



Institut für
Gesetzesfolgenabschätzung
und Evaluation

Feigenblatt oder nützliches Instrument? – Die Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland

Vortrag in der Session des Arbeitskreises Verwaltung im Rahmen der
19. DeGEval-Jahrestagung am 22. September 2016 in Salzburg

Inhalt

- 1. Einleitung**
- 2. Nachhaltige Entwicklung in Deutschland**
- 3. Allgemeine GFA und NHP auf Bundesebene**
- 4. NHP als Bestandteil der allgemeinen GFA**
- 5. Institutionelle Verankerung der NHP**
- 6. Anwendung der NHP in der Praxis**
- 7. Eigene empirische Analyse aktueller Gesetzentwürfe**
- 8. Hemmnisse bei der Anwendung der GFA/NHP**
- 9. Optimierungsmöglichkeiten**
- 10. Fazit**

1. Einleitung

- Entwicklung neuer Reformansätze auf internationaler und europäischer Ebene zur Verbesserung der Regulierungsqualität (z. B. Regulatory Reform Policy, Better Regulation) → v. a. OECD und EU als Triebkräfte
- Bedeutungszunahme der Folgenanalyse und -bewertung → Ausdifferenzierung bzw. Fragmentierung des Folgenabschätzungssystems in Deutschland seit den 2000er Jahren (z. B. allgemeine GFA, Erfüllungsaufwand, Gendermainstreaming-Check, Demografie-Check, KMU-Check, Nachhaltigkeitsprüfung (NHP))

2. Nachhaltige Entwicklung in Deutschland

- Verabschiedung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung im Jahr 2002 → inhaltliche Konkretisierung und Ausdifferenzierung des Nachhaltigkeitsbegriffs in der deutschen Politik
- Vier prioritäre Handlungsfelder: Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, Sozialer Zusammenhalt, Internationale Verantwortung
- Managementkonzept mit drei Elementen:
 - 10 Managementregeln → formulieren allgemeine Grundsätze für effektive Verhaltensweisen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung
 - 21 Indikatoren und Ziele → Konkretisierung der vier Nachhaltigkeitsdimensionen und Verknüpfung mit politischen Zielen
 - Monitoring (Fortschritts- und Indikatorenberichte)

3. Allgemeine GFA und NHP auf Bundesebene

➤ Allgemeine GFA:

- Seit 2000 in der GGO verankert (§ 44 Abs. 1 GGO)
- Darstellung der wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes (intendierte Wirkungen und nicht-intendierte Nebenwirkungen)

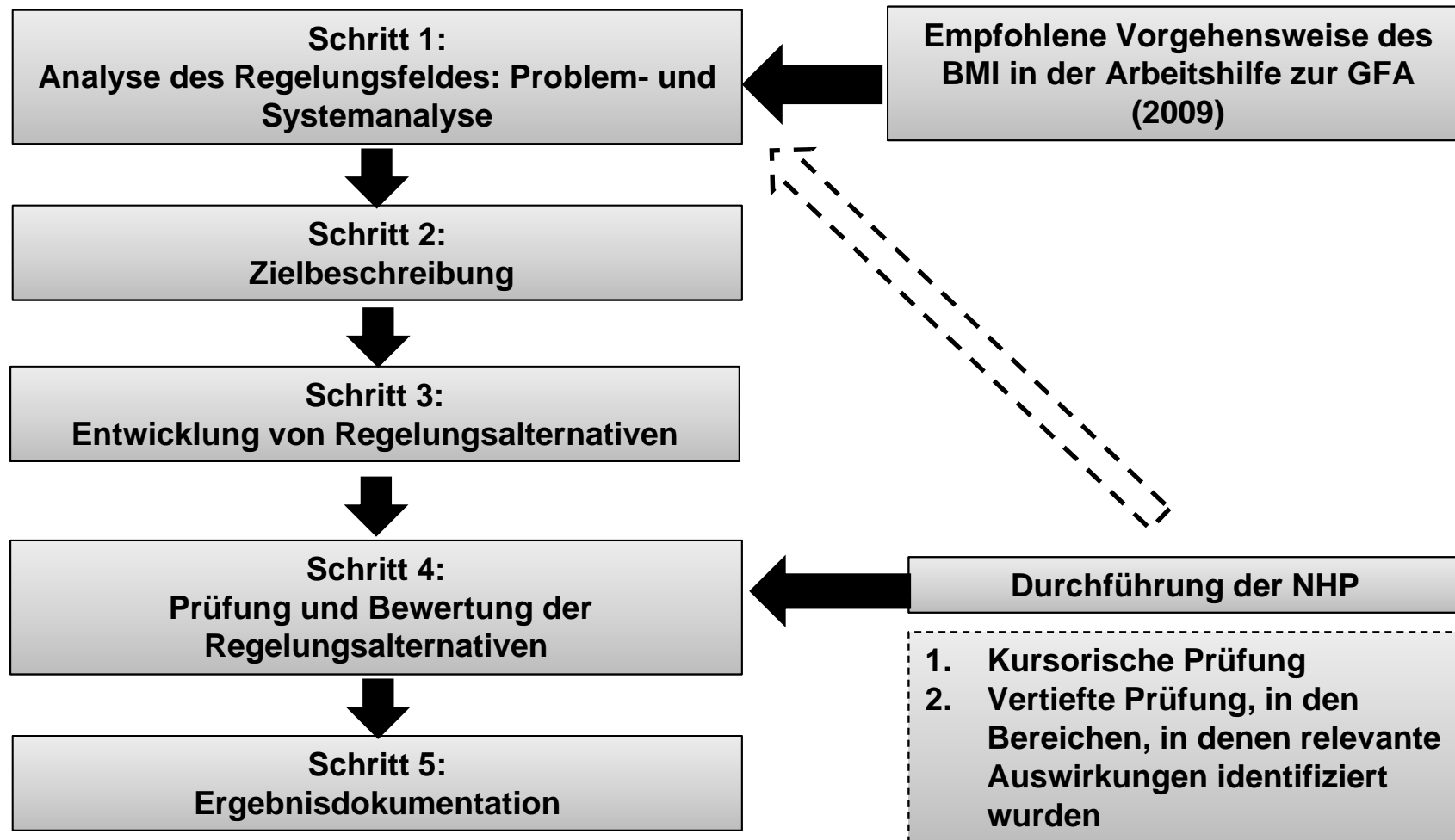
➤ Darstellung weiterer Auswirkungen auf dem Gesetzesvorblatt:

- Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte
- Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen
- Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung
- Sonstige Kosten für die Wirtschaft (v. a. für KMU)
- Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau

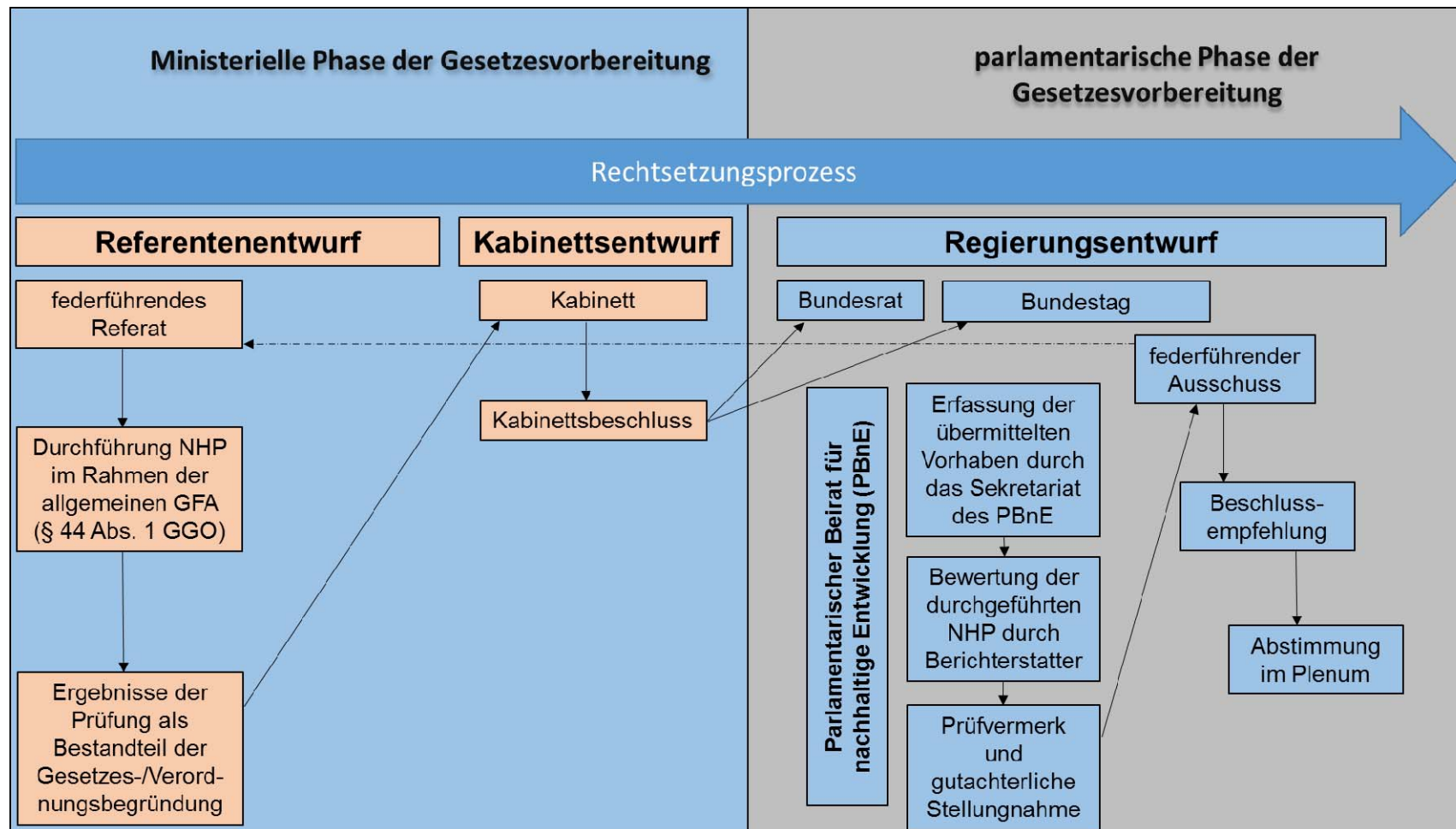
➤ NHP als Bestandteil der GFA:

- Seit 2009 zusätzliche Darstellung der Auswirkungen des Vorhabens auf die nachhaltige Entwicklung (Ergänzung des § 44 Abs. 1 GGO)

4. NHP als Bestandteil der allgemeinen GFA



5. Ablauf und institutioneller Rahmen der NHP



6. Anwendung der NHP in der Praxis

Anzahl	Aussagen zur NHE	davon		keine Aussagen zur NHE	NHP OK	NHP mangelhaft
		Aussagen plausibel	Aussagen nicht plausibel			
Prüfergebnisse PBnE (Juli 2011-April 2013)						
296	262	193	69	34	193	103
100%	85,5%	73,7%	26,4%	11,5%	65,2%	34,8%
Prüfergebnisse PBnE (März 2010-Juni 2011)						
306	212	136	76	94	136	170
100%	69,3%	64,1%	35,9%	30,7%	44,4%	55,5%
Prüfergebnisse PBnE (März 2010-April 2013)						
602	474	329	145	128	329	273
100%	78,7%	69,4%	30,6%	21,3%	54,6%	45,4%

6. Anwendung der NHP in der Praxis - Ergebnisse

➤ Zentrale Ergebnisse

- deutliche Steigerung des Anteils von Gesetzesvorhaben mit Aussagen zur nachhaltigen Entwicklung (→ von 69,3% auf 85,5%)
- deutliche Steigerung des Anteils als gut bis ausreichend eingestufte NHPs (→ von 44,4% auf 65,2%)
- aber trotz Steigerung → immer noch mehr als ein Drittel der NHPs als mangelhaft eingestuft

➤ Bewertung der Ergebnisse

- grundsätzlich positiv → regelmäßig Überprüfung der durchgeführten NHPs durch den PBnE anhand der Managementregeln und Nachhaltigkeitsindikatoren
- zentrale Kritik an der Darstellung der Überprüfungsergebnisse → Bewertungskriterien nicht ersichtlich (z. B. bei der Bewertung der NHP insgesamt und bei der Bewertung der Plausibilität der Aussagen zur NHE)

7. Empirische Analyse aktueller Gesetzentwürfe

➤ **Prüfung von 49 Gesetzentwürfen der Bundesregierung (2016)**

- 87,7 % der Entwürfe mit Aussagen zur nachhaltigen Entwicklung
- 12,3 % der Entwürfe ohne jegliche Aussage zur nachhaltigen Entwicklung
- aber: deutliche Unterschiede zwischen den Aussagen (Umfang von einem Satz bis hin zu einer dreiviertel Seite)

➤ **Bewertung der Ergebnisse**

- Verbesserung bei der Erfüllung der formalen Anforderungen → es wird etwas in die Begründung geschrieben
- oft Bezugnahme auf Handlungsfelder und Indikatoren
- jedoch keine Aussagen möglich, ob die NHP tatsächlich ernsthafter als bisher durchgeführt wird

7. Beispiele – Ergebnisdarstellung NHP

- (1) „Das Gesetz steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.“
- (2) „Nachhaltigkeitsbezogen ist eine weiterverbesserte Verhütung insbesondere terroristischer Straftaten zu erwarten.“
- (3) „Der Gesetzentwurf berührt keine Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.“
- (4) „Die Managementregelungen und die Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie wurden geprüft und werden nicht berührt.“

8. Hemmnisse bei der Anwendung der NHP

- „**Verbindlichkeitsproblem**“ → Verankerung der GFA/NHP in der GGO nicht ausreichend
- „**Black Box-Problem**“ bei politischen Entscheidungsprozessen auf ministerieller Ebene → keine Kenntnis über die Art und Weise der Durchführung
- „**Kapazitätsproblem**“ auf ministerieller Ebene → methodische Kapazitäten auf ministerieller Ebene gering ausgeprägt
- „**Selbstevaluationsproblem**“ → Durchführung der GFA/NHP durch das für die Erstellung des Gesetzentwurfs verantwortlichen Referats
- „**Darstellungsproblem**“ → teilweise unzureichende Darstellung der Ergebnisse der NHP (geringer Mehrwert)
- „**Komplexitätsproblem**“ → Quantifizierung/Monetarisierung nicht in allen Bereichen möglich → Nachteil gegenüber „erfolgreichen“ GFA-Modulen (Bürokratie- und Erfüllungskostenmessung)

9. Optimierungsmöglichkeiten

- Stärkung der Verbindlichkeit der NHP durch gesetzliche Verankerung (siehe NKR-Gesetz)
- Stärkung der Rolle des PBN E → dauerhafte Verankerung in GO-BT
- Erweiterung der Prüfgegenstände → Einbeziehung von Programmen und Strategien sowie von Entwürfen des Bundesrats und des Bundestags
- Intensivierung des Monitorings durch stärkere Fokussierung auf ex-post Überprüfungen im Rahmen von gesetzlich vorgeschriebenen Evaluationen
- stärkere Orientierung der NHP an der Nachhaltigkeitsstrategie (z. B. bei der Darstellung der Ergebnisse)
- zusätzliche Qualitätssicherungsmaßnahmen auf Ebene der Exekutive → Prüfung des Referentenentwurfs durch eine externe Stelle

10. Fazit

- erster Schritt zur Erfassung und Bewertung der Folgen rechtlicher Regelungen für die nachhaltige Entwicklung
- positiv: Qualitätssicherung durch PBN E auf parlamentarischer Ebene
- aber fehlende Verfahrens- und Ergebnistransparenz bei den NHP-Vorhaben der Ressorts
- fehlende Berücksichtigung der DeGEval-Standards
- eher Kommunikations- als Evaluationsinstrument
- Instrument mit evaluativen Elementen und verschiedenen Schwachpunkten → abschließende Einschätzung der Nützlichkeit ohne weitere Analyse jedoch nicht möglich

**Vielen Dank für
Ihre Aufmerksamkeit!**