berührten Aspekte im Sinne einer Gesamtbewertung zu den Entwürfen Stellung nehmen und konkrete Änderungen vorschlagen und den Fachausschüssen und dem Plenum vorlegen.

II. Problemaufriss: Nachhaltigkeit und Gesetzesfolgenabschätzung

Der Einstieg in eine systematische Gesetzesfolgenabschätzung ist 2006 mit dem im BACDJ erarbeiteten Normenkontrollratsgesetz (NKRG) und der Einführung des Standardnutzen-Modells (SKM) zur Kostenabschätzung erfolgt. Daran anschließend hat der BACDJ bereits seit 2009 die Erweiterung der Gesetzesfolgenabschätzung um die Betrachtung der Nutzenseite auch als Einstieg in eine noch umfassende Gesetzesfolgenabschätzung gefordert.¹ Zwar ist mit dem 2013 entwickelten „Nachhaltigkeitskompass“ des Bundesumweltministeriums² unter Beteiligung der KAS und auch des BACDJ eine erste Methodik im Sinne einer Art von Standardnutzenmodell entwickelt worden, jedoch dient

¹ Vgl. Thesen zur 18. Wahlperiode: „Zu berücksichtigen sind bei der Gesetzesfolgenabschätzung auch die langfristigen Auswirkungen auf künftige Generationen im Sinne einer nachhaltigen Politik.“ Seitdem hat der BACDJ in allen Rechtspolitischen Programmen diese Forderung aufgegriffen bzw. weitergeführt und 2013 und 2017 auch eine Darstellung des Nutzens von Gesetzentwürfen gefordert.

²

https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_um11_18_145_nationaler_nachhaltigkeitskompass_bf.pdf

dieses in erster Linie dazu, Nachhaltigkeitsaspekte im Gesetzgebungsverfahren sichtbar zu machen. Diese Methodik kann eine tiefgreifende Langzeitbetrachtung von Regulierungsfolgen noch nicht abbilden.

1. Gesetzesfolgenabschätzung nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)

Gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 5 GGO sind in jedem Gesetzentwurf die Gesetzesfolgen darzustellen. Diese umfassen gem. § 44 Abs. 1 GGO die „*beabsichtigten Wirkungen und die unbeabsichtigten Nebenwirkungen*“, finanziellen Auswirkungen des Gesetzentwurfs (auf die öffentlichen Haushalte wie auf die Wirtschaft und Verbraucher), sowie „*ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat.*“ Im Vorblatt eines jeden Gesetzentwurfs ist danach detailliert auszuweisen, welche Kosten (Bürokratiekosten und Erfüllungsaufwand) das Gesetz auslöst, während in Bezug auf die nachhaltige Entwicklung lediglich die Auswahl der 17 Nachhaltigkeitsziele nach der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie,³ die von dem Gesetzentwurf berührt werden, ohne weitere Konkretisierungen benannt werden.

2. Die Nachhaltigkeitsbewertung nach der GGO und im parlamentarischen Verfahren

Die eigentliche Nachhaltigkeitsprüfung besteht aktuell in der nachgelagerten Überprüfung der von den Ressorts im Gesetzesvorblatt §§ 43 Absatz 1 Nr. 5 i.V.m. 44 Absatz 1 Nr. 3 und 62 Absatz 2 GGO darzustellenden Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf eine nachhaltige Entwicklung durch den 2004 eingerichteten Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung (PBnE). Dem PbnE kommt es dabei zu, die Schlüssigkeit der Darstellung dieser

³ Die 2021 von der Bundesregierung neu aufgelegte und erweiterte Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie legt dabei die 17 Sustainable Development Goals (SDG) der UN als Indikatoren zugrunde
<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/nachhaltigkeitsstrategie-2021-1873560>

dort ausgeführten Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung zu prüfen, was konkret bedeutet, dass er lediglich die unterbliebene Erwähnung einzelner Nachhaltigkeitsindikatoren als Indiz für deren fehlende oder mangelhafte Beachtung im Rahmen der Erarbeitung des Gesetzentwurfs feststellen und die Ressorts diesbezüglich zu einer ergänzenden Nachhaltigkeitsprüfung in Form einer Stellungnahme zu ihrer nicht ausreichenden Nachhaltigkeitsprüfung auffordern kann. Da der Parlamentarische Beirat kein regulärer Ausschuss i.S.v. §§ 54 ff. GO-BT ist, sondern als sonstiges parlamentarisches Gremium gewissermaßen „neben“ der GO-BT agiert, stehen ihm auch keine eigenen Beteiligungsrechte im Gesetzgebungsverfahren nach der GO-BT zu; insbesondere keine Federführungen aber auch kein Mitberatungsrecht, womit er Änderungen in der Ausschussberatung durchsetzen könnte. Auch hat der PbnE nicht die Möglichkeit eines faktischen Veto-Rechts, d.h. über eine Verzögerung oder gar Verweigerung einer Stellungnahme, da die Berücksichtigung seiner Stellungnahme keine formale Voraussetzung für einen Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens im parlamentarischen Verfahren ist. Der – in den letzten Wahlperioden gleichlautende – Einsetzungsbeschluss für den PbnE in der 19. Wahlperiode (BT-Drucksache 19/1837) umschreibt seine Beteiligung im parlamentarischen Verfahren lapidar: *„Der PbnE legt dem jeweils federführenden Ausschuss das Ergebnis seiner Bewertung [Anm.: der Nachhaltigkeitsprüfung der Bundesregierung] als Stellungnahme vor, die durch den federführenden Ausschuss zu beraten und schriftlich zu bewerten ist“*. Übersetzt in seine konkrete Arbeitsweise heißt dies auf der Internetseite des PbnE daher wie folgt: Die Stellungnahmen des PbnE „sollen“ (für eine Berücksichtigung in der Ausschussberatung) bis zur 1. Lesung im Bundestag vorliegen. Damit hat die Nachhaltigkeitsprüfung gegenüber den beratenden Ausschüssen lediglich empfehlenden, appellativen Charakter und ist diesen gegenüber letztlich ein „zahnloser Tiger“ geblieben. Eine, wie von der Linksfraktion 2019 vorgeschlagene Institutionalisierung des PbnE zu einem Unterausschuss des Umweltausschusses würde an dieser Grundproblematik nichts ändern. Zwar wäre der PbnE damit gem. § 55 GO-BT institutionalisiert, was ihm allerdings ebenfalls nur ein beratendes Recht gegenüber dem Umweltausschuss („Vorberatung“)

einräumen würde, während sich der Umweltausschuss wiederum seine Voten erst zu eigen machen müsste, was im konkreten Fall die Verweigerung der Zustimmung zu Vorhaben in der Mitberatung in den Querschnittsthemen bedeuten würde; die Neigung des Umweltausschusses, regelmäßig so vorzugehen dürfte begrenzt sein, da er angesichts eigener Federführungen einen Dauerkonflikt mit anderen Ausschüssen auslösen würde.⁴ Eine Implementierung⁵ der Nachhaltigkeit als Querschnittsthema in den Gesetzgebungsprozess ist aktuell jedenfalls weder erfolgt, noch durch eine geschäftsordnungsmäßige Aufwertung des PbnE allein zu erreichen.

3. Das Verhältnis der Nachhaltigkeitsprüfung zur Entwicklung der Gesetzesfolgenabschätzung in der 18. Und 19. Wahlperiode

Die Realität des Gesetzgebungsprozesses deckt sich mit diesem von der GGO vorgegebenen und dem Normenkontrollratsgesetz (NKRKG) konkretisierten Prozess zur Gesetzesfolgenabschätzung nur noch bedingt. Der Nationale Normenkontrollrat hat das ihm bei seiner Einrichtung 2006 aufgebene Ziel, 25% der Bürokratiekosten abzubauen, 2012 erfolgreich umgesetzt. Allerdings kam in der 18. Wahlperiode ab 2013 seine Arbeit mehr und mehr ins Stocken, da ihm aufgrund fehlender Abbauziele seitdem die Richtgrößen fehlen, anhand derer er den Aufwuchs sowie die durch Abbaumaßnahmen erzielbare Verringerung der Bürokratielasten quantifizieren und bei den Ressorts die Einhaltung konkreter Abbauziele anmahnen kann. Dementsprechend enthalten die Ausführungen im Gesetzesvorblatt Darstellungen von Kosten ohne eine konkrete Bezugsgröße, die es z.B.

⁴ Als Beispiel für einen mit einem politischen Querschnittsthema befassten Unterausschuss ist die Kinderkommission als Unterausschuss des Familienausschusses zu nennen; diese besteht seit 1988 und prüft zwar einzelne Vorhaben auch mit anderer Federführung intensiv, kommt letztlich aber ebenfalls über appellative Stellungnahmen nicht hinaus.

⁵ Als Problemaufriss der Implementierung der Nachhaltigkeit in die Rechtssetzung vgl. Christian Calliess: Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung: Zur Konkretisierung eines politischen Konsensbegriffs durch Recht, in FS Meinhard Schröder, Berlin 2012, S.515ff

auch ermöglichen würde, den Bürokratie- und Erfüllungsaufwand in Verhältnis zu den politischen Zielen des Gesetzes zu setzen.

In der 19. Und auch bereits in der 18. Wahlperiode hat der Koalitionspartner SPD die Festlegung konkreter neuer Abbauziele für Bürokratie- und Erfüllungskosten nicht mitgetragen, weshalb in zwei Wahlperioden ohne konkrete Ziele und Bezugsgrößen der Normenkontrollrat im Ergebnis gehindert war, effektiv tätig zu werden. Aus dem Bundesumweltministerium kam ferner mit einer Studie des Umweltbundesamtes (UBA) die Forderung nach Abschaffung der „one in one out“-Regel,⁶ denn diese *„priorisiert einseitig die Belange der Wirtschaft gegenüber ökologischen und sozialen Zielen und gegenüber den Belangen der Bürgerinnen und Bürger“* und gefährde so die Erreichung der Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie.⁷ Diese Forderung war auf eine faktische Abschaffung des Normenkontrollrats als unabhängiges Gremium gerichtet. Im Hinblick auf die ab 2018 in den Fokus gerückten klimapolitischen Herausforderungen erfuhr auch diese Forderung Gehör, ohne dass aber andere Formen der Gesetzesfolgenabschätzung breiter diskutiert worden wären. Das UBA hat in besagter Studie durchaus auf Defizite der Gesetzesfolgenabschätzung hingewiesen, die eine hinreichend konkrete und differenzierte Darstellung der Auswirkungen und Wechselwirkungen von Regulierung auf die verschiedenen Medien der Umwelt nicht berücksichtigt und hier Aspekte aufgezeigt, die Berücksichtigung finden müssten im Rahmen einer nachhaltigen Gesetzgebung, kommt jedoch über deren Benennung und der allgemeinen Forderung nach mehr Transparenz in den Gesetzgebungsverfahren im Hinblick auf solche Wirkungen nicht hinaus.

⁶ Kompensationsregel, wonach jede neue Belastung mit Erfüllungsaufwand in einem Gesetz mit Abbau in gleichem Umfang einhergehen muss.

⁷ Vgl UBA: Bessere Gesetze durch mehr Transparenz der Umweltfolgen, August 2018, S. 9, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/421/publikationen/180702_uba_pos_gesetzesfolgenabschaetzung_bf.pdf

4. Ausblick auf die 20. Wahlperiode

Den Begriff „Bürokratie“ verwendet der Koalitionsvertrag der „Ampel-Koalition“ für die 20. Wahlperiode enthält zwar 26 mal und enthält auch einen eigenen Abschnitt „Bürokratieabbau“, der jedoch neben vielen und unsystematischen Einzelaspekten außer einem expliziten Festhalten an der „one in, one out“-Regel nichts wirklich Konkretes und insbesondere keine neuen Abbauziele enthält bzw. auch nur deren Festlegung ankündigt.⁸ Ansonsten erscheint der Wechsel der Federführung für Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung inklusive der Ansiedlung des Nationalen Normenkontrollrats vom Bundeskanzleramt zum BMJ nicht wie eine Stärkung dieses Bereichs innerhalb der neuen Bundesregierung.

Die Nachhaltigkeit als – neben der Kostenseite – Nutzenseite von Gesetzen schenkt der Koalitionsvertrag dagegen neue Aufmerksamkeit: *„Wir erhöhen die Verbindlichkeit von Nachhaltigkeitsstrategien, -zielen und -programmen (..) bei der Erstellung von Gesetzen und stärken parlamentarische Beteiligungsrechte.“*⁹ Doch auch hier fehlen konkrete Aussagen, sowohl hinsichtlich der Nachhaltigkeitsbewertung als auch deren Verankerung im parlamentarischen Verfahren. Dementsprechend wird es darauf ankommen, bei der Einsetzung des PBnE für die 20. Wahlperiode entsprechende und konkrete Maßnahmen vorzusehen, um den PBnE in seiner Rolle dieser Ankündigung entsprechend zu stärken.

III. Lösungsmöglichkeit: Vorschläge für den Einstieg in eine nachhaltige Gesetzesfolgenabschätzung

1. Analyse der Diskussionen über eine Implementierung der Nachhaltigkeitsprüfung in das Gesetzgebungsverfahren

⁸ Vgl. „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP, S. 32

⁹ Koalitionsvertrag aaO. S. 36

Diese im Koalitionsvertrag gewählte Formulierung dürfte den Forderungen des PBnE auf eine Ausweitung seiner Beteiligungsrechte und die Intensivierung der Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzentwürfen neue Aufmerksamkeit beschern. Diese gehen im Hinblick auf eine effektive Nachhaltigkeitsprüfung und ihre bessere Verankerung im Gesetzgebungsprozess – wie auch ansonsten im Hinblick auf eine verbesserte Gesetzesfolgenabschätzung – dahin, dass die Nachhaltigkeitsindikatoren frühzeitig bereits bei der Formulierung des Referentenentwurfs berücksichtigt und die Normen im Hinblick auf eine positive Auswirkung auf die Indikatoren formuliert werden.¹⁰ Dies korrespondiert mit der Forderung für eine verbesserte Gesetzesfolgenabschätzung, wonach bei Vorhaben zunächst Eckpunkte in den Ressorts erarbeitet und u.a. nach einer Abschätzung im Hinblick auf Regulierungsziele und deren effiziente regulatorische Umsetzung ohne bürokratische „Nebenwirkungen“ vom Kabinett beschlossen werden sollten, um danach als Richtschnur für die Erarbeitung eines Referentenentwurfs zu dienen. Dieser sollte im Rahmen der Ressortabstimmung wiederum einer konkreten Folgenabschätzung unterzogen werden, bevor er zur Kabinettsreife gelangt.

Im politischen Prozess kollidieren solche Wege für eine Gesetzesfolgenabschätzung jedoch mit der Realität der – in Deutschland den Regelfall bildenden – Koalitionsregierungen. Jeder Koalitionspartner möchte seine Vorhaben, zumal sie im Koalitionsvertrag (wenn auch nur dem Grunde nach) vereinbart sind, umsetzen können, ohne hier weitere, aus seiner Sicht politisch sachfremde Maßgaben berücksichtigen zu müssen. Da dieses Problem alle Koalitionspartner gleichermaßen trifft, ist hier von einem stillschweigenden Konsens der Ressorts auszugehen, ihre Vorhaben nicht hinterfragen bzw. „verwässern“ zu lassen. Die Folge hiervon ist, dass die formalen Vorgaben bzgl. Folgen- und Nachhaltigkeitsabschätzung auch nur als solche, also als formal zu erfüllende, aber materiell tunlichst nicht auszufüllende Pflichten betrachtet werden. Dies schlägt sich z.B. in

¹⁰ Hierzu hat die Fachkommission Umweltrecht des BACDJ 2011 im Auftrag des Obmanns der CDU/CSU-Fraktion im PBnE Empfehlungen erarbeitet.

Stellungnahmefristen im Rahmen der Ressortabstimmung und besonders der Verbändeanhörung vor Versendung des Referentenentwurfs sowie einer Beteiligung des Normenkontrollrats mit kürzesten Stellungnahmefristen nieder, die eine ernsthafte Untersuchung und Bewertung des Entwurfs faktisch nicht zulassen. Der Normenkontrollrat hat diese in der 19. Wahlperiode zu einer gewissen Regel gewordene Praxis in seinen Stellungnahmen genauso oft – und genauso folgenlos – gerügt. Bereits aus diesen rein politischen Gründen einer „Koalitionsarithmetik“ wird eine echte, d.h. auf Veränderung der Entwürfe gerichtete, Beteiligung von Nachhaltigkeitsinstitutionen im Rahmen der Genese eines Entwurfs vor Kabinettsbefassung genauso wenig Wirklichkeit werden, wie im nachgelagerten parlamentarischen Verfahren z.B. die vom PBnE für sich selbst geforderte Aufwertung zu einem ordentlichen Ausschuss des Bundestages, da dieser beim Querschnittsthema Nachhaltigkeit faktisch bei allen Vorhaben aller Ausschüsse mitberatend wäre und damit zu einem „Super-Veto-Player“ würde, der letztlich auch alle Vorhaben aufhalten oder gar zu Fall bringen könnte.

2. Vorschlag des BACDJ für den Einstieg in eine nachhaltige Gesetzesfolgenabschätzung durch den PBnE

Eine realistische Stärkung des PBnE, die ihn nicht in den Ruch eines „Super-Veto-Players“ innerhalb des Parlamentsbetriebs bringt, ihm aber anders als bisher eine größere Wahrnehmbarkeit und ihm sowie dem Thema Nachhaltigkeit mehr Aufmerksamkeit beschert, wird, wie gezeigt, folglich entscheidend davon abhängen, auf welcher Grundlage er tätig werden und seine Stellungnahmen begründen kann. Unabdingbar ist daher, eine tiefergehende Folgenabschätzung im Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte einzuführen, die als Basis für eine eigenständige, politische Gesamtbewertung der Gesetzentwürfe durch den PBnE dienen und damit auch die Aufmerksamkeit seinen diesbezüglichen Änderungsvorschläge in der parlamentarischen Beratung lenken kann.

Aus diesen dargestellten Gründen und Gemengelagen ergeben sich damit folgende Maßgaben für eine effektive Nachhaltigkeitsprüfung als Basis für die Arbeit des PBnE:

- Bislang ist keine standardmäßig anwendbare, mit überschaubarem Aufwand handhabbare Methodik - wie sie mit dem Standardkosten-Modell (SKM) auf der Seite der Bürokratiekosten besteht – vorhanden, die für eine regelmäßige Folgenabschätzung für alle Gesetzentwürfe eingesetzt werden könnte. Eine ernsthafte Bewertung der Auswirkungen eines Entwurfs auf die einzelnen Nachhaltigkeitsindikatoren ist dementsprechend gegenwärtig nur durch gutachterliche Bewertung durch ggf. auch mehrere Gutachten zu Teilaspekten (z.B. Auswirkungen auf die Umwelt, die Wirtschaft, die Verbraucherpreise etc.) zu gewährleisten.
- Da eine solche gutachterliche Bewertung standardmäßig für jeden einzelnen Gesetzentwurf wegen des Aufwands und der Kosten, aber auch schon der Dauer unrealistisch ist, müsste eine solche tiefgreifende Untersuchung auf gewichtige Vorhaben beschränkt werden bzw. ist eine entsprechende Auswahl an solchen bedeutenden Vorhaben zu treffen.
- Bei einer solchermaßen zu treffenden Auswahl sind nun politische Erwägungen im Hinblick auf eine „ungestörte“ Umsetzung politischer Lieblingsprojekte der jeweiligen Ressorts, die sich hierbei nicht durch Gesetzesfolgenabschätzung stören lassen wollen, auszuschließen. Daher muss die Auswahl dieser Vorhaben nach objektiven Kriterien erfolgen, auf die sich die Koalitionspartner - genauso wie auf ein Abbauziel für Bürokratielasten – zu Beginn der neuen Wahlperiode verständigen müssen. D.h., durch vorher festgelegte, starre objektiver Kriterien wird dann jeweils die Pflicht zu einer solchen umfassenden gutachterlichen Nachhaltigkeitsabschätzung eines Gesetzentwurfs ausgelöst.

- Drei solche objektiven Kriterien eignen sich dafür, eine solchen umfassende Untersuchungspflicht für einen Vorhaben auszulösen: - ein überdurchschnittlicher Umfang der materiellen gesetzlichen Änderungen- eine überdurchschnittliche Haushaltswirksamkeit oder - eine überdurchschnittliche Anhebung der Steuer- und Abgabenlast durch das Gesetz.
- Da für eine Festlegung, ab welcher Schwelle z. B. die Auswirkung eines Gesetzentwurfs auf den Haushalt als „erheblich“ einzustufen wäre, objektive Anknüpfungspunkte fehlen und folglich jede Festlegung gegriffen und damit eine (nicht mehr objektive) politische Entscheidung wäre, ist hier ebenfalls eine starre Regelung in Bezug auf diese Durchschnitts- und Schwellenwerte erforderlich. Die Festlegung des Durchschnitts - und damit der Schwelle für die Überdurchschnittlichkeit dieser Kriterien – könnte anhand des jeweiligen Durchschnittswerts der jeweils zehn hier den höchsten Wert aufweisenden Gesetze der letzten Wahlperiode erfolgen.
- Liegt nun folglich ein Gesetzentwurf bei einem der drei genannten Kriterien über dem so ermittelten Durchschnittswert der vorigen Wahlperiode, wird die umfangreiche Untersuchungspflicht ausgelöst. Haushaltsgesetze, reine Steuergesetze sowie Gesetze im Bereich Verteidigung könnten pauschal von dieser Untersuchungspflicht ausgenommen werden, da hier die finanziellen Auswirkungen direkter – politischer – Regulierungszweck sind, und nicht nur Nebenfolge eines anderen Regelungszwecks.
- Vom Verfahren läge es nahe, dass das Bundeskanzleramt die ihm von den Ressorts zur Einleitung der Ressortabstimmung übersandten Referentenentwürfe auf diese drei Kriterien hin untersucht und die Auslösung einer Untersuchungspflicht feststellt; die Kosten (Steuern, Abgaben, Haushaltswirkung) sind ohnehin im

Vorblatt des Referentenentwurfs auszuweisen, die Anzahl der Wörter ist bei Dokumenten einfach zu ermitteln. Der Normenkontrollrat könnte im regulären Verfahren nach § 4 Absatz 3 NKRG vor Kabinettsreife die Plausibilität dieser Angaben nachprüfen. Falls die ausgewiesenen Werte nicht als realistisch eingeschätzt werden und eine Nachbesserung durch das Ressort angemahnt wird, wäre es Aufgabe des Kanzleramts, der Versendung an die Verbände solange zu widersprechen, bis Klarheit über die Erreichung der entsprechenden Kriterien besteht bzw. eine gegebenenfalls ausgelöste Untersuchungspflicht eingeleitet ist. Die Vorlage der Gutachten sollte als eine Voraussetzung für die Kabinettsreife des Gesetzentwurfs durch das Kanzleramt durchgesetzt werden. Die Gutachten sollten als eine weitere Entscheidungsgrundlage für die parlamentarische Beratung des Gesetzentwurfs diesem beigefügt werden, egal ob das federführende Ressort den Entwurf hieraufhin abgeändert hat oder nicht.