



# Bericht

an das Bundeskanzleramt

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die

Umsetzung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie  
durch die Bundesministerien

---

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Gz.: I 3 - 2020 - 0796

Bonn, den 13. Januar 2021

## Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Einführung	5
2	Nachhaltiges Handeln – in der Theorie	6
2.1	Deutschland hat sich zu nachhaltigem Handeln verpflichtet	6
2.2	Ressorts sollen die Nachhaltigkeitsstrategie umsetzen	7
2.3	Bisherige Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes	9
2.4	Zwischenfazit	10
3	Nachhaltiges Handeln – in der Praxis	11
3.1	Bestehende Regelungen für die Praxis	11
3.2	Angaben zu den übergreifend ausgewerteten Berichten	13
3.3	Statistische Auswertung	13
4	Fallbeispiele für typische Mängel	16
4.1	Nachhaltigkeitsaspekte werden nicht berücksichtigt	16
4.2	Regelungen und Methoden sind unzureichend bekannt	17
4.3	Auswirkungen sind nicht ausreichend bewusst	19
5	Stellungnahme des Bundeskanzleramtes	23
6	Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen	24

## 0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie dargelegt, wie und womit Deutschland zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (Agenda 2030) beitragen möchte. Kernelement ist dabei, dass Nachhaltigkeit als **Leitprinzip** bei allen Entscheidungen in sämtlichen Politikfeldern berücksichtigt werden soll.

Die federführende Zuständigkeit für eine nachhaltige Entwicklung obliegt dem Bundeskanzleramt. Zentrales Organ für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie ist aber der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (Staatssekretärsausschuss), in dem alle Ressorts vertreten sind. Die Ressorts sind dafür verantwortlich, die Nachhaltigkeitsstrategie in ihrem jeweiligen Bereich in praktisches Verwaltungshandeln umzusetzen (Ressortprinzip).

Der Bundesrechnungshof hat übergreifend – anhand von 50 Prüfungsberichten zu Maßnahmen und Programmen – ausgewertet, wie die Ressorts die Nachhaltigkeitsstrategie in die Praxis umsetzen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Bundeskanzleramtes stellt er abschließend im Wesentlichen fest:

- 0.1 Die Ressorts haben ihre Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung bislang nicht angemessen ausgefüllt. Es fehlen nach wie vor auf die jeweiligen Ressorts zugeschnittene Konzepte für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie. (vgl. Tz. 2.4)
- 0.2 Nachhaltigkeitsaspekte werden bei Maßnahmen und Programmen nicht durchgängig berücksichtigt, und zwar beginnend bei der Definition der maßnahmenbezogenen Ziele. Aber auch die von den Ressorts genutzten Methoden sind oftmals nicht geeignet, um Nachhaltigkeitsaspekte einzubeziehen. Hinzu kommt, dass die Zielerreichung häufig nicht oder nicht ausreichend kontrolliert wird. (vgl. Tz. 3.3)
- 0.3 Die Ursachen hierfür sind vielfältig:
  - Nachhaltigkeitsaspekte werden bewusst vernachlässigt oder nicht berücksichtigt, z. B. weil Entscheidungen im Vorfeld bereits als feststehend erklärt werden oder einem interessengeleiteten Einfluss unterliegen.

- Die einschlägigen Regelungen und geeigneten Methoden zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten sind in den Ressorts nicht ausreichend bekannt.
- Die negativen Konsequenzen eines Verzichts auf die Nachhaltigkeitsaspekte werden nicht ausreichend bedacht. (vgl. Tz. 4)

0.4 Das Bundeskanzleramt sollte, gemeinsam mit dem Staatssekretärsausschuss und den Ressorts, noch stärker darauf hinwirken, dass die Ressorts in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich

- ein Bewusstsein für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Verwaltungspraxis schaffen;
- die einschlägigen Regelungen und geeigneten Methoden bekannt machen und deren Anwendung sicherstellen;
- die notwendigen Strukturen für eine kohärente Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie schaffen;
- eigene Strategien und Konzepte zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie entwickeln; sowie
- nach innen und nach außen deutlicher als bisher herausstellen, dass Nachhaltigkeitsaspekte bei allen Entscheidungen zu berücksichtigen sind bzw. berücksichtigt werden. (vgl. Tz. 6)

## 1 Einführung

Die Bundesregierung hat sich in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Nachhaltigkeitsstrategie) zu einer nachhaltigen Entwicklung als Leitprinzip bekannt. Als Ziel und Maßstab des Regierungshandelns auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene ist es bei Maßnahmen in sämtlichen Politikfeldern zu beachten.<sup>1</sup> Die Nachhaltigkeitsstrategie<sup>2</sup> basiert im Wesentlichen auf der im Jahr 2015 von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verabschiedeten Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung<sup>3</sup> (Agenda 2030) und den darin vereinbarten 17 Zielen für Nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeitsziele, sog. SDG<sup>4</sup>).

Abbildung 1

### Ziele für Nachhaltige Entwicklung



Quelle: Bundesregierung.

Die Nachhaltigkeitsstrategie legt fest, welchen Beitrag Deutschland zur Umsetzung der Agenda 2030 leisten will. Das Streben nach einer nachhaltigen Entwicklung – als Leitprinzip im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie – setzt dabei voraus, dass die drei Dimensionen **Ökologie, Ökonomie und Soziales** bei allen Entscheidungen mitberücksichtigt und etwaige Zielkonflikte gegeneinander abgewogen werden. Dies gilt unabhängig davon, um welches konkrete Thema

<sup>1</sup> „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018“, S. 49.

<sup>2</sup> „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018“ (Nachhaltigkeitsstrategie 2018), Bundestagsdrucksache 19/5700 vom 8. November 2018.

<sup>3</sup> „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015.

<sup>4</sup> Sustainable Development Goal(s) – SDG.

es geht. Das Leitprinzip ist in allen Politikbereichen anzuwenden. Das heißt, es ist bei allen finanzwirksamen Maßnahmen zu berücksichtigen, die die Ressorts in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen umsetzen.

Diesem Gedanken folgend, hat der Bundesrechnungshof seit dem Jahr 2017 die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in seinen Prüfungen regelmäßig mit betrachtet. In diesem Bericht fassen wir die Erkenntnisse aus 50 Prüfungen von Maßnahmen und Programmen zusammen. Ziel ist, einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie zu leisten und der Bundesregierung Möglichkeiten aufzuzeigen, das bestehende System weiter zu verbessern.

Mit Schreiben vom 4. Januar 2021 hat das Bundeskanzleramt gemeinsam mit den betroffenen Ressorts zum Entwurf dieses Berichts Stellung genommen. Diese Stellungnahme ist in dem nachfolgend dargestellten abschließenden Prüfungsergebnis berücksichtigt.

## 2 Nachhaltiges Handeln – in der Theorie

### 2.1 Deutschland hat sich zu nachhaltigem Handeln verpflichtet

Am 25. September 2015 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) die Agenda 2030 mit der Zustimmung von 193 Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland. Anknüpfend an die ersten historischen Meilensteine<sup>5</sup> hat sich der Begriff der Nachhaltigkeit im fachlichen Diskurs weiterentwickelt. Er umfasst die drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales, die alle gleichberechtigt nebeneinander und in Zusammenhang stehen. „Nachhaltig“ zu handeln bedeutet, diese Dimensionen „integriert“ und damit in ihrem Zusammenwirken zu betrachten. Die Agenda 2030 betont, dass das Leitprinzip der nachhaltigen Entwicklung konsequent in allen Politikbereichen angewendet werden muss.

Das „Leitbild der Nachhaltigkeit“ wurde erstmals im Jahr 1998 in einem Koalitionsvertrag festgeschrieben. Ziel sei, eine „[...] nachhaltige, das heißt wirtschaftlich leistungsfähige, sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung“<sup>6</sup>. Die Nachhaltigkeitsstrategie verankert Nachhaltigkeit nunmehr explizit

---

<sup>5</sup> Z. B. die Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen 1972, die Veröffentlichung des sog. „Brundtland-Berichts“ 1987 und der Weltgipfel von Rio 1992.

<sup>6</sup> „Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert“, Koalitionsvertrag zwischen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die 14. Legislaturperiode, geschlossen am 20. Oktober 1998, S. 13.

als „Leitprinzip“ des politischen Handelns. Sie ist (ähnlich wie die Resolution der VN) in erster Linie als politische Leitentscheidung und nicht als (verfassungs-)rechtlicher Anspruch der Bürgerinnen und Bürger gegen den Staat zu verstehen.

Das Bundesverfassungsgericht hat gleichwohl bereits im Jahr 1989 – im Kontext der Staatsverschuldung – erklärt, dass es zu den Aufgaben des demokratischen Gesetzgebers gehöre, *„über die Amtsperiode hinauszugehen, Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen zu treffen und damit auch die Entscheidungsgrundlage nachfolgender Amtsträger inhaltlich vorauszubestimmen.“*<sup>7</sup> Die Vorsorge für die dauerhafte Befriedigung von Gemeinschaftsinteressen ist dem demokratischen Prinzip des Grundgesetzes als Aufgabe aller staatlichen Gewalten mithin immanent.<sup>8</sup>

Auch auf internationaler Ebene ist Deutschland durch ratifizierte völkerrechtliche Verträge zu nachhaltigem Handeln verpflichtet, z. B. durch den Vertrag über die Europäische Union<sup>9</sup> oder Konventionen der Vereinten Nationen.<sup>10</sup>

## 2.2 Ressorts sollen die Nachhaltigkeitsstrategie umsetzen

Die federführende Zuständigkeit für nachhaltige Entwicklung obliegt dem Bundeskanzleramt. Zentrales Organ für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie ist aber der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (Staatssekretärsausschuss). Alle Ressorts sind darin vertreten. Daneben wurden in allen Ministerien sogenannte Ressortkoordinatoren für nachhaltige Entwicklung eingerichtet.

Der Staatssekretärsausschuss koordiniert die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie (Abbildung 2). Er ist zuständig für die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie und betrachtet den Fortschritt der Umsetzung über alle Ressorts hinweg. Die Ressorts entscheiden grundsätzlich selbst, wie und mit

<sup>7</sup> BVerfG, Urteil vom 18. April 1989, BVerfGE 79, 311, 343.

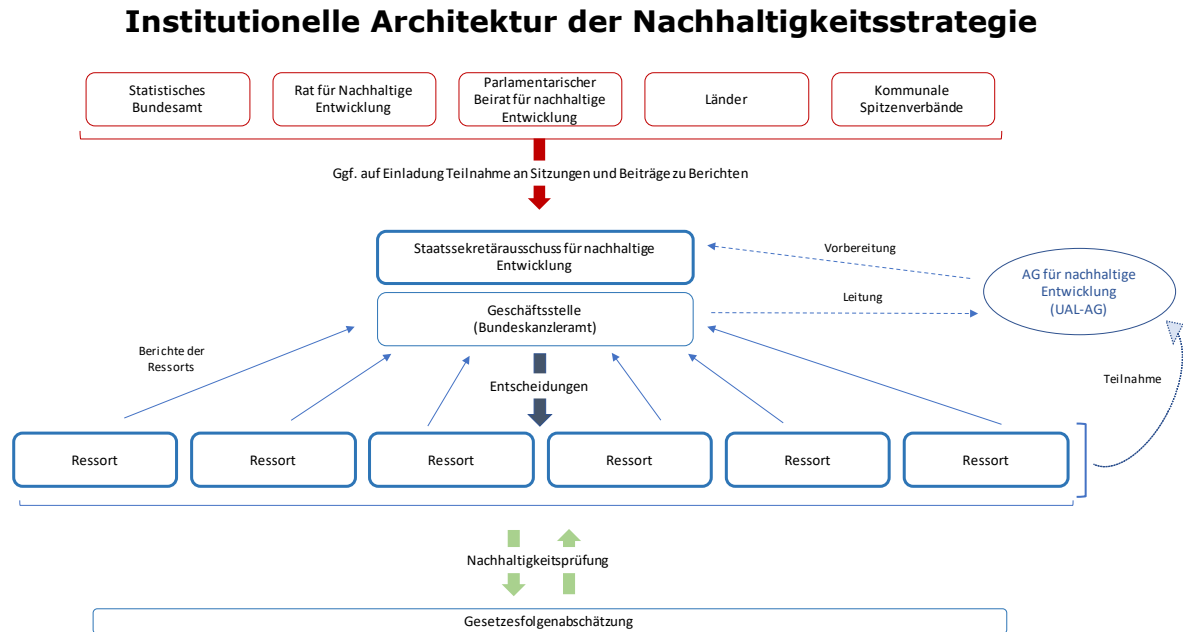
<sup>8</sup> Papier, *Nachhaltigkeit im Grundgesetz*, Deutscher Bundestag, Parlamentarischer Beirat für Nachhaltige Entwicklung, Ausschussdrucksache 18(23)80-2-A vom 6. Juni 2016.

<sup>9</sup> Nach Artikel 3 Absatz 3 EUV wirkt die Europäische Union auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.

<sup>10</sup> Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention), Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen (Klimarahmenkonvention), Übereinkommen zur Bekämpfung der Desertifikation (Wüstenkonvention).

welchen Mitteln sie zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie beitragen (Ressortprinzip).

Abbildung 2



Quelle: Bundesregierung.

Die Nachhaltigkeitsstrategie selbst enthält neben der Beschreibung der Nachhaltigkeit als zentrale Herausforderung, den Stand der Umsetzung in den Ressorts sowie einer Erläuterung der Indikatoren und Ziele, die sogenannten Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung. Die Prinzipien sollen dazu dienen, Nachhaltigkeit als Leitprinzip zu operationalisieren, also mit Leben zu füllen. Sie bleiben dabei abstrakt.

Konkrete Vorgaben oder Empfehlungen, wie das Leitprinzip einer nachhaltigen Entwicklung in der Praxis umgesetzt werden soll, enthält die Nachhaltigkeitsstrategie lediglich im Hinblick auf das Verfahren zur Umsetzung innerhalb der Bundesregierung<sup>11</sup>. Danach sind die Ressorts u. a. aufgefordert, bei Rechtsetzungsvorhaben die Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung zu untersuchen und das Ergebnis darzustellen.<sup>12</sup> Dabei sollen sie Zielkonflikte zwischen Nachhaltigkeitszielen transparent und unter Berücksichtigung des abzusehenden Fortschritts darlegen, verschiedene Handlungsalternativen zur Erreichung

<sup>11</sup> „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018“, Übersicht: Inhalt und Steuerung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Nachhaltigkeitsmanagementsystem) Nummer IV, Ziffern 3 und 4, S. 59.

<sup>12</sup> § 44 Absatz 1 Satz 4 GGO.



eines Nachhaltigkeitsziels aufzeigen und ihre Vorhaben auf Kohärenz mit anderen Vorhaben prüfen. Weiterhin haben die Ressorts fortlaufend die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie zu überprüfen. Dabei sollen sie laufende Vorhaben regelmäßig mit den Nachhaltigkeitszielen abgleichen und bei Bedarf anpassen oder auch beenden.

Das „Wie“ der Umsetzung bleibt indes – der institutionellen Architektur der Nachhaltigkeitsstrategie entsprechend – den Ressorts und den ihnen nachgeordneten Behörden überlassen.

### 2.3 Bisherige Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat bereits geprüft, ob und inwieweit sich die Bundesregierung mit ihrer Nachhaltigkeitsstrategie grundsätzlich so aufgestellt hat, dass sie die Strategie operativ erfolgreich umsetzen und ihre Nachhaltigkeitsziele erreichen kann. Aufgrund der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung haben wir hierüber dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages berichtet.<sup>13</sup>

In der Prüfung legten wir das Augenmerk auf die institutionelle Architektur der Nachhaltigkeitsstrategie (siehe Abbildung 2), die Ziele und Indikatoren sowie das „übergreifende“ Konzept zur Umsetzung der Strategie. Wir wiesen das Bundeskanzleramt auf folgende systemische Schwachstellen hin:

- die Ressorts verfügen i. d. R. bisher nicht über ressortspezifische Konzepte zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie; es fehlen ressorteigene Strategien;
- eine kohärente Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie und ein vollständiger Überblick über alle wesentlichen Maßnahmen und deren Beitrag zur Zielerreichung fehlt;
- das Ziel- und Indikatorensystem ist unzureichend, die Ziele und Indikatoren sind zu wenig konkret; eine angemessene Erfolgskontrolle und Steuerung ist nicht möglich.

---

<sup>13</sup> Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach §88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der nationalen Umsetzung der Ziele für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen – Agenda 2030 vom 6. Juli 2020.

## 2.4 Zwischenfazit

Die verfassungsmäßigen Grundrechte und Staatszielbestimmungen verpflichten staatliche Stellen in Deutschland nachhaltig zu handeln. Die vom Bundesverfassungsgericht zum Ausdruck gebrachte Verpflichtung, die Grundrechte generationenübergreifend zu sichern und so zu wirtschaften, dass die Möglichkeiten künftiger Generationen nicht eingeschränkt werden, besteht seit Inkrafttreten des Grundgesetzes. Darüber hinaus ist die Bundesregierung durch völkerrechtliche Verträge international gebunden, eine nachhaltige Entwicklung in Deutschland und der Welt zu fördern. In der Konsequenz hat die Bundesregierung das Streben nach einer nachhaltigen Entwicklung zum Leitprinzip allen staatlichen Handelns erhoben.

Seit vielen Jahren liegen nun Handlungsempfehlungen dafür vor, wie Nachhaltigkeit in ihren drei Dimensionen – Ökonomie, Ökologie und Soziales – in der öffentlichen Verwaltung wirksam umgesetzt werden kann. Beispielhaft sind hier das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung aus dem Jahr 2010 sowie die Vergaberechtsreform aus dem Jahr 2016 zu nennen.

Mit der Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien in nationales Recht wurden auch die Möglichkeiten für eine nachhaltige Beschaffung in Deutschland verbessert.

Die Nachhaltigkeitsstrategie räumt den Ressorts dabei einen großen Handlungsspielraum und damit auch eine besondere Verantwortung für das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele ein. Denn die Ressorts bestimmen selbst, welche Maßnahmen und Programme sie ergreifen, und damit in letzter Konsequenz auch, welche Nachhaltigkeitsziele sie anstreben (wollen). Die institutionelle Architektur unterstreicht diesen dezentralen Ansatz. Denn der Staatssekretärsausschuss hält zwar als Koordinator „die Fäden“ zusammen. Er macht jedoch keine konkreten praktischen Vorgaben dafür, wie Nachhaltigkeit als Leitprinzip mit Leben zu füllen ist.

Die Ressorts haben bislang ihre autonomen Verantwortungsräume nicht in dem Maße ausgefüllt, wie es die Dimension der Aufgabe erfordern würde. Es fehlen nach wie vor ressortspezifische Strategien und Konzepte zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie. Diese Lücken werden aufgrund des dezentralen Ansatzes nicht durch übergeordnete verbindliche Vorgaben kompensiert. Zwangsläufige Folge hiervon ist, dass es oftmals bereits an den notwendigen

Grundvoraussetzungen einer wirksamen Implementierung von Nachhaltigkeitszielen mangelt.

### 3 Nachhaltiges Handeln – in der Praxis

#### 3.1 Bestehende Regelungen für die Praxis

Der „theoretische“ Gedanke der Nachhaltigkeit ist bereits in der Verfassung sowie in verschiedenen Gesetzen und untergesetzlichen Regelungen verankert. So räumt das Grundgesetz dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit Verfassungsrang ein.<sup>14</sup> Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass den theoretisch unbegrenzten Bedürfnissen des Staates sowie seiner Bürgerinnen und Bürger nur begrenzte finanzielle, aber auch soziale und ökologische, Ressourcen gegenüberstehen. Ziel ist, diese knappen Ressourcen bestmöglich zu nutzen.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit sieht auch vor, dass staatliche Stellen **vor der Entscheidung** über eine finanzwirksame Maßnahme klären müssen, ob die Maßnahme geeignet ist, das beabsichtigte Ziel zu erreichen, und ob die hierfür einzusetzenden Ressourcen in einem günstigen Verhältnis zum jeweiligen Ziel stehen.<sup>15</sup> Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind dabei für alle finanzwirksamen Maßnahmen nicht nur in der Planungsphase, sondern auch als Erfolgskontrolle, während der Durchführung und nach deren Beendigung durchzuführen. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist auch bei der Aufstellung und Ausführung des Haushalts zu beachten.<sup>16</sup>

Weiterhin sehen z. B. auch die Regelungen des EU-Vergaberechts die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten vor.<sup>17</sup> Sie sind seit April 2016 national im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) umgesetzt. Danach dürfen Nachhaltigkeitsaspekte als sogenannte strategische Kriterien in das Vergabeverfahren einbezogen werden.<sup>18</sup>

Ein Beispiel für eine untergesetzliche Regelung mit Nachhaltigkeitsbezug ist die *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter*

<sup>14</sup> Vgl. Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz.

<sup>15</sup> Vgl. § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung.

<sup>16</sup> Vgl. § 7 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung.

<sup>17</sup> Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung in der Änderungsfassung vom 24. April 2017, Maßnahme Nr. 6, Unterpunkt 6 c).

<sup>18</sup> Vgl. § 97 Absatz 3 GWB.

*Leistungen* (AVV-EnEff)<sup>19</sup>. Sie beschreibt, wie Umwelt- bzw. Energieeffizienzaspekte bei Beschaffungen berücksichtigt werden können. So ist z. B. – nach der Bedarfsanalyse und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – die Leistungsbeschreibung ein zentraler Anknüpfungspunkt, um diese Aspekte abzubilden. Weitere untergesetzliche Regelungen hierzu finden sich u. a. in den Bereichen Bau<sup>20</sup> und Veranstaltungen<sup>21</sup>.

Unabhängig davon, welche Regelung für den jeweiligen Sachverhalt relevant ist: Bei allen mit Entscheidungs- und Verwaltungsprozessen einhergehenden „Teilprozessen“ sind Nachhaltigkeitsaspekte – im Sinne des Leitprinzips – zu berücksichtigen. Abbildung 3 zeigt beispielhaft die Arbeitsschritte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Um zum bestmöglichen Ergebnis zu gelangen, sollten die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit in jedem Schritt integrierend betrachtet werden. Bestmöglich ist das Ergebnis dann, wenn es die ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen einer finanzwirksamen Maßnahme abwägt und in ein optimales Verhältnis zueinander sowie zum gewünschten Ziel setzt.

Abbildung 3

### Teilprozesse einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (angepasst).

<sup>19</sup> Diese Bezeichnung gilt seit der Überarbeitung vom 18. Mai 2020; zuvor *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung energieeffizienter Produkte und Dienstleistungen* (AVV-EnEff).

<sup>20</sup> BMI, Leitfaden nachhaltiges Bauen.

<sup>21</sup> BMUB/UBA, Leitfaden für die nachhaltige Organisation von Veranstaltungen.

### 3.2 Angaben zu den übergreifend ausgewerteten Berichten

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Monaten in einer Vielzahl von Prüfungen hinterfragt, ob und inwieweit die geprüften Stellen – also insbesondere die Ressorts – bei den in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich durchgeführten Maßnahmen und Programmen Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt haben. Dies geschah vor dem Hintergrund und mit der Erwartung, dass Nachhaltigkeit – als gelebtes Leitprinzip – **bei allen finanzwirksamen Maßnahmen** als immanentes Kriterium von den Ressorts berücksichtigt wird und diese alle insoweit relevanten, gesetzlichen sowie untergesetzlichen Regelungen beachten.

Auf dieser Grundlage hat der Bundesrechnungshof sodann die Ergebnisse aus 50 Einzelprüfungen übergreifend ausgewertet. In dieser Auswertung waren Einzelprüfungen aus fast allen Ressorts und/oder ihren Geschäftsbereichen<sup>22</sup> vertreten.

### 3.3 Statistische Auswertung

Alle Bundesbehörden müssen in ihrem Verwaltungshandeln<sup>23</sup> Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen. Dies gilt auch für die Entscheidung über finanzwirksame Maßnahmen, und zwar bereits bei der Definition des Bedarfs, der Auswahl der infrage kommenden Alternativen, der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, der Vergabeentscheidung sowie der Erfolgskontrolle.

Wir haben vor diesem Hintergrund drei übergreifende Fragen ausgewertet:

1. Haben die geprüften Stellen maßnahmenbezogene Ziele definiert, die Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen?
2. Haben die geprüften Stellen in den verschiedenen Teilprozessen<sup>24</sup> eine Herangehensweise gewählt, die geeignet war, Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen?

---

<sup>22</sup> Ausnahme: Bundesministerium der Verteidigung.

<sup>23</sup> Zum Verwaltungshandeln gehören z.B. folgende Maßnahmen: Erlass von Richtlinien, Bewilligung von Zuwendungen und Transfers, Beschaffungen, Veräußerung oder Aussonderung von Gütern, Dienstreiseplanung und -durchführung, Planung und Durchführung von Veranstaltungen, Planung und Bau von Gebäuden oder Infrastruktur, Konzeption und Organisation von Verfahrensabläufen, Personalwirtschaft.

<sup>24</sup> Z. B. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Vergabe des öffentlichen Auftrags oder Erfolgskontrolle.

### 3. Haben die geprüften Stellen auch untersucht, ob das Ziel der Maßnahme erreicht wurde?

In dieser übergreifenden Auswertung befassen wir uns mit der Frage, ob die geprüften Stellen diese Aufgaben grundsätzlich wahrgenommen haben oder nicht. Die konkrete Umsetzung war Gegenstand der jeweiligen Prüfung.

Wir stellten fest, dass es den geprüften Stellen bei ihren Maßnahmen und Programmen häufig nicht gelungen ist, die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit integriert zu betrachten.

In einigen Fällen haben sie den Bezug zur Nachhaltigkeit nicht einmal erkannt. Einschlägige gesetzliche und untergesetzliche Regelungen blieben in weiten Teilen unbeachtet.

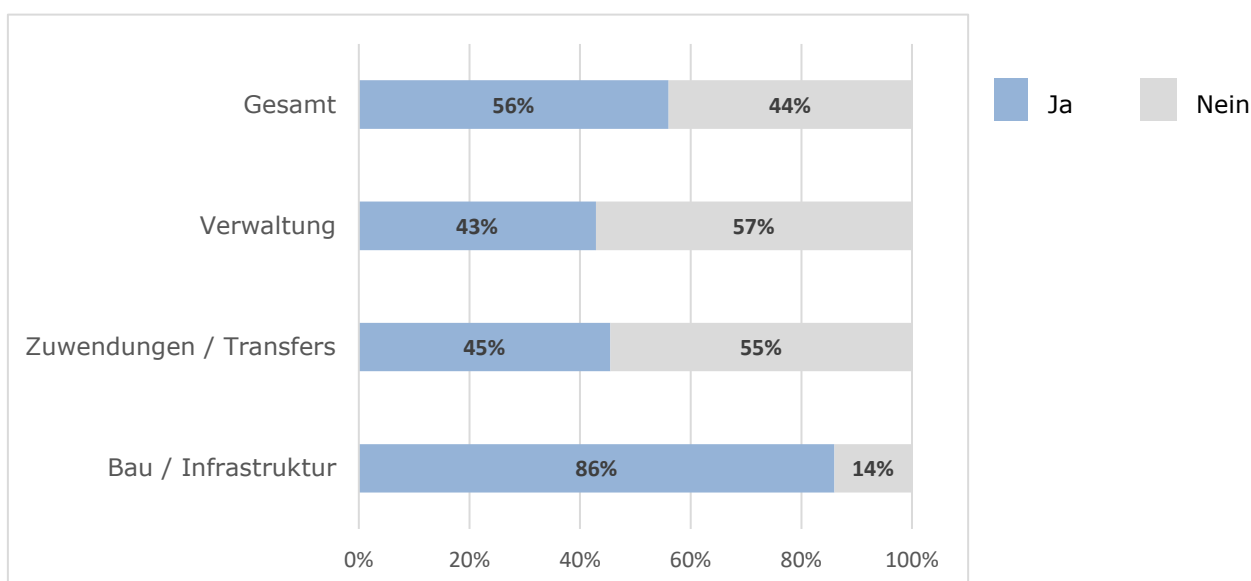
Nachhaltigkeitsaspekte wurden regelmäßig nicht oder nicht durchgängig in allen geprüften Teilprozessen berücksichtigt.

#### Die Ergebnisse der Auswertung im Einzelnen:

Die erste Auswertung (Abbildung 4) ergab, dass die geprüften Stellen in lediglich 56 % der Fälle Nachhaltigkeitsaspekte bei der Definition von maßnahmenbezogenen Zielen berücksichtigt hatten. Dabei fiel der Wert für den Bereich „Bau und Infrastruktur“ mit 86 % deutlich höher aus, als für die Bereiche „Verwaltung“ (43 %) oder „Zuwendungen und Transfers“ (45 %).

Abbildung 4

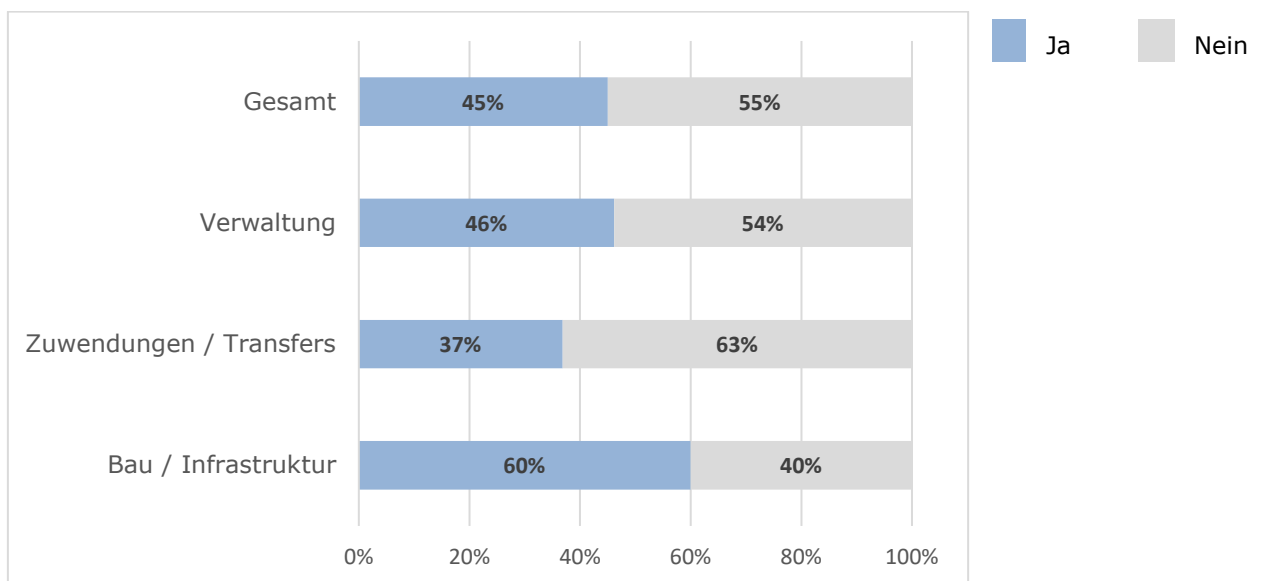
#### **Definition von maßnahmenbezogenen Zielen**



Die zweite Auswertung (Abbildung 5) ergab, dass die geprüften Stellen in weniger als der Hälfte der betrachteten Fälle in den jeweiligen Teilprozessen eine Herangehensweise gewählt hatten, die geeignet war, Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen (45 %). Auch hier fiel der Wert für den Bereich „Bau und Infrastruktur“ mit 60 % etwas höher aus, als für die Bereiche „Verwaltung“ (46 %) oder „Zuwendungen und Transfers“ (37 %).

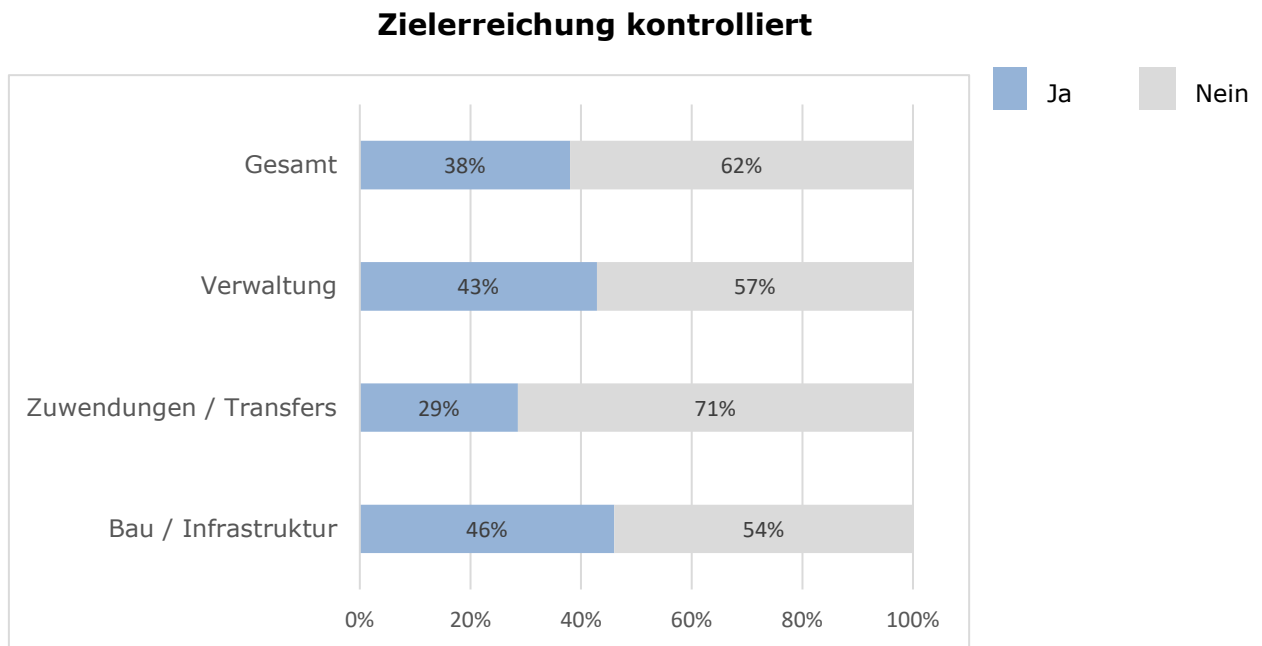
Abbildung 5

### **Herangehensweise ermöglicht die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten**



Die dritte Auswertung (Abbildung 6) zeigte, dass die geprüften Stellen in etwas mehr als einem Drittel der betrachteten Fälle die Ziele der Maßnahmen auch kontrolliert hatten (38 %). Dabei waren die Werte in den Bereichen „Bau und Infrastruktur“ (46 %) und „Verwaltung“ (43 %) auf einem ähnlichen Niveau. Der Bereich „Zuwendungen und Transfers“ (29 %) fiel dahingehend etwas ab.

Abbildung 6



## 4 Fallbeispiele für typische Mängel

### 4.1 Nachhaltigkeitsaspekte werden nicht berücksichtigt

Nach den in diese Auswertung einbezogenen Prüfungsergebnissen, hat die zuweilen noch unzureichende Berücksichtigung von Nachhaltigkeit bei der Festlegung von maßnahmen- und programmbezogenen Zielen, bei der Methodenauswahl und bei der Erfolgskontrolle verschiedene Gründe:

Ein erster Grund ist, dass Nachhaltigkeitsaspekte bzw. einzelne Dimensionen der Nachhaltigkeit entweder von Beginn an oder bei einzelnen Teilprozessen, mitunter auch bewusst, ausgeschlossen werden.

#### Beispiel 1

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) nahm, eigenen Angaben zufolge aufgrund des Drucks von Verbänden, keine Nachhaltigkeitsziele in die Milchsonderbeihilfeverordnung aus dem Jahr 2016 auf. Eine integrierte und abwägende Betrachtung der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit unterblieb: Die an eine „Angebotsdisziplin“ gekoppelte Liquiditätshilfe an die Landwirte trug außer der Beibehaltung der abgegebenen Milchmenge keinen weiteren von der Europäischen Union vorgegebenen Zielsetzungen<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Anmerkung Bundesrechnungshof: z. B. die Förderung nachhaltiger und umweltschonender Produktionsweisen.



Rechnung. Obgleich es ihm möglich gewesen wäre, hat das BMEL die Förderung nicht an die Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung geknüpft. Die Chance, gleichzeitig positiv zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie beizutragen, blieb ungenutzt. So hätte das BMEL die Finanzhilfen z. B. an das SDG 2 (Kein Hunger) und einen konkreten Ressortbeitrag zu den Indikatoren 2.1.a „Stickstoffüberschuss in der Landwirtschaft“ und 2.1.b „Anteil landwirtschaftlicher Fläche unter ökologischer Bewirtschaftung“ knüpfen können.

### Beispiel 2

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) führte im Vorfeld der Umsetzung des Umweltbonus zur Förderung der Elektromobilität keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. Dies begründete es damit, dass die Ausgestaltung des Umweltbonus bereits auf politischer Ebene entschieden worden sei. Es verzichtete damit auch darauf, im Rahmen einer solchen Untersuchung die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit integrierend zu betrachten, einen konkreten Zusammenhang zur Nachhaltigkeitsstrategie herzustellen und sich erst danach für die beste Handlungsalternative zu entscheiden. Die Möglichkeit, den Einfluss des Umweltbonus auf die Indikatoren zu den SDG 11 (nachhaltige Städte und Gemeinden, z. B. 11.2.b „Endenergieverbrauch im Personenverkehr“) und 13 (Klimaschutz, z. B. 13.1.a „Treibhausgasemissionen“) zu konkretisieren und zu messen, blieb damit ungenutzt.

## 4.2 Regelungen und Methoden sind unzureichend bekannt

Nachhaltigkeit als Leitprinzip wird in der Praxis häufig nicht gelebt, weil die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit oder die einschlägigen gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen nicht bekannt sind oder nicht richtig angewendet werden. Dies gilt z. B. für die für alle finanzwirksamen Maßnahmen zu beachtenden haushaltsrechtlichen Vorgaben, insbesondere der Bundeshaushaltsordnung. Teilweise berücksichtigten die geprüften Stellen solche Regelungen selbst dann nicht, wenn ein offensichtlicher Zusammenhang mit den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie erkennbar war.

Unsere übergreifende Auswertung der Einzelprüfungsergebnisse lässt den Schluss zu, dass es einen Zusammenhang zwischen dem jeweiligen Bereich der Maßnahme bzw. des Programms und der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten gibt. So werden Nachhaltigkeitsaspekte tendenziell häufiger im Bereich „Bau und Infrastruktur“ berücksichtigt, als in den anderen beiden

Bereichen. Dies könnte aus unserer Sicht auch damit zusammenhängen, dass es für den Bereich „Bau und Infrastruktur“ bereits seit einigen Jahren Vorschriften und Leitfäden zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten gibt,<sup>26</sup> die es den jeweiligen Akteuren erleichtern, Nachhaltigkeitsaspekte zumindest bei der Definition der maßnahmenbezogenen Ziele besser zu berücksichtigen. Das zieht sich in der Folge so durch bzw. macht sich auch bei den anderen Auswertungen bemerkbar, wenn auch nur leicht.

Darüber hinaus zeigt unsere Auswertung jedoch, dass es den verantwortlichen Behörden in allen drei Bereichen bislang nicht durchgängig gelungen ist, eine geeignete Herangehensweise für die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten zu wählen und das Erreichen der von ihnen formulierten Maßnahmenziele konsequent nachzuhalten.

### Beispiel 3

Das BMWi fördert seit über zehn Jahren die Entwicklung maritimer Technologien im vorwettbewerblichen Bereich. Von 2011 bis 2017 nutzte es dazu das Forschungsprogramm „Maritime Technologien der nächsten Generation“ (Vorgängerprogramm) mit einem jährlichen Budget von rund 32 Mio. Euro. Dieses Vorgängerprogramm wurde am 1. Januar 2018 durch die neuen Förderprogramme „Maritimes Forschungsprogramm“ und „Echtzeittechnologien für die maritime Sicherheit“ abgelöst.

Obwohl das BMWi bei diesen Förderprogrammen einen grundsätzlichen Nachhaltigkeitsbezug<sup>27</sup> erkannt hatte, hinterlegte es die Programmziele nicht mit geeigneten Indikatoren, um den Beitrag des Programms zu den Nachhaltigkeitszielen messen zu können. Das BMWi verzichtete so auf eine integrierende Betrachtung der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit und verpasste die

<sup>26</sup> Der Leitfaden nachhaltiges Bauen wurde am 3. März 2011 veröffentlicht. Seit dem Jahr 2013 müssen Neu- und Erweiterungsbauten, Modernisierungs-, Umbau- und Umnutzungsvorhaben sowie die Bauunterhaltung von Bundesbauten dessen Anforderungen verbindlich einhalten. Von der Planungs- bis zur Rückbauphase eines Gebäudes hinweg sind ökonomische, ökologische und soziokulturelle Belange sowie die technische Qualität und die Prozessqualität zu gewährleisten. Je nach Erfüllungsgrad dieser Aspekte sind die Gebäude nach dem Bundesstandard nachhaltiges Bauen (BNB-Standard) „Gold“, „Silber“ oder „Bronze“ zertifiziert.

<sup>27</sup> Das Vorgängerprogramm unterstützte SDG 8 Arbeit und Wirtschaftswachstum sowie SDG 9 Industrie/Innovation/Infrastruktur, siehe hierzu Datenblatt „Maritime Technologien“ zum 26. Subventionsbericht.

Chance, den Ressortbeitrag für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie weiter zu spezifizieren.

#### Beispiel 4

Das Rahmenprogramm „Forschung für Nachhaltige Entwicklung“ (FONA) ist der zentrale Beitrag im Bereich Forschung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) zur Nachhaltigkeitsstrategie. Für Projektförderungen aus FONA stehen dem BMBF jährlich knapp 500 Mio. Euro zur Verfügung. Das BMBF hat keines der bisherigen FONA-Rahmenprogramme in nachvollziehbarer Weise an den Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet. Und dies, obwohl FONA einen wesentlichen Baustein für die wissenschaftliche Fundierung der Nachhaltigkeitsstrategie liefert.

Das BMBF unterließ es zudem, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen, um die Gestaltung und das Management von FONA zu verbessern. Nach knapp 15-jähriger Laufzeit ist damit unklar, ob und in welchem Maße FONA bislang überhaupt zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele beigetragen hat.

Hinsichtlich der Anwendung des Leitprinzips der Nachhaltigkeit und einer integrierenden Betrachtung der drei Dimensionen wirkte sich die Komplexität und Intransparenz der in FONA und in den Leitinitiativen<sup>28</sup> angelegten Förderungsstrukturen besonders negativ aus. So stellte der Bundesrechnungshof bei der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ fest, dass das BMBF keine Zuordnung zu den Nachhaltigkeitszielen und Schlüsselindikatoren vorgenommen hatte. Die Mittelveranschlagung war zudem intransparent. Eine integrierende Betrachtung und Abwägung zwischen den drei Dimensionen war nicht möglich. Wie hoch der Beitrag des BMBF bzw. der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ zur Umsetzung des SDG 11 (Nachhaltige Städte und Gemeinden) war und auf welche Indikatoren die Maßnahmen einzahlten, ließ sich auf dieser Basis nicht ermitteln.

#### 4.3 Auswirkungen sind nicht ausreichend bewusst

Nachhaltigkeit als Leitprinzip findet in der Praxis häufig nicht als eine integriert-abwägende Betrachtung der drei Dimensionen in allen Teilprozessen statt. In einigen Fällen wird nur eine Dimension betrachtet, manchmal auch ganz darauf verzichtet.

<sup>28</sup> Leitinitiativen sind ein wesentliches Strukturelement von FONA. In der „Leitinitiative Zukunftsstadt“ bündelt das BMBF Maßnahmen zur nachhaltigen Stadtentwicklung.

Werden die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit nicht mitgedacht, wenn die maßnahmenbezogenen Ziele oder die Methodik für die Auswahlentscheidung festgelegt werden, wirkt sich das nicht nur auf den Erfolg von Maßnahmen und Programmen, sondern auch auf deren finanzielle Nachhaltigkeit aus. Dies kann mitunter langfristige Konsequenzen haben.

Im Kern sind in diesen Fällen die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unvollständig bzw. unzureichend oder sie fehlen gänzlich. Beispiele sind das Bundesprogramm zur Förderung des ökologischen Landbaus und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft sowie das Förderprogramm zur Umsetzung der deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel:

#### Beispiel 5

Für das Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (Bundesprogramm) gab das BMEL im Zeitraum 2002 bis 2019 insgesamt mehr als 300 Mio. Euro aus. Das Bundesprogramm soll die Rahmenbedingungen für die nachhaltige und ökologische Land- und Lebensmittelwirtschaft verbessern und trägt damit hauptsächlich zur Umsetzung des SDG 2 (Kein Hunger)<sup>29</sup> bei.

Das BMEL ließ das Bundesprogramm im Jahr 2012 evaluieren. Die Evaluierung ergab, dass eine Kausalität zwischen dem Bundesprogramm und der Marktentwicklung für ökologische Erzeugnisse in Abgrenzung zu anderen Maßnahmen und Faktoren nicht abgeschätzt werden konnte. Das BMEL konnte den Erfolg des Bundesprogramms nicht nachweisen. Es war ihm nicht möglich – ausgehend von der Planung – darzulegen, dass die angestrebten Ziele erreicht wurden, dass das Bundesprogramm ursächlich für eine etwaige Zielerreichung und die Maßnahme wirtschaftlich war. Das BMEL führte hierzu aus, dass es schwierig sei, mit wissenschaftlicher Präzision genau zu identifizieren, in welchem Maße die positive Entwicklung der „Bio-Branche“ in den letzten zehn Jahren ausschließlich auf die positiven Effekte des Bundesprogramms zurückzuführen sei.

Hinzu kam, dass die zur Förderung eingereichten Projekte einem Expertenteam aus Wissenschaftlern zur Begutachtung übersandt wurden. Die Mehrheit der Experten war in Einrichtungen tätig, die selbst Zuwendungen beantragten.

---

<sup>29</sup> Indikator 2.1 „Anteil landwirtschaftlicher Fläche unter ökologischer Bewirtschaftung“.

Dadurch entstand ein geschlossener Zirkel im Sinne eines „closed shop“, bei dem vorrangig die gleichen Antragsteller Förderungen erhielten.

Im Jahr 2008 lagen 120 Studien zum Kaufverhalten von Öko-Produkten vor. Gleichwohl wurden aus dem Bundesprogramm auch in den Folgejahren inhaltlich und methodisch vergleichbare Studien gefördert. Projektziel war jeweils, die kaufrelevanten Kriterien der Verbraucher zu untersuchen. Übereinstimmend nannten die vorhandenen Studien und die geförderten Vorhaben, dass die Nachfrage nach Öko-Produkten überwiegend auf die Motive Gesundheit und Geschmack sowie artgerechte Tierhaltung und Nachhaltigkeit/Regionalität zurückzuführen war. Anders als das BMEL hält der Bundesrechnungshof die Motive für den Kauf von Öko-Produkten für ausreichend erforscht und die Erkenntnisse auf andere Produkte übertragbar. Die Förderung zur Erforschung des Kaufverhaltens war daher nicht notwendig.

#### Beispiel 6

Auch bei dem vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) initiierten Förderprogramm zur Umsetzung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel stellte der Bundesrechnungshof fest, dass in den Jahren 2011 bis 2017 die finanzielle Nachhaltigkeit – in Abwägung zu den anderen beiden Dimensionen – nicht genügend beachtet wurde. Im Jahr 2011 gab es bereits 101 weitere Programme von anderen Zuwendungsgebern<sup>30</sup>, mit denen Anpassungsaktivitäten direkt oder mittelbar gefördert wurden. Gleichwohl hatte das BMU nicht anhand der Maßstäbe Subsidiarität und Wirtschaftlichkeit geprüft, ob das Förderprogramm notwendig war.

Während das BMU zunächst die Förderziele zumindest grob umschrieben hatte, verzichtete es in den Bekanntmachungen ab dem Jahr 2014 ganz darauf. Damit blieb unklar, welche (zusätzlichen) Wirkungen die Zuwendungen des Bundes erzielen sollten. Ob und inwieweit das Förderprogramm zum Erreichen des SDG 13 (Klimaschutz) beiträgt und positiv auf die dazugehörigen Indikatoren einwirken kann, hat das BMU nicht weiter konkretisiert.

Werden maßnahmenbezogene Ziele nicht oder unzureichend festgelegt oder wird der Erfolg der Maßnahmen nicht angemessen kontrolliert, so kann sich dies über Jahre oder Jahrzehnte negativ auswirken. Die Ressorts können dann

---

<sup>30</sup> Europäische Union und einige Bundesländer.

nämlich nicht beurteilen, ob Förderungen oder Förderprogramme beendet oder verlängert werden sollten. So laufen Förderungen teils über Jahre weiter, ohne dass ihr Nutzen hinreichend belegt wäre, und ohne dass bestimmt worden wäre, welchen Beitrag sie zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie leisten.

Ebenso reicht es nicht aus, wenn allein das übergeordnete Ziel eines Förderprogramms einen direkten Bezug zum Thema Nachhaltigkeit aufweist. Vielmehr geht es bei allen Maßnahmen genauso darum, Nachhaltigkeitsaspekte auch bei der Durchführung zu berücksichtigen. Ein ökologisches Ziel entbindet die zuständigen Stellen deshalb nicht davon, bei der Entscheidung über einzelne Förderungen auch die ökonomischen (haushaltswirtschaftlichen) und sozialen Aspekte integrierend zu betrachten und das Ergebnis dieser Betrachtung in den jeweils maßnahmespezifischen Zielen abzubilden.

#### Beispiel 7

Das BMU sieht Umwelt- und Naturschutzverbände als Partner in der Umweltpolitik, um die existenziellen Herausforderungen wie Klimawandel, Verknappung der natürlichen Ressourcen oder den Verlust an Artenvielfalt meistern zu können. Es gewährt einem Verband seit mehr als 30 Jahren Zuwendungen als institutionelle Förderung. Im Jahr 2017 gab es hierfür 1,8 Mio. Euro aus. Im Vergleich zum Vorjahr hatte sich der Betrag damit auf das Dreifache erhöht.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMU trotz der nunmehr 30 Jahre andauernden institutionellen Förderung des Verbandes nicht begründete, warum es die Fortsetzung der Förderung für erforderlich hielt, welche Ziele es mit der Förderung verfolgte und wie es den Zuschussbedarf ermittelte. Handlungsalternativen und die Ergebnisse und Wirkungen der institutionellen Förderung evaluierte es nicht.

Dies gilt auch für Projektförderungen, die das BMU demselben Verband zusätzlich zur institutionellen Förderung gewährt. In den Jahren 2014 bis 2017 erhielt der Verband auf diesem Wege weitere 3 Mio. Euro. Auch hier hatte das BMU keine konkreten Ziele und Indikatoren im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsziele festgelegt.

All dies wäre aber notwendig gewesen, um dem Anspruch gerecht zu werden, dass Nachhaltigkeit Leitprinzip des eigenen Handelns ist. Denn nur mit messbaren Zielen und einer Erfolgskontrolle, wäre es dem BMU möglich gewesen,

die mit seinen Förderungen geleisteten Beiträge zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie zu konkretisieren, z. B. zu den SDG 13 (Klimaschutz), SDG 14 (Leben unter Wasser) und SDG 15 (Leben an Land).

#### Beispiel 8

Ein Verein, der überwiegend vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) finanziert wird, unterstützt im Auftrag der Bundesregierung reformwillige Staaten bei der Modernisierung ihrer Rechtssysteme, insbesondere des Justizwesens. Er leistet damit einen Beitrag zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie und trägt zum Erreichen der SDG 16 (Frieden/Gerechtigkeit/starke Institutionen) und SDG 17 (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele) bei. Für das Jahr 2018 war hierfür eine institutionelle Förderung von 6,1 Mio. Euro vorgesehen. Zudem erhielt der Verein Projektförderungen in Höhe von 407 000 Euro vom Auswärtigen Amt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMJV bei der Förderung des Vereins keine messbaren Ziele und Indikatoren festgelegt hatte. Dies wäre aber erforderlich gewesen, um die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Arbeit beurteilen und den Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen nachhalten zu können. Auch die im Auftrag des Vereins extern erstellten Evaluationen seiner Tätigkeit in einzelnen Partnerstaaten lieferten nicht die für eine angemessene Erfolgskontrolle erforderlichen Informationen. Obwohl das BMJV den tatsächlichen Erfolg der Arbeit nicht beurteilen konnte, bewilligte es dem Verein von Jahr zu Jahr immer höhere finanzielle Mittel.

## 5 Stellungnahme des Bundeskanzleramtes

Das Bundeskanzleramt hat erklärt, dass es seine federführende Rolle für die Nachhaltigkeitsstrategie wahrnehme. So habe sich der Staatssekretärsausschuss regelmäßig mit Themen aus der ganzen Breite der Nachhaltigkeitspolitik befasst. Seine Beschlüsse seien für alle Ressorts bindend. Zudem sei unter Federführung des Bundeskanzleramtes das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit beschlossen worden, das wesentliche Vorgaben für das Verwaltungshandeln festlege. Diese Beispiele würden die federführende Rolle des Bundeskanzleramtes belegen. Die Federführung habe jedoch Grenzen. Denn aus dem in Artikel 65 Grundgesetz verankerten Ressortprinzip folge, dass die Ressorts

für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie in den von ihnen jeweils verantworteten Politikfeldern in erster Linie selbst zuständig sind.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat sich allgemein zu den festgestellten Defiziten bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie geäußert. Aus seiner Sicht ist der vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Handlungsbedarf darauf zurückzuführen, dass die einschlägigen Regeln entweder nicht bekannt sind oder aber nicht angewendet werden. Einige Ressorts merkten zudem an, dass sie inzwischen bereits interne Maßnahmen umgesetzt hätten, um die Nachhaltigkeitsprüfung von Fördermaßnahmen zu verbessern. Das BMBF wies darauf hin, dass es eine Projektgruppe eingerichtet habe, um eine ressorteigene Nachhaltigkeitsstrategie zu erarbeiten.

## 6 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

Die tatsächliche Umsetzung des Leitprinzips der Nachhaltigkeit in der Praxis bleibt hinter dem Anspruch der Nachhaltigkeitsstrategie zurück. Unsere übergreifende Auswertung zeigt die Grenzen der Nachhaltigkeitsstrategie und der für ihre Umsetzung vorgesehene Architektur auf.

Das Ressortprinzip räumt den Ressorts bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie weitgehende Handlungsfreiheiten ein. Mit diesen Freiheiten eng verknüpft ist zugleich ein hohes Maß an Eigenverantwortung für den jeweils eigenen Bereich, aber notwendigerweise auch für das große Ganze – die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie insgesamt.

Der Bundesrechnungshof erkennt die bisherigen Maßnahmen der Bundesregierung und der einzelnen Ressorts an. Sie sind ein Schritt in die richtige Richtung. Es bedarf jedoch weiterer Anstrengungen, um Nachhaltigkeit als Leitprinzip in der Verwaltungspraxis noch stärker zu verankern und noch konsequenter zu berücksichtigen.

Die Ressorts treffen nach wie vor nicht konsequent genug alle Fach- und Verwaltungsentscheidungen unter Berücksichtigung des Leitprinzips der Nachhaltigkeit. Auch die Verweise einzelner Ressorts auf ihre bisherigen Aktivitäten mit Bezug zur Nachhaltigkeit entkräften diese Bewertung nicht. Sie bestätigen lediglich, dass die Ressorts die Nachhaltigkeitsrelevanz ihrer Arbeit zwar erkannt haben. Gleichwohl gelingt es ihnen noch immer nicht, diese Erkenntnis in ein ausnahmslos am Leitprinzip der Nachhaltigkeit ausgerichtetes Handeln



umzusetzen, vorhandene Regelungen in der Praxis anzuwenden und damit Nachhaltigkeitsaspekte zu berücksichtigen. Auch die Ausführungen des BMF bestätigen diese Einschätzung des Bundesrechnungshofes.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt deshalb seine Bewertung, dass die Ressorts die mit ihrer Ressortverantwortung verbundene Aufgabe – das Leitprinzip der Nachhaltigkeit konsequent in der Praxis umzusetzen – noch nicht ausreichend ausfüllen. Dies liegt u. a. daran, dass Entscheidungsträger und operativ zuständige Stellen

- die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten – zum Teil bewusst – ausschließen;
- hierfür vorgesehene Regelungen und geeignete „Instrumente“ nicht oder nur unzureichend kennen und anwenden und/oder
- ihnen die Auswirkungen einer fehlenden Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten nicht bewusst sind.

Die **Ressorts** müssen deshalb stärker in die Pflicht genommen werden; das Thema Nachhaltigkeit muss näher an die Praxis heranrücken und Teil derselben werden. Es bedarf ressorteigener (Umsetzungs-)Strategien. Diese sollten so gestaltet sein, dass sie nicht nur die strategische Ausrichtung der Arbeit bestimmen, sondern auch als Anleitung für die operative und administrative Verwaltungstätigkeit dienen können. Sie müssen konkrete Handlungsanleitungen für die praktische Umsetzung bieten, insbesondere für die – bei allen Entscheidungen vorzunehmende – integrierte Betrachtung der drei Nachhaltigkeitsdimensionen. Zudem müssen alle Ressorts intern gegenüber ihren Beschäftigten und extern z. B. gegenüber Zuwendungsempfängern, Lieferanten, Dienstleistern, Verbänden etc. deutlicher als bisher herausstellen, dass Nachhaltigkeitsaspekte bei allen Entscheidungen zu berücksichtigen sind bzw. von der Bundesregierung berücksichtigt werden.

Das **Bundeskanzleramt** muss hierzu aufgrund seiner federführenden Verantwortung für die nachhaltige Entwicklung eine stärkere Rolle für sich beanspruchen. Auch unter Wahrung des Ressortprinzips muss es möglich sein, die Aktivitäten der Ressorts besser zu koordinieren und das Leitprinzip der Nachhaltigkeit stärker zu verankern. Andernfalls wäre die gewählte institutionelle Architektur nicht geeignet, die Nachhaltigkeitsstrategie erfolgreich umzusetzen.

Die **Ressortkoordinatoren für nachhaltige Entwicklung** sollten die Vorgaben und Regelungen zur Nachhaltigkeit in ihren Ressorts besser bekannt machen. Hierzu könnten z. B. Leitfäden oder Arbeitsanleitungen neu erstellt oder bereits vorhandene Dokumente im Hinblick auf das Thema der Nachhaltigkeit aktualisiert werden.<sup>31</sup> Zudem sollten die Koordinatoren darauf hinwirken, dass die für eine Umsetzung des Leitprinzips der Nachhaltigkeit notwendigen Strukturen in den Ressorts geschaffen und die hierfür relevanten Stellen für das Thema sensibilisiert werden.

Der **Staatssekretärsausschuss** sollte dies möglichst eng begleiten. Ziel sollte sein, dass die Ressorts das Leitprinzip bei allen finanzwirksamen Maßnahmen angemessen und durchgängig beachten und ihre Entscheidungen ausschließlich nach einer integrierenden und nachvollziehbaren Abwägung der drei Dimensionen treffen. Hierfür sollte der Staatssekretärsausschuss die Ministerien verpflichten, Ressortkonzepte für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie zu entwickeln und sich regelmäßig von ihnen über den Umsetzungsstand unterrichten lassen.

Dr. Mähring



Demir

---

<sup>31</sup> Beispielhaft ist hier die BMF-Arbeitsanleitung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu nennen: Darin könnte das BMF klarstellen, dass die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit in jeder Entscheidungsphase in Einklang gebracht werden müssen.