

## Managementregeln der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie Empfehlung des Nachhaltigkeitsrates im Ergebnis der Prüfung gemäß Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016, S. 34, Kap. B II.2.a)

Berlin, den 4. Dezember 2017

### I. Ergebnis der Prüfung der Managementregeln und Empfehlung

Die erbetene Überprüfung der Managementregeln durch den RNE bestätigt die anspruchsvolle Aufgabe, im Vollzug der Nachhaltigkeitsstrategie die spezifischen Themen und Ressorts ganzheitlich zu überwölben. Dabei müssen sie fachspezifisch greifen, ohne sich in Fachspezifika zu verlieren. Ihre kohärente und sachgerechte Anwendung ist für die Glaubwürdigkeit der Nachhaltigkeitspolitik zentral und soll Kurskorrekturen insbesondere für das Erreichen derjenigen Zielstellungen ermöglichen, deren Einhaltung nach heutigem Stand nicht sichergestellt ist.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Nachhaltigkeitsrat der Bundesregierung:

1. Die Regeln sollten im Zuge der Weiterentwicklung der Strategie in 2018 inhaltlich überarbeitet werden; die bisherige Trennung in Grundregeln und Regeln für bestimmte Sachbereiche ist aufzuheben und die Regeln sind so zu fassen, dass sie kohärent für das administrative Handeln der Bundesregierung gelten können. (Im Einzelnen hierzu Punkt II.)
2. Es wird empfohlen, die Regeln explizit in die administrativen Entscheidungsabläufe einzubeziehen. (Im Einzelnen hierzu Punkt III.)
3. Ein Test der Anwendungsfähigkeit der Regeln wird empfohlen; dazu empfiehlt der Nachhaltigkeitsrat der Bundesregierung folgendes weitere Verfahren:
  - Die Regeln sollten einem Test innerhalb der Bundesregierung unterzogen werden. Dazu braucht es keinen großen technischen und finanziellen Aufwand; vielmehr kann der Test in ein/zwei Workshop-Runden mit Mitarbeitern der Ressorts und auf der Basis von beispielhaften, generischen Fallgestaltungen erfolgen.
  - Die Ergebnisse des Tests könnten unter Umständen der Verfeinerung und Abstimmung der Regel im Sinne eines Co-Designs dienen. Auf jeden Fall würde der Test die Verantwortlichkeit innerhalb der Ressorts erhöhen.
  - Die Anwendung der Regeln soll im Laufe der turnusmäßig nächsten vollen Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie überprüft werden.

- Die beabsichtigten Schritte zur Veränderung der Regeln sollten der Vorsitzenden und den Mitgliedern des Peer Reviews rechtzeitig vor deren Beratungen in Berlin (9. Kalenderwoche 2018) mitgeteilt werden.
- Die Regeln sollen im Forum Nachhaltigkeit 2018 der Bundesregierung vorgestellt und erörtert werden. Ergänzend bieten wir an, diese auch in der 18. RNE-Jahreskonferenz am 4. Juni 2018 öffentlich zu machen.

4. Es wird empfohlen, die Regeln besser und mit mehr Aufwand zu kommunizieren.

## II. Vorschläge für die Neuformulierung der Managementregeln

Die im Folgenden vorgeschlagenen Regeln geben abgestuft umsetzbare Handlungsanweisungen. Bisher teilweise nur deskriptive Beschreibungen sind ersetzt. Die vorgeschlagenen Regeln sollen für das administrative Handeln der Bundesregierung gelten und dort für mehr Kohärenz sorgen.

### 1. Generationenprinzip Nachhaltigkeit

Jede Generation muss ihre Aufgaben zur nachhaltigen Entwicklung<sup>1</sup> selbst lösen und darf sie nicht den folgenden Generationen aufbürden. Können dauerhafte Belastungen trotzdem nicht vermieden werden, so muss dafür Sorge getragen werden, dass künftige Generationen entsprechende Voraussetzungen vorfinden und hinreichend zur Lösung der Aufgaben befähigt werden. Irreversible schädliche Umweltveränderungen sollen vorsorgend vermieden werden.

Maßnahmen in Deutschland, mit Deutschland und durch Deutschland sollen Ökologie, Soziales und Ökonomie zusammenführen sowie die Rechtsstaatlichkeit, den Frieden und die Wahrung der Menschenrechte weltweit unterstützen. Der gemeinsamen Verantwortung Deutschlands ist durch Kooperation und Zusammenarbeit der politischen Institutionen und staatlichen Ebenen sowie durch die Beteiligung der Stakeholder Rechnung zu tragen.

### 2. Globale Verantwortung für universelle Ziele

Deutschland soll aktiv und partnerschaftlich zur Umsetzung der Ziele der Agenda 2030 zur nachhaltigen Entwicklung beitragen. Dazu sind die internationalen Beziehungen so zu gestalten, dass überall und allen Menschen ein Leben in Würde möglich ist, das die Grenzen der ökologischen Belastbarkeit im regionalen und globalen Rahmen beachtet. Die internationalen Beziehungen sollen die gemeinschaftliche Übernahme von Verantwortung für die universellen Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen und für die Sicherheit der globalen öffentlichen Güter stetig erweitern.

Auf die nachhaltige Entwicklung in anderen Ländern und Regionen soll sich das Handeln in Deutschland positiv auswirken. Durch Deutschland (mit)verursachte Belastungen für die Menschen und die Natur anderer Länder sind abzubauen. Die Teilhabe der Menschen an der

---

<sup>1</sup> gemäß der Definition der Brundtland-Kommission: Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.

wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ihrer Länder soll begünstigt werden. Ihr Zugang zum Wissen um ihre Umweltbedingungen und ihre Menschenrechte ist zu stärken.

### 3. Natürliche Lebensgrundlagen

Die natürlichen Lebensgrundlagen müssen gesichert und wo nötig wiederhergestellt werden. Gefahren und unzumutbare Risiken für die menschliche Gesundheit und für die Natur sind vorsorgend zu vermeiden, soweit möglich zu minimieren oder notfalls auszugleichen. Schädliche Umweltveränderungen sind abzuwehren; durch sie verursachte Belastungen für Mensch und Umwelt sind zu sanieren und es ist Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen auf die Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen zu treffen.

Ressourcen sollen sparsam, effizient und schonend eingesetzt werden. Wird eine Zunahme an genutzter Energie und genutzten Ressourcen in Kauf genommen, so soll diese vom Umweltverbrauch entkoppelt sein.

Erneuerbare Ressourcen sollen die Nutzung nicht-erneuerbarer Ressourcen ersetzen soweit dies die Umweltbelastung mindert. Auch die Nutzung erneuerbarer Ressourcen muss nachhaltig sein.

### 4. Leistungsfähigkeit des nachhaltigen Wirtschaftens

Öffentliches Vermögen ist zu erhalten und generationengerecht zu mehren. Die öffentliche Investitionstätigkeit soll die wirtschaftlichen Möglichkeiten innovativ ausschöpfen und zu Leistungsfähigkeit und Wohlstand kommender Generationen beitragen.

Die öffentlichen Haushalte sind den Standards der nachhaltigen Finanzierung verpflichtet. Die Finanzpolitik ist so zu gestalten, dass sie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Innovationsfähigkeit erweitert. Die Transformation zur Nachhaltigkeit soll stets helfen, abrupte Strukturbrüche zu vermeiden.

### 5. Sozialer Zusammenhalt in offener Gesellschaft

Der soziale Zusammenhalt ist zu stärken, seiner Verminderung ist entgegenzuwirken. Niemand soll zurückgelassen werden: vulnerable Personen und Gruppen sind zu unterstützen, Armut und Armutsgefährdung sind zu mindern. Bei Zukunftsaufgaben sollen Handlungsspielräume verbreitert und dürfen nicht verengt werden.

Handlungsansätze sollen so gewählt werden, dass das Prinzip der gegenseitigen Unterstützung von konkreten Gemeinschaften wie Familie, Nachbarschaft, sozialen Gruppen gefördert wird. Allen Menschen soll die politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe ermöglicht werden; sie sollen zur Nutzung dieser Möglichkeiten motiviert werden.

### 6. Kultur

Unser Handeln soll Nachhaltigkeitsaspekte in den Normen der Alltagskultur stärken. Allen Menschen ist der Zugang zu Ergebnissen der Wissenschaft und zum Wissen um nachhaltige Entwicklung und Transformation zu ermöglichen und zu erleichtern. Die Teilhabe an qualitativ

hochwertiger Bildung und der Erwerb von Handlungskompetenzen für nachhaltige Entwicklung sind unabhängig von Herkunft und Alter zu steigern.

Das Management der Nachhaltigkeitsstrategie soll die Handlungsspielräume zukünftiger Generationen vergrößern und das Wissen um diese ausweiten. Dazu soll eine freie, plurale und leistungsfähige Wissenschaft gesichert werden, die ihre Beiträge in Verantwortung für Nachhaltigkeit liefern muss.

Die Nachhaltigkeitsstrategie soll in allen ihren Aspekten klar, aufklärend und partizipativ kommuniziert werden. Komplexität soll sachgerecht und überschaubar dargestellt werden, eine Informationsüberflutung ist zu vermeiden. Die Kommunikation soll die Ressorts zur stetigen Verbesserung ihrer Aktivitäten ermuntern.

## 7. Konsum

Die Instrumente staatlichen Handelns müssen nachhaltigkeitsgerechte Entscheidungen bei Angebot und Nachfrage unterstützen und die Befähigung aller Marktteilnehmer ausweiten, heute so zu produzieren und zu konsumieren, dass die Bedürfnisbefriedigung heutiger und zukünftiger Generationen unter Beachtung der ökologischen Belastbarkeitsgrenzen nicht gefährdet wird.

Produktion und Konsum relevanter Stoffe und digitaler Daten soll in der gesamten Wertflussskette nachhaltig gestaltet werden.

Die öffentliche Hand muss mit ihrer Nachfragemacht zur Beschaffung entscheidende Impulse setzen. Sie soll sich moderierend, flankierend, ermöglichend sowie mit Innovationen und Regelwerken für die Ausweitung des nachhaltigen Konsums einsetzen.

## III. **Empfehlungen zur Einbindung in die Weiterentwicklung der Governance der Nachhaltigkeitsstrategie**

Die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie liegt in der gemeinsamen Verantwortung der Bundesministerien und wird durch das Bundeskanzleramt organisiert. Zusätzlich zu den etablierten Verfahrensregeln für die Zusammenarbeit der Ressorts stellt die Umsetzung der Strategie weitere Anforderungen. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung sieht daher die Notwendigkeit, die Governance der Strategie im Hinblick auf

- Organisation
- Bewertung
- Monitoring

weiterzuentwickeln und die Managementregeln kohärenter in administrative Handlungsabläufe einzubeziehen. Die folgenden Vorschläge zielen darauf ab, die Umsetzung der Strategie noch wirksamer zu gestalten.

### 1. Empfehlung: Organisation

Der RNE empfiehlt, die Managementregeln und ihre Anwendung durch die Bundesministerien festzuschreiben.

Die Weiterentwicklung der Managementregeln muss einen expliziten Bezug zur Arbeit der Bundesministerien herstellen. Dafür sollten an geeigneter Stelle Verfahrensprinzipien verankert werden.

Die Weiterentwicklung der Governance sollte von den „Verfahren innerhalb der Bundesregierung zur Umsetzung der Strategie“ aufgegriffen werden. Die in der Nachhaltigkeitsstrategie auf Seite 250 unter Ziffer IV beschriebenen Verfahren enthalten bereits jetzt wichtige Hinweise für die ressortübergreifende Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie. Diese sollten im Sinne der Empfehlungen ergänzt werden. Einen konkreten Textabgleich enthält Anhang I.

Als eine zusätzliche Aufgabe sollte der Nachhaltigkeitsrat zum Ende jeder Legislaturperiode im Kabinett im Rahmen einer Darstellung seiner Projekte auch vortragen, wie er die Anwendung der Managementregeln bewertet und welche Wirkung sie in der interessierten Öffentlichkeit erzielt haben.

Alternativ könnte die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) in § 3 Organisationsgrundsätze bzw. § 10 Besondere Organisationsformen entsprechend ergänzt werden.

## 2. Empfehlung: Nachhaltigkeitsbewertung

Der RNE empfiehlt, das Verfahren zur Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzesvorhaben (nach GGO §44) zu stärken und zu einer Nachhaltigkeitsbewertung (im Sinne eines Assessments) weiterzuentwickeln.

Die Nachhaltigkeitsbewertung soll dazu dienen, auch Wechselwirkungen politischer Maßnahmen für die nachhaltige Entwicklung abzuschätzen. Ein solches Verfahren muss bindend sein und soll neben Gesetzesvorhaben auch auf Programme, Plattformen und Fördermaßnahmen angewendet werden. Die Nachhaltigkeitsbewertung soll von den Ressorts verbindlich durchgeführt werden; sie kann auch per Auftrag durch Dritte erfolgen. Das könnte die Tätigkeit des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung (PBnE) unterstützen und diesem die Entscheidungen zu einer – vertieften – materiellen Prüfung erleichtern.

Darüber hinaus sollten wichtige Initiativen Deutschlands in den internationalen Organisationen (z.B. UN, WTO, WHO, Weltbank, IWF) Gegenstand einer Nachhaltigkeitsbewertung sein.

## 3. Empfehlung: Monitoring

Der RNE empfiehlt, das Monitoring innerhalb der Nachhaltigkeitsstrategie auf die Managementregeln auszuweiten und ihre praktische Anwendung bewerten zu lassen.

Die Managementregeln sollten einem regelmäßigen Monitoring unterzogen werden, um eine Grundlage für gegebenenfalls erforderliche Fortschreibungen zu schaffen. Wie oben ausgeführt, sollte die Beurteilung zum Monitoring auch Gegenstand der Berichterstattung des Nachhaltigkeitsrates werden.

## Anhang

### Textabgleich zu empfohlenen Ergänzungen der Verfahrensregeln der Nachhaltigkeitsstrategie

(normal: übernommener Text der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, S. 250; vorgeschlagene Ergänzungen in **fett**)

#### IV. Verfahren innerhalb der Bundesregierung zur Umsetzung der Strategie

1. Die Ressorts tragen eine gemeinsame Verantwortung für die Umsetzung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Um die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie sowie die globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung zu erreichen, arbeiten sie ressortübergreifend zusammen und koordinieren ihre Vorhaben mit Ländern und Kommunen.
2. Die Ressorts richten auf der Grundlage der Nachhaltigkeitsstrategie ihre Aktivitäten einschließlich ihrer Verwaltungspraxis an der Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung aus. Bei Rechtsetzungsvorhaben **und wichtigen Programmen** werden Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung **mittels einer Nachhaltigkeitsbewertung – auch in globaler Perspektive – untersucht** und das Ergebnis dargestellt. Dabei legen sie Konkurrenzen zwischen der Erreichung der Nachhaltigkeitsziele transparent und unter Berücksichtigung des abzusehenden Fortschritts dar. **Gegenstand der Nachhaltigkeitsbewertung sind neben Rechtsetzungsvorhaben auch wichtige Programme, Plattformen und Fördermaßnahmen. Die Bewertung** erfolgt durch das für das Vorhaben federführend zuständige Ressort im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung. Die Ressorts zeigen **darin** verschiedene Handlungsalternativen zur Erreichung eines Nachhaltigkeitsziels auf und prüfen ihre Vorhaben auf Kohärenz sowohl mit anderen Vorhaben innerhalb des Ressorts als auch mit Maßnahmen anderer Ressorts.
3. **Die Ressortkoordinatoren werden in jedem Ressort eigenverantwortlich auf Ebene der Abteilungen benannt. Sie koordinieren die jeweilige ressortspezifische Nachhaltigkeitsstrategie sowie die Beiträge ihres Ressorts zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und zu den Sitzungen des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung.**
4. Die Ressorts überprüfen fortlaufend die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie und informieren bei Bedarf den Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung über auftretende Probleme. Sie gleichen bestehende Vorhaben regelmäßig mit den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie ab und prüfen, ob diese auch durch die Anpassung oder Beendigung solcher Vorhaben erreicht werden können.
5. **Die Anwendung der Managementregeln wird dokumentiert und einem Monitoring unterzogen, das einmal pro Legislaturperiode gesamthaft ausgewertet wird.**
6. Im Rahmen ihrer eigenen Kommunikation achten die Ressorts darauf, Bezüge zur Nachhaltigkeitsstrategie herauszustellen.

7. Die Bundesregierung verdeutlicht durch geeignete ressortübergreifende Projekte, dass sie Nachhaltigkeit im eigenen Bereich praktiziert. **Für besonders wichtige Querschnittsaufgaben der Nachhaltigkeit werden Haushaltsmittel der Ressorts in einen gemeinsamen Titel übernommen, aus dem heraus Projekte in gemeinsamer Verantwortung gestaltet werden.** Über Projekte entscheidet der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung.