

Deutscher Bundestag

Parlamentarischer Beirat für Nachhaltige Entwicklung

Öffentliche Anhörung zum Thema

„Nachhaltigkeitsprüfung“

am 28. 2. 2007 in Berlin

Beantwortung des Fragenkatalogs

Armin Grunwald, Jürgen Kopfmüller

Teil 1 Konzept einer Nachhaltigkeitsprüfung

Ein konkretes und umfassendes Konzept einer Nachhaltigkeitsprüfung ist von den Autoren bislang nicht entwickelt worden, was natürlich auch an dieser Stelle nicht geleistet werden kann. Wohl aber werden inhaltliche, prozedurale und institutionelle Punkte benannt und diskutiert, die auf den bisherigen Arbeiten des ITAS beruhen, und die wir für entscheidend halten. Diese umfassen das konkrete Nachhaltigkeitsverständnis als konzeptionelle und inhaltliche Grundlage, die Ziele einer Nachhaltigkeitsprüfung, prozedurale und institutionelle Elemente einer praktischen Umsetzung dieses Konzepts sowie Hinweise auf wesentliche Probleme.

1. Zum Verständnis nachhaltiger Entwicklung

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung hat sich in den letzten 20 Jahren weltweit zu dem zentralen Begriff entwickelt, anhand dessen über die zukünftige Entwicklung der Menschheit diskutiert wird. Es bezeichnet einen *Prozess* gesellschaftlicher Veränderung. Nach der heute überwiegend akzeptierten Definition ist nachhaltige Entwicklung dann realisiert, wenn sie „die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“. Damit hat Nachhaltige Entwicklung in ethischer Hinsicht ein doppeltes Fundament (vgl. Grunwald/Kopfmüller 2006): sie betrifft (1) die aktive Übernahme von Verantwortung für zukünftige Generationen (Zukunftsverantwortung), und (2) Gerechtigkeitsüberlegungen unter den heute Lebenden (Verteilungsgerechtigkeit).

(1) Verantwortung für zukünftige Generationen: Nachhaltige Entwicklung ist untrennbar mit Zukunftsverantwortung verbunden (auch als intergenerative Gerechtigkeit oder Generationengerechtigkeit bezeichnet). Es geht dabei um die langfristige Sicherung und Weiterentwicklung der Grundlagen der menschlichen Zivilisation angesichts der begrenzten Belastbarkeit der natürlichen Umwelt und ökonomischer und sozialer Zukunftsrisiken. Nachhaltige Entwicklung fordert, die Zeitspanne, für die wir Verantwortung übernehmen, weit über traditionelle Formen der Zukunftsvorsorge, wie etwa für Kinder und Enkel, hinaus auszudehnen. Hier gilt es konkret die Frage zu beantworten, *was wir in welchem Zustand* zukünftigen Generationen hinterlassen sollen. Zukunftsverantwortung impliziert angesichts von Belastbarkeitsgrenzen der natürlichen Umwelt und von existierenden sozialen sowie ökonomischen Problemen häufig die Notwendigkeit von Vorsorge statt einer nachträglichen Reparatur bereits eingetretener Schäden. Insbesondere bei schleichenden Bedrohungen der natürlichen Ressourcen wie z.B. der Anreicherung von Chemikalien in Böden, in den Ozeanen oder im Grundwasser, dem Klimawandel oder auch dem Ozonabbau ist eine vorbeugende Strategie geboten, wie auch bei analog langsamen Veränderungen im ökonomischen, sozialen oder politischen Bereich.

(2) Verantwortung für heute lebende Menschen: Bereits im Brundlandt-Bericht wird (ein Mehr an) Gerechtigkeit als Ziel nachhaltiger Entwicklung genannt. Gerechtigkeit wird in erster Linie daran gemessen, nach welchen Kriterien Naturressourcen, Wohlstand, Rechte, Pflichten, soziale und ökonomische Ressourcen sowie Einfluss- und Wahlmöglichkeiten zwischen den Menschen verteilt werden. Weiterhin wird Ungerechtigkeit (ungerechte Verteilung sowie ungerechte „Besitzstände“) als Ursache für globale Problemlagen und Konflikte identifiziert. Massive Ungerechtigkeiten im Zugang zu begrenzten Ressourcen führen zu gesellschaftlichen und sozialen Konflikten, z.B. in einigen Ländern im Hinblick auf knapper werdendes Trinkwasser. Ungerecht verteilte Lebensbedingungen führen häufig auch zu einer verschieden verteilten Abhängigkeit von Umweltrisiken. Naturkatastrophen wie Erdbeben, Überschwemmungen oder Erdrutsche finden häufig die meisten Opfer in den Slums der „Dritten Welt“, die an unge-

eigneten Standorten „wild“ und ohne Schutzmaßnahmen entstanden sind. Neben derartigen Verteilungsungerechtigkeiten auf globaler Ebene (Nord/Süd-Konflikt) geraten zunehmend auch Gerechtigkeitsfragen innerhalb von Weltregionen und einzelnen Ländern in den Blick. Hierzu gehört vor allem die Sicherstellung der Chancengleichheit in Bezug auf Bildung, Einkommen und Teilhabe an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen, die Gleichberechtigung von Frauen und die gerechte Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme vor dem Hintergrund des durch sich verändernde Realitäten in Gefahr geratenden „Generationenvertrags“.

Angesichts dieser Anforderungen und der gegenwärtigen, zum Teil schwerwiegenden Nachhaltigkeitsprobleme ist aktives politisches und gesellschaftliches Handeln in Form von geeigneten, zielorientierten Strategien und Maßnahmen erforderlich, die vielfach merkliche Veränderungen der gegenwärtigen Produktions- und Lebensstile einschließen müssen.

2. Das integrative Konzept nachhaltiger Entwicklung

Grundlegende Orientierungen wie „Gerechtigkeit“, „Verantwortung“ oder „Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen“ bedürfen einer Konkretisierung, wenn sie in angemessener Weise in gesellschaftliches Handeln und praktische Politik umgesetzt werden sollen. Vielfach erfolgt dies, indem auf die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit verwiesen wird: Ökologie, Ökonomie und Soziales. Diese Vorstellung hat sich zwar in der öffentlichen Kommunikation zum Teil durchgesetzt und ist auch Gegenstand politischer Rhetorik, sie ist jedoch von der Sache her unzureichend.

Denn das dimensionen-bezogene Modell der Nachhaltigkeit leistet erstens der Vorstellung Vorschub, dass sich ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit unabhängig voneinander realisieren ließen. Auch wenn gesagt wird, dass es sich nicht um die einfache *additive* Zusammenführung dreier nebeneinander stehender Säulen handelt, bleibt es letztlich offen, ob und unter welchen Bedingungen und Kriterien eine übergreifende Integration der drei Dimensionen erfolgen und gelingen kann. Zweitens stellt sich das Problem des Umgangs mit Konflikten zwischen den drei Dimensionen. Falls nicht alle Forderungen gleichzeitig erfüllbar sind, müsste entweder ein Kompromiss ausgehandelt werden, in dem alle drei Zielkomponenten gleichermaßen Abstriche hinnehmen müssten, oder es müssten Prioritäten festgelegt werden, die klarstellen, welche Nachhaltigkeitsdimension im Konfliktfall (klassisch sind die Konflikte zwischen Ökonomie und Ökologie sowie zwischen Ökonomie und Sozialem) Vorrang haben soll. Solche Kriterien für den Umgang mit Konflikten zwischen den Dimensionen überschreiten jedoch die Reichweite des Dimensionenmodells und verlangen nach einer übergeordneten Betrachtungsebene.

Ausgangspunkt *integrativer* Nachhaltigkeitskonzepte ist vor diesem Hintergrund die Überlegung, dass die der Nachhaltigkeit zugrunde liegenden normativen Prämissen Zukunftsverantwortung und Verteilungsgerechtigkeit *Dimensionen übergreifend* angelegt sind. Wegen der vielfältigen Verflechtungen zwischen den Dimensionen lassen sich Nachhaltigkeitserwägungen nicht getrennt in den einzelnen Dimensionen vornehmen. Die Dimensionen übergreifende Komplexität von Ressourcen-, Grundgüter- und Nutzungsstrukturen erfordert, Nachhaltigkeitsprobleme wie auch Handlungsstrategien integrativ zu untersuchen. In diesem Sinne hat z.B. auch die deutsche Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie nicht die einzelnen Dimensionen, sondern vier querschnittshafte Prinzipien an den Anfang gestellt: Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung.

Im integrativen Nachhaltigkeitskonzept der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF) (vgl. Kopfmüller et al. 2001) wurde neben der Gerechtigkeit in den beiden eingangs genannten Bedeutungen der *globalen Orientierung* der Nachhaltigkeit großes Gewicht beigemessen. Viele Nachhaltigkeitsprobleme wie strato-

sphärischer Ozonabbau, Klimawandel, Verlust an Biodiversität, Bodendegradation oder Wasserknappheit bzw. -verschmutzung, Bevölkerungswachstum, Armut, Unterernährung, Arbeitslosigkeit oder wachsende Einkommensverteilungsungleichheiten sind globaler Natur, wenn auch häufig regional unterschiedlich verteilt (Globaler Wandel), und zumindest teilweise durch globale Verflechtungen verursacht. Die Bewältigung dieser globalen Probleme erfordert gemeinsame globale Anstrengungen, sowohl was die Identifizierung und Analyse der Probleme und ihrer Ursachen als auch die Entwicklung und Umsetzung von Lösungsstrategien anbelangt. Daraus folgt, dass es keine lokalen, regionalen oder nationalen "Inseln der Nachhaltigkeit" geben kann, auch keine sektorale oder politikfeldspezifische Nachhaltigkeit, sondern dass Nachhaltigkeit immer auch den Blick auf "das Ganze" umfassen muss.

Im integrativen Konzept geht es darum, das Postulat global verstandener Gerechtigkeit in Zeit und Raum auf die menschliche Nutzung von (natürlichen und sozialen) Ressourcen und ihre Weiterentwicklung zu beziehen. Generelle Ziele nachhaltiger Entwicklung sind danach:

- die Sicherung der menschlichen Existenz
- die Erhaltung des gesellschaftlichen Produktivpotenzials
- die Bewahrung der Entwicklungs- und Handlungsmöglichkeiten der Gesellschaft

Diese Ziele wurden in Form von Nachhaltigkeitsregeln auf konkrete Aspekte gesellschaftlicher Entwicklung bezogen. Unterschieden wurde dabei zwischen *substantziellen* Regeln, die inhaltliche Mindestanforderungen beschreiben, auf deren Gewährleistung alle heute und zukünftig lebenden Menschen einen Anspruch haben, und *instrumentellen* Regeln, die wesentliche Mittel bzw. Rahmenbedingungen zur Realisierung dieser Mindestanforderungen benennen (Tab. 1).

Diese Regeln dienen als Leitorientierungen für künftige Entwicklungspfade und als Prüfkriterien für die Bewertung verschiedenster „Objekte“ unter Nachhaltigkeitsaspekten. Aufgrund ihrer a priori universellen, d.h. system- und kontextunabhängigen Geltung sind sie relativ abstrakt formuliert. Ihre Kontextualisierung (z.B. in Bezug auf Regionen, Politikfelder oder Wirtschaftsbereiche) muss anhand der jeweiligen spezifischen Anforderungen erfolgen. Die weitere Untersetzung erfolgt mittels Indikatoren.

Die Regeln beschreiben *Mindestanforderungen* nachhaltiger Entwicklung. Politische oder gesellschaftliche Ziele darüber hinaus sind legitim, allerdings nur in dem Maße unter Nachhaltigkeitsaspekten zulässig, wie ihre Umsetzung die Erfüllung der Regeln nicht gefährdet. In Bezug auf die Bewertung politischer (oder anderer) Maßnahmen kann es dabei zu Konflikten zwischen verschiedenen Regeln kommen. Es wird dann notwendig, zwischen Kernbereichen und Randbereichen der Regeln zu unterscheiden, um Abwägungen und Prioritätensetzungen vornehmen zu können.

3. Sinn und Zweck einer Nachhaltigkeitsprüfung

Nachhaltige Entwicklung betrifft das Verhältnis von menschlicher Wirtschaftsweise, den sozialen Grundlagen einer Gesellschaft und den verfügbaren natürlichen Ressourcen auf globaler Ebene. Mit dem Leitbild ist somit eine Gestaltungsaufgabe in einer Komplexität verbunden, die einmalig in der Menschheitsgeschichte ist: die Menschheit bzw. Weltgesellschaft „als Ganzes“ wird zum Objekt von bewusster Gestaltung. In diesem Rahmen sind Steuerungsleistungen auf lokaler, regionaler, nationaler und globaler Ebene erforderlich. Die jeweiligen Akteure sind dabei konfrontiert mit der Ungewissheit und Unvollständigkeit des Wissens über die komplexen Entwicklungsprozesse und Nachhaltigkeitsprobleme, mit dem Vorliegen teils unvereinbarer und von verschiedenen Interessen dominierter Bewertungen, mit der

Begrenztheit ihrer Steuerungsfähigkeit sowie mit der Vielfalt und Konfliktträchtigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen für mehr Nachhaltigkeit.

Dem politischen System kommt in der Umsteuerung auf eine nachhaltige Entwicklung eine herausgehobene Verantwortung zu. Trotz aller Infragestellungen der Steuerungskapazität nationaler Staaten in einer sich weiter globalisierenden Welt bleibt es dem demokratischen politischen System vorbehalten, verbindliche Vorgaben für die weitere Entwicklung eines Gemeinwesens auch auf nationaler Ebene zu machen. Angesichts der genannten Anforderungen des Nachhaltigkeitsleitbilds und der bestehenden Probleme ist es nahe liegend, politische Maßnahmen und gesetzgeberische Aktivitäten auf ihre nachhaltigkeitsbezogene Wirkung hin zu untersuchen bzw. zu gestalten. Eine solche Nachhaltigkeitsprüfung muss einen Platz in einem umfassenden Konzept der Gestaltung der Lebensbedingungen unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit haben. Um dem gerecht werden zu können, muss sie konzeptionell, institutionell und prozedural angemessen im Sinne des o. g. Nachhaltigkeitsverständnisses umgesetzt werden.

Politische Maßnahmen und Gesetzesvorhaben haben einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Gesellschaft. Sie greifen steuernd ein, sind verbindlich, demokratisch legitimiert und stellen, sind sie einmal in Kraft, Randbedingungen für die Zukunft dar. Gerade das politische Handeln hat oftmals, aller tagespolitischen Aktualität zu Trotz, unter deren Einfluss es oft zustande kommt, einen langfristigen Einfluss auf die Gesellschaft. Normative Vorgaben der Nachhaltigkeit ernst genommen, führt dies zu speziellen Anforderungen auch an das politische Handeln.

Natürlich ist die Integration des Nachhaltigkeitsleitbilds in expliziter oder auch impliziter Form in Gesetze und politische Maßnahmen nicht in Gänze neu. Vielmehr kann auf verschiedene, bereits sektoral implementierte Forderungen nach der Berücksichtigung im politischen Handeln und auch auf konkrete Umsetzungen Bezug genommen werden. Hierzu gehören die Verankerung der nachhaltigen Entwicklung in verschiedenen Planungsprozessen wie der Raum- und Regionalplanung, verschiedene Bereiche des Umweltrechts, der Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenversicherung und Aspekte der Generationengerechtigkeit im Sozialversicherungssystem. Auch einzelne politische Maßnahmen oder Dokumente wie die nationale Nachhaltigkeitsstrategie sind hier zu erwähnen. Was jedoch durch eine Nachhaltigkeitsprüfung neu zu implementieren wäre, ist zweierlei:

- zum einen eine *systematische und umfassende* Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im politischen Handeln, und dies in einer das politische System verpflichtenden Form, und
- zum anderen die Durchführung von Nachhaltigkeitsbewertungen in einer nicht mehr fallbezogenen, sondern standardisierten Weise.

Vor diesem Hintergrund wirken Nachhaltigkeitsprüfungen auf nationaler Ebene in zwei Richtungen:

- nach *innen*, indem sie das Leitbild der Nachhaltigkeit als verbindlich für sämtliche nationalen politischen Handlungen verdeutlichen (während z.B. auch eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie nur eine politische Maßnahme unter vielen ist)
- nach *außen*, indem sie Ansatzpunkte liefern, über eine Mehrebenen- (d. h. verschiedene Akteure und räumlich-politische Ebenen einbeziehenden)- Politik und neue Formen einer Global Governance Überzeugungsarbeit auch im internationalen Bereich - z. B. in supranationalen Organisationen - zu leisten.

Etwas konkreter gefasst, wären die Ziele einer Nachhaltigkeitsprüfung neben der verstärkten Sensibilisierung und Festlegung der Akteure auf Nachhaltigkeitsziele (auf der legislativen, der exekutiven und auch der judikativen Ebene) in zweierlei Richtung zu suchen:

- als *Vermeidungsstrategie* hinsichtlich negativer Folgen sowohl *bereits bestehender* Maßnahmen und Gesetze (retrospektive Nachhaltigkeitsprüfung) als auch entsprechender *geplanter* Vorhaben unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit (prospektive Nachhaltigkeitsprüfung). Ein solcher Ansatz würde sich von der bisherigen Praxis in anderen Staaten unterscheiden, in denen der Fokus bei Nachhaltigkeitsprüfungen vorwiegend auf geplante Vorhaben beschränkt ist. Im Falle von Vorhaben würde die Nachhaltigkeitsprüfung eine Art Frühwarnfunktion übernehmen, so dass Modifikationen in die entsprechenden politischen Maßnahmen eingebracht werden können, ohne dass die negativen Folgen bereits Realität geworden wären. Dies hätte eine Verkürzung des Lernzyklus zur Folge. Im Falle der Prüfung bereits bestehender Maßnahmen ginge es ggf. um im Nachhinein vorzunehmende Korrekturen.
- als *Förderstrategie* für eine nachhaltige Entwicklung durch die Identifikation und Stärkung nachhaltigkeitsfördernder Effekte in politischen Maßnahmen.

Insgesamt darf eine Nachhaltigkeitsprüfung nicht in ein ja/nein-Schema münden, d.h. in Aussagen, ob die politische Maßnahme nachhaltigkeitsverträglich ist oder nicht. Weder eine Unbedenklichkeitsbescheinigung in Sachen Nachhaltigkeit noch ein Prüfsiegel sind Hauptziel einer Nachhaltigkeitsprüfung. Es geht vielmehr um die *gestaltungsorientierte Mitwirkung an politischen Maßnahmen, mit denen Nachhaltigkeitsziele erreicht werden sollen*. Dabei wird sich vielfach ein differenziertes Bild ergeben und es werden Abwägungen zwischen „ja“ und „nein“ erfolgen müssen, oder es können Anhaltspunkte gegeben werden, auf welche Weise mögliche negative Effekte vermieden und positive gefördert werden können.

4. Probleme und Herausforderungen

Eine Nachhaltigkeitsprüfung politischer Maßnahmen birgt verschiedene methodische und konzeptionelle Herausforderungen und Probleme:

- Nachhaltigkeit ist ein normatives Konzept und damit in wesentlichen Teilen ein politischer, und das heißt auch kontroverser Begriff. Werden sich die Parteien noch darauf verständigen können, vielleicht die Brundtland-Definition zur Grundlage zu machen, wird es dennoch Konflikte geben wenn es darum geht festzulegen, was daraus für konkrete Handlungsfelder wie Energieversorgung, soziale Sicherungssysteme, Landwirtschaft oder Verkehr bedeutet. Eine Nachhaltigkeitsprüfung ist damit immer auch ein politischer Prozess.
- Auf der anderen Seite muss aber darauf geachtet werden, dass eine Nachhaltigkeitsprüfung nicht (allein) unter tagespolitischen Vorgaben und aktuellen Mehrheitsverhältnissen erfolgt. Es muss darum gehen, darüber hinaus für längerfristige Horizonte bestimmte Verbindlichkeiten im politischen System zu erzeugen.
- Die Nachhaltigkeitsprüfung muss auf dem Boden des besten verfügbaren Wissens erfolgen. Wissenschaft hat daher hier einen wesentlichen Platz. Gleichwohl ist die Beteiligung der Wissenschaft nicht hinreichend, da in vielen Fällen die Wissensgrundlage aus Sicht der Wissenschaft unzureichend ist, aber dennoch Prüfungen vorgenommen werden müssen. Urteilkraft unter den Bedingungen unvollständigen und unsicheren Wissens zu entwickeln ist eine der wichtigsten Teilaufgaben einer Nachhaltigkeitsprüfung, die nur in Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft, Entscheidungsträgern und Gesellschaft leistbar ist. Die Einbeziehung von gesellschaftlichen Gruppen und von deren praktischem, lebensweltlichem Wissen in den Prüfungsprozess wäre daher ein wichtiges Element der Fundierung des erforderlichen Wissens.

- Deutschland ist keine Insel in der globalisierten Welt. Von daher ist es wenig funktional, in einer Nachhaltigkeitspolitik und -gesetzgebung einen nationalen Sonderweg zu beschreiten. Zwar kann in gewissem Umfang eine Vorreiterrolle sinnvoll und notwendig sein. Es ist aber auf die Einbettung in einen größeren Kontext im Rahmen der erwähnten Mehrebenenpolitik zu achten.

5. Elemente einer Institutionalisierung des Konzepts

Vor diesem Hintergrund ist bereits die Frage der institutionellen Realisierung einer Nachhaltigkeitsprüfung nicht leicht zu beantworten. Unser Vorschlag – der im Folgenden durch die Antworten auf die Fragen in Teil 2 konkretisiert wird – läuft auf folgendes Modell hinaus:

- es sollte ein zweistufiges Verfahren gewählt werden. Aus der Fülle aller politischen Maßnahmen auf der nationalen Ebene sind auf der ersten Stufe jene zu identifizieren, die – gemessen an einer noch zu definierenden Schwelle – hinreichend relevant für eine nachhaltige Entwicklung sind, um den Aufwand einer Nachhaltigkeitsprüfung zu rechtfertigen. Auf der zweiten Stufe würde dann die eigentliche Nachhaltigkeitsprüfung erfolgen.
- beide Stufen sollten von einer Institution außerhalb des politischen Systems, etwa einer unabhängigen wissenschaftlichen Einrichtung, betreut und federführend – möglichst in Kooperation mit Vertretern aus dem Parlament und Verwaltungs- und Rechtsexperten – durchgeführt werden.
- es sollte eine mehrjährige Probephase vorgesehen und insgesamt eine möglichst "lernfähige" Institutionalisierungsform gewählt werden.
- prospektive Nachhaltigkeitsprüfungen sollten nicht als Prüfung *nach* erfolgter Formulierung der geplanten politischen Maßnahmen erfolgen, sondern als *begleitender* Prozess. Ihre Ergebnisse könnten auf diese Weise die Ausprägung der Maßnahmen beeinflussen.
- Nachhaltigkeitsprüfungen können ggf. den Entscheidungsprozess verlangsamen. Durch geeignete Institutionalisierungsform kann dieser Effekt minimiert werden. Es kann jedoch die Notwendigkeit von Abwägungen entstehen zwischen dem Wunsch nach schnellen Verfahren und dem Ziel der qualitativen Verbesserung der politischen Vorhaben. Qualität erfordert Zeit.
- die beauftragte Institution muss den Spagat schaffen, einerseits mit politischem Auftrag und wechselnden Auftraggebern zu arbeiten, andererseits aber die Qualität und die Unabhängigkeit der Prüfung sicherstellen zu müssen.
- hierzu sollten zwei Arten von „Aufsicht“ eingeführt werden: eine politische, die die erforderlichen Schnittstellen zum politischen Betrieb im Blick hat, und eine wissenschaftliche (z. B. in Form eines Beirats), die die wissenschaftliche Qualität und Unabhängigkeit beobachtet.

Teil 2 Fragen zur Nachhaltigkeitsprüfung

Teil 2.1 Allgemeines

1. Was sind notwendige Bestandteile einer Nachhaltigkeitsprüfung?

Notwendige Bestandteile einer Nachhaltigkeitsprüfung sind

- die Festlegung des *Gegenstandsbereiches*: worauf soll die Nachhaltigkeitsprüfung sich beziehen, welches sind die (bereits in Kraft befindlichen und/ geplanten) Objekte, die geprüft werden sollen? Wenn es hier abgestufte Vorstellungen gibt, z.B. im Hinblick auf das Ausmaß der erwarteten Nachhaltigkeitsfolgen, dann bedarf es zusätzlich konkreter Vereinbarungen über die Kriterien.
- die Festlegung von *Kriterien*, durch die das *Verständnis von nachhaltiger Entwicklung* möglichst präzise geklärt wird. Nachhaltigkeit ist kein klar definierter Begriff (vgl. z.B. die Auseinandersetzungen um starke oder schwache Nachhaltigkeit). Da die Nachhaltigkeitsprüfung möglichst objektiv und transparent sein soll, muss festgelegt worden sein, was mit *Nachhaltigkeit* gemeint ist. Als Ausgangspunkt hierfür sollten bereits vorhandene zentrale politische Dokumente (primär die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung) und eingeführte wissenschaftliche Ansätze (wie das integrative Konzept der Helmholtz-Gemeinschaft) verwendet werden.
- die Bestimmung von *Indikatoren*, die für die jeweilige Prüfung zu erheben sind und von möglichst quantitativen Zielwerten für diese Indikatoren. Eine Bewertung kann dann anhand eines Vergleichs zwischen (gemessenen, berechneten oder modellierten Werten für die Indikatoren und den Zielen erfolgen. Ein Problem besteht hierbei darin, dass Effekte einzelner Maßnahmen oder Gesetze in der Realität komplexer gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse nur schwer isolier- und damit bewertbar sind. Hierfür muss ein angemessenes Verfahren vorgesehen werden.
- Festlegung des räumlichen und zeitlichen Rahmens, in dem die Prüfung vorgenommen werden soll.
- Verfahren zum *Umgang mit Konflikten*: es ist davon auszugehen, dass Kriterien und zugehörige Indikatoren einen heterogenen und multidimensionalen Satz von Werten ergeben. Hiermit kann in zweierlei Weise umgegangen werden: zum einen kann die Prüfung so gestaltet werden, dass die Einzelelemente am Ende zu einem einzigen Bewertungskoeffizienten aggregiert werden müssen. Hierbei kann es zu Konflikten hinsichtlich der Gewichtung und Prioritätensetzung kommen. Dieser könnte mit einer prinzipiellen Gleichgewichtsmaßgabe umgangen oder mit einem System von Gewichtungs- oder Priorisierungsregeln bearbeitet werden. Zum anderen kann auf Aggregation bis zu einem gewissen Grad verzichtet und ein differenzierteres Prüfergebnis vorgelegt werden, dargestellt z. B. anhand von Netzdiagrammen, mit denen distance-to-target Betrachtungen abgebildet werden können.
- Klärung wichtiger Verfahrenselemente: welche Institution ist für die Prüfung verantwortlich, wie wird sie politisch eingebunden, wie wird ihre Arbeit wissenschaftlich begleitet, wie werden Qualität und Unabhängigkeit von einseitigen politischen Einflüssen gesichert, welche weiteren Schritte sollen bei bestimmten Prüfergebnissen ausgelöst und von wem durchgeführt werden? Dies muss in einer standardisierten Weise erfolgen.
- die erklärte Bereitschaft des politischen Systems, die Ergebnisse von Nachhaltigkeitsprüfungen ernst zu nehmen. D.h. es müssen ggf. geplante Gesetzesvorhaben modifiziert oder es müssen be-

reits bestehende verändert werden. Das Ergebnis der Nachhaltigkeitsprüfung darf nicht nur eine unverbindliche Beratungsleistung sein. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür wäre, wenn dem Nachhaltigkeitsleitbild Verfassungsrang eingeräumt würde, was in einigen anderen Ländern bereits gegeben, in Deutschland allerdings noch im frühen Diskussionsstadium befindlich ist.

2. Wo liegen Chancen und Grenzen einer Nachhaltigkeitsprüfung?

Die hauptsächliche Chance einer Nachhaltigkeitsprüfung besteht in einem zentralen Beitrag zu einem umfassenden Steuerungskonzept in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung auf nationaler Ebene.

Neben den direkten Effekten im Hinblick auf die Vermeidung negativer und die Förderung positiver Nachhaltigkeitseffekte durch entsprechenden Einfluss auf politische Maßnahmen auf Bundesebene kann auch ein Beitrag zu einem Bewusstseinswandel erreicht werden (Signalwirkung). Wenn (wenigstens prinzipiell) alle politischen Maßnahmen und Gesetze auf Bundesebene auf Nachhaltigkeit hin untersucht werden können, sollte dies zu einer Sensibilisierung des gesamten politischen und Rechtssystems für diese Fragen führen. Das Leitbild der Nachhaltigkeit wäre dann ein ständiger Begleiter in allen als relevant erachteten Entscheidungen. Dies wäre etwas ganz anderes als die gegenwärtige Praxis in Deutschland, in der die nationale Nachhaltigkeitsstrategie in weiten Teilen von den tagespolitischen Aktivitäten isoliert ist. Diese Sensibilisierung könnte dann auch in die Bevölkerung ausstrahlen und dort den lange beklagten Mangel an Wissen um und Anteilnahme an die Gedanken der Nachhaltigkeit verringern.

Dass so etwas durchaus gelingen kann, ist an der Gleichstellungspolitik in Bezug auf Mann und Frau in den letzten 10-15 Jahren zu erkennen. Dadurch wurden verpflichtende Tatbestände geschaffen, durch die zum einen wichtige Ziele in Bezug auf Gleichstellung tatsächlich erreicht wurden; zum anderen wurde durch dieses Vorgehen der Gedanke der Gleichstellung auch stärker in der Bevölkerung verankert.

Grenzen von Nachhaltigkeitsprüfungen liegen in der Natur der Sache selbst:

- die Tatsache, dass Nachhaltigkeit ein normatives und damit in seinen Ausprägungen vielfach kontroverses Konzept ist, erschwert eine Operationalisierung von Nachhaltigkeitsprüfungen über Parteigrenzen und Wahlperioden hinweg.
- die inhaltlich komplexe Natur der Nachhaltigkeit (vgl. Tab. 1) erschwert die Operationalisierung, wenn sie in Form einfach gehaltener Indikatorensysteme und Checklisten erfolgen soll, sowie die Aggregation von heterogenen, möglicherweise widersprüchlichen Nachhaltigkeitsbewertungen unter verschiedenen Kriterien.
- die Unvollständigkeit des verfügbaren Wissens über die betroffenen gesellschaftlichen und natürlichen Systeme sowie ihre Wechselwirkungen einerseits, und die unvermeidbaren Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Extrapolation dieser Wissensbestände in die Zukunft andererseits erfordern den Mut zur Urteilskraft auf unsicherem Boden genauso wie die Bereitschaft zur Modifikation einmal getroffener Urteile bei sich verändernden Wissensbeständen.
- Grenzen werden möglicherweise auch durch die verfügbaren Kapazitäten gezogen, die sich in einer Begrenzung der Anzahl durchzuführender Prüfungen ausdrücken würde, natürlich auch abhängig von der Bereitschaft der Politik, Kapazitäten zur Verfügung zu stellen.

Diese konzeptionellen und umsetzungspraktischen Grenzen sind jedoch in keiner Weise hinreichende Argumente, eine Nachhaltigkeitsprüfung grundsätzlich in Frage zu stellen. Eine solche Prüfung auf der Basis unsicheren, jedoch besten verfügbaren Wissens ist allemal sinnvoller als aufgrund der nicht vorhandenen Sicherheit auf Nachhaltigkeitsbewertungen ganz zu verzichten. Unter dem Anspruch wissen-

schaftlicher „Wahrheit“ und Vollständigkeit wird man nie das hierfür erforderliche Wissen verfügbar haben. Es kommt also vielmehr darauf an, unter den Bedingungen unvollständigen und unsicheren Wissens Nachhaltigkeitsprüfungen "nach bestem Wissen und Gewissen" möglichst transparent durchzuführen, dabei aber die vorhandenen Unsicherheiten mit zu berücksichtigen.

3. Sind die Voraussetzungen (Daten, wissenschaftliche Erkenntnisse etc.) für eine Nachhaltigkeitsprüfung gegeben? Welche Voraussetzungen müssen noch geschaffen werden? Wo liegen die Hindernisse?

Dieser Punkt schließt direkt an die Antwort zu der vorhergehenden Frage an. Nach unserer Auffassung ist die Frage, ob die Voraussetzungen im Hinblick auf Daten und wissenschaftliche Erfassung gegeben sind, falsch gestellt. Folgt man der Argumentation zu den Chancen und Zielen einer Nachhaltigkeitsprüfung, so kommt es darauf an, die verfügbaren Daten und Kenntnisse möglichst gut einzusetzen. Vollständigkeit und Sicherheit wird niemals erreichbar sein.

Wo allerdings besonders gravierende Unsicherheiten bestehen, kann dies im Einzelfall dazu führen, dass eine Nachhaltigkeitsprüfung nicht zu einem abschließenden Urteil kommen würde. Aber auch in diesem Fall macht eine Nachhaltigkeitsprüfung Sinn. Denn dadurch können zumindest die nachhaltigkeitsrelevanten Aspekte einer politischen Maßnahme aufgedeckt werden. Es ließe sich ein Portfolio der vorhandenen Unsicherheiten und der politischen Positionen hierzu erstellen, das eine wertvolle Hilfe für den weiteren Prozess wäre. Dadurch würde geklärt, worauf im weiteren Verlauf der Entwicklung und der Implementation der politischen Maßnahme unter Nachhaltigkeitsaspekten besonders zu achten ist.

Eine Forderung, dass zunächst alle Voraussetzungen erfüllt sein müssten, bevor eine Nachhaltigkeitsprüfung eingeführt werden könnte, ist also *erstens* nicht gerechtfertigt. Die Einführung selbst kann vielmehr dazu beitragen bzw. dazu genutzt werden, die Voraussetzungen sukzessive zu *schaffen*. *Zweitens* ist es unangebracht, für Nachhaltigkeitsprüfungen eine Genauigkeit zu fordern, wie sie etwa beim TÜV in der Sicherheitsprüfung technischer Anlagen etabliert ist. Da es in der Nachhaltigkeit um komplexe gesellschaftliche Prozesse geht, sind die Effekte, die über den Ausgang einer Nachhaltigkeitsprüfung entscheiden, stets mit mehr oder weniger großen Unsicherheiten verbunden. Dies gilt für die Betrachtung von Vorhaben, bei denen Effekte erst in der Zukunft auftreten und daher prognostiziert oder durch Szenarien greifbar gemacht werden müssen, wie auch für Prüfungen bereits bestehender Maßnahmen und Gesetze. Vielfach wird es nicht möglich sein, diese Effekte mit großer Genauigkeit und Zuverlässigkeit zu analysieren oder zu bestimmen. Entscheidend ist, dass eine Nachhaltigkeitsprüfung trotzdem Sinn macht, weil sie das Augenmerk auf die Aspekte des Prüfungsobjekts lenkt, die besonders nachhaltigkeitsrelevant sind und die einer besonderen Aufmerksamkeit für den weiteren Verlauf der gesellschaftlichen Entwicklung überantwortet werden, auch wenn deren zukünftige Ausprägungen vielleicht nur unter großer Unsicherheit zu analysieren sind.

In derartigen Fällen großer Unsicherheit kann es auch sinnvoll sein, für die zukünftige Entwicklung die *Bedingungen* zu erkunden, unter denen die im Blickpunkt stehende politische Maßnahme negative oder positive Nachhaltigkeitseffekte mit sich bringen wird. In der Regel wird dies anhand von Betrachtungen im Rahmen von *Szenarien bezüglich der weiteren Entwicklung* geschehen, um vorhandene Unsicherheiten über die Zukunft zu strukturieren und konstruktiv mit ihnen umzugehen. Solche Analysen könnten dann Hinweise darauf liefern, wie durch entsprechende weitere Gestaltungsmaßnahmen die positiven Effekte gefördert und die negativen vermieden werden können. Die Nachhaltigkeitsprüfung würde dann kein "bedenklich/unbedenklich"- oder positiv/negativ-Testat, sondern Hinweise auf weitere Erfordernisse im Sinne von Modifikationen oder Forschungsbedarf ergeben.

Teil 2.2 Konzeption, Instrumente und Indikatoren von Nachhaltigkeitsprüfungen

1. Was sind geeignete Prüfungsobjekte (politische Maßnahmen, Programme, Gesetzesvorhaben)? Welche Kriterien (flächendeckende Prüfung oder Themenauswahl, kontroverse oder konsensuale Themen) sollen sie erfüllen?

Gegenstand einer Nachhaltigkeitsprüfung auf nationaler Ebene sollten alle politischen Entscheidungen mit einer *hinreichend großen Relevanz* für Nachhaltigkeitsthemen sein. Der übergreifende und integrative Charakter des Nachhaltigkeitsbegriffs erlaubt hier nicht eine a priori erfolgende Einschränkung auf bestimmte Politikfelder, die Ausblendung etwa von kontroversen Themen wäre wenig sinnvoll und würde das Problem nur auf andere Ebenen verlagern. Vielmehr muss der Bezug zu den Postulaten der intra- und intergenerativen Gerechtigkeit prinzipiell flächendeckend geprüft werden. Dies muss anhand eines Kriterien- bzw. Indikatorensets erfolgen, das auf der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und Ansätzen wie dem integrativen Konzept der HGF basieren sollte (dazu s.u.).

Gegenstände einer Nachhaltigkeitsprüfung sind damit – sowohl bereits getroffene als auch geplante – politische Entscheidungen verschiedener Art, so z.B.

- Gestaltung der Rahmenbedingungen (z.B. Gesetze vom Typ des Kreislaufwirtschaftsgesetzes oder des EEG, Steuergesetzgebung, Sozialgesetzgebung)
- strategische Programme (z.B. zur Sicherstellung der Chancengleichheit)
- Förderprogramme in Forschung und Technologie
- Maßnahmen zur Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland
- Beteiligung an internationalen Beschlüssen (z.B. zur Weltwirtschaftsordnung oder zum Außenhandel der EU)

Nun können aus praktischen Gründen nicht alle politischen Entscheidungen einer Nachhaltigkeitsprüfung unterzogen werden. Wenn dies auch "prinzipiell" vielleicht so sein sollte, wäre es nicht operabel und ist auch nicht erforderlich. Stattdessen ist es von der Sache her gerechtfertigt, nur die unter Nachhaltigkeitsaspekten "hinreichend relevanten" politischen Maßnahmen zu untersuchen. Kriterien für diese Relevanz ergeben sich aus dem Nachhaltigkeitsverständnis. In dem hier zugrunde gelegten Nachhaltigkeitsverständnis liefern die 25 erwähnten substanziellen und instrumentellen Regeln diese Kriterien (siehe Anhang, Tab. 1). Sie können sozusagen als Checkliste verwendet werden, um die Relevanz bestimmter politischer Maßnahmen für Nachhaltigkeit zu beurteilen.

Eine derartige Relevanzbeurteilung stellt den ersten Schritt der Nachhaltigkeitsprüfung dar. Mit Blick auf die Vielzahl der in diesem Sinne auf Nachhaltigkeitsrelevanz zu analysierenden Objekte wird dieser Schritt sehr aufwändig sein. Bereits an dieser Stelle ist keine garantierte Sicherheit der Beurteilung möglich. Auch Relevanzbeurteilungen erfolgen einerseits unter unsicherem Wissen und sind andererseits nicht wertneutral. Damit liegt bereits in dieser ersten Stufe sowohl eine methodische (wissenschaftliche) Herausforderung als auch ein politisches Konfliktpotential.

2. Welche Politikfelder erscheinen für eine Nachhaltigkeitsprüfung zweckmäßig? Wo sollte ein Schwerpunkt gesetzt werden? Inwiefern können Wechselwirkungen/Zielkonflikte zwischen den einzelnen Dimensionen der Nachhaltigkeit berücksichtigt werden?

Eine Beurteilung, welche Politikfelder besonders relevant für eine Nachhaltigkeitsprüfung wären, muss auf einer umfassenden Analyse der Nachhaltigkeitssituation in Deutschland aufbauen, um nicht beliebig zu werden. Hierzu greifen wir auf die Ergebnisse der Helmholtz-Studie "Global zukunftsfähige Entwicklung – Perspektiven für Deutschland" (Coenen/Grunwald 2003) zurück. Dort wurden auf der Basis des integrativen Nachhaltigkeitskonzepts die wesentlichen Nachhaltigkeitsdefizite in Deutschland benannt (vgl. Tabelle 2 im Anhang) und Maßnahmen zu ihrer Überwindung erarbeitet. In der Annahme, dass die wesentlichen Nachhaltigkeitsprobleme auch die dringendsten Ansatzpunkte einer Nachhaltigkeitsprüfung sein sollten, ergeben sich hieraus die entsprechenden Politikfelder.

Schwerpunkte sehen wir in den folgenden Bereichen:

- **Umweltpolitik:** Hier kommt z. B. der Problematik des Verbrauchs nicht-erneuerbarer Energieresourcen und der damit direkt gekoppelten CO₂-Problematik mit den entsprechenden Folgen für den Klimawandel besondere Bedeutung zu, wie gerade durch den jüngsten IPCC-Bericht und andere Veröffentlichungen in dramatischer Weise dokumentiert. Weitere Themen sind der Rückgang der Biodiversität, die weiterhin vielfach zu hohen Schadstoffbelastungen der Umweltmedien, insbesondere das noch kaum diskutierte Problem der langfristigen Anreicherung von Schadstoffen in Böden und im Wasser.
- **Fragen der internationalen Zusammenarbeit und der Entwicklungshilfe:** Hier geht es um das Ziel der Wahrnehmung globaler Verantwortung sowohl durch Entwicklungszusammenarbeit als auch durch Gestaltung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Ein Beispiel ist hier der unter Nachhaltigkeitsaspekten erforderliche Abbau von Subventionen, die den Marktzugang von Entwicklungsländern behindern (vor allem für landwirtschaftliche Produkte).
- **Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt:** Der Verlust bzw. das Nicht-Erhalten eines Arbeitsplatzes als der zentralen Einkommensquelle für einen Großteil der Bevölkerung stellt die Hauptursache für das Misslingen einer selbständigen Existenzsicherung und eines Lebens als „Vollbürger“ in einer Gesellschaft dar.
- **Soziale Sicherungssysteme:** Gesellschaftlich solidarisch organisierte und finanzierte, funktionsfähige soziale Sicherungssysteme stellen eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung bzw. Aufrechterhaltung gesellschaftlichen Zusammenhalts sowie die Umsetzung des Gerechtigkeitspostulats zwischen und innerhalb der Generationen dar. Angesichts der bisherigen und künftigen Entwicklung in der Altersstruktur und auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland und anderen Industriestaaten wird eine ausschließlich an den Faktor Arbeit, d. h. an sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze, gekoppelte Finanzierung dieser Systeme - wie z. B. in Deutschland praktiziert - bereits mittelfristig nicht mehr im erforderlichen Umfang möglich sein.
- **Innovation:** Die Realisierung des Nachhaltigkeitsgebots, einer weiter wachsenden Zahl von Menschen dauerhaft die Befriedigung ihrer Bedürfnisse zu ermöglichen, ist angesichts der bestehenden Probleme nur durch weit reichende Innovationen in der Güterproduktion, im Lebensstil und in den gesellschaftlich-politischen Rahmenbedingungen vorstellbar. Die Notwendigkeit von Innovationen besteht also nicht nur in technischer, sondern auch in sozioökonomischer, institutioneller und organisatorischer Hinsicht.

- Steuer- und Abgabenreform: Ein wesentliches Element der angemessenen Gestaltung staatlicher Rahmenbedingungen müsste in einer an den Nachhaltigkeitszielen orientierten, umfassenden Steuer- und Abgabenreform bestehen. Sie muss darauf ausgerichtet sein, nicht-nachhaltiges Verhalten (finanziell) zu belasten bzw. nachhaltiges Verhalten zu belohnen, was nicht ohne die Entwicklung bzw. Umsetzung kreativer und innovativer Instrumente möglich sein wird. Ein Kernbereich dieser Reform muss sein, auf eine an den bestehenden bzw. erwartbaren Knappheiten sowie den wesentlichen Folgekosten ihres (Nicht-)Einsatzes orientierte Kombination der Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Ressourcen hinzuwirken.
- Bildung und Forschung: Bildung und Forschung sind zentrale Elemente für die Umsetzung des Leitbilds einer nachhaltigen Entwicklung. Zum einen stellt (Grund)Bildung eine wichtige – und vor allem in Entwicklungsländern häufig kaum oder unzureichend realisierte – Voraussetzung für Entwicklung und Chancengleichheit dar. Zum anderen sind ein angemessenes Bildungs- und Forschungssystem ein entscheidender Faktor für die Lösung bestehender Nachhaltigkeitsprobleme.
- Öffentliche Haushalte: Die Ver- bzw. Überschuldung öffentlicher Haushalte ist - neben den makroökonomischen etwa auf das Zinsniveau – mit einer begrenzten Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften hinsichtlich ihrer Basisaufgaben und zugleich einer unverhältnismäßigen Belastung nachfolgender Generationen verbunden.

Dabei sollte es möglich sein, solche Relevanzeinschätzungen bestimmter Politikfelder im Rahmen einer Nachhaltigkeitsprüfung insoweit zu aktualisieren wie sich gesellschaftliche Einschätzungen zu solchen Relevanzfragen ändern.

3. Welche unterschiedlichen Instrumente einer nachhaltigkeitsbezogenen (ex ante, ex post; quantitativ/qualitativ) Beurteilung stehen zur Verfügung?

Es liegen Erfahrungen mit verschiedenen mehr oder weniger nachhaltigkeitsbezogenen Instrumenten aus verschiedenen Ländern vor, die für verschiedene Bereiche eingesetzt werden und die im Rahmen einer Nachhaltigkeitsprüfung von politischen Maßnahmen und Gesetzen genutzt werden können:

Explizite Nachhaltigkeitsprüfungen

In Europa existieren sie bereits in Großbritannien, Schweiz, Finnland und Schweden, Anstrengungen in diese Richtung werden in Belgien und Österreich unternommen. Die Prüfungen werden mit unterschiedlichen Schwerpunkten auf Gesetze, Politiken, Pläne, Programme oder Projekte, und in unterschiedlicher Intensität und Verbindlichkeit auf den einzelnen regionalpolitischen Ebenen angewendet. Außerhalb Europas werden in West-Australien und Hongkong Nachhaltigkeitsprüfungen für Projekte, Politiken, Programme und Gesetzesvorhaben durchgeführt. In Kanada und Südafrika wird eine Strategische Umweltprüfung (SUP) für Politiken, Pläne und Programme (in den USA zusätzlich auch für Gesetzesvorhaben) durchgeführt, die durch die Einbeziehung auch sozialer und wirtschaftlicher Effekte einer Nachhaltigkeitsprüfung relativ nahe kommen.

(Sustainability) Impact Assessment auf der Ebene der EU

Angewendet seit 2003, geht dieses Instrument auf eine Mitteilung der EU-Kommission von 2002 zurück, ist somit zwar nicht rechtsverbindlich, jedoch mit entsprechendem politischem

Gewicht versehen. Ziel ist die Verbesserung sowohl der Qualität und Kohärenz der Politikgestaltung als auch der Kommunikation und Information innerhalb der Kommission. Prüfungsgegenstand sind sämtliche als relevant eingestufte legislative und andere Vorschläge und Initiativen (incl. Weißbücher) der Kommission im Rahmen der jährlichen Strategieplanung. Sie werden anhand einer rund 30 Kriterien umfassenden Checkliste, die in weitere Indikatoren untergliedert und Teil eines detaillierten Leitfadens für die Praxis ist, untersucht.

Unabhängig davon wird von der Generaldirektion Handel bereits seit 1999 das Instrument des Sustainability Impact Assessment eingesetzt, für das ebenfalls noch keine rechtliche Grundlage, aber auch noch keine Leitlinie existiert. In der bisherigen Praxis unterscheidet es sich hinsichtlich der Methodik nicht grundlegend von der „normalen“ Folgenabschätzung, die verwendeten Prüfkriterien sind ebenfalls inhaltlich breit angelegt, wenngleich nicht so umfangreich. Der ursprüngliche Entstehungshintergrund bestand darin, im Vorfeld der WTO (World Trade Organization)-Verhandlungsrunde in Seattle 1999 ein geeignetes Instrument zur Bewertung der Folgen der Handelspolitik und Handelsvereinbarungen der EU im Rahmen der WTO und in anderen Kontexten zu entwickeln, um die Debatte um die Folgen und Gestaltung der Globalisierung stärker mit der Nachhaltigkeitsdebatte zu verbinden.

Verfahren der (Gesetzes)Folgenabschätzung

Folgenabschätzungsverfahren werden in Dänemark seit 1993 für Gesetze und andere Regierungsvorlagen an das Parlament, in Norwegen seit dem Jahr 2000 für Parlamentsvorlagen, Reformen und politische Maßnahmen durchgeführt, in Dänemark mit Rechtsverbindlichkeit, in Norwegen auf Grundlage einer verpflichtenden Anweisung des Ministeriums für Arbeit und Verwaltung. Die dabei verwendeten Kriterienkataloge unterscheiden sich partiell, sind jedoch jeweils relativ breit angelegt und beziehen sich auf die finanziellen, administrativen, wirtschaftlichen, ökologischen Effekten und die Konsequenzen bezüglich des EU-Vertrags.

In Deutschland hat die Bundesregierung im Jahr 2000 die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) in die neu beschlossene gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) aufgenommen. Vor dem Hintergrund der OECD-Empfehlungen zu einer Regulierungsreform bildeten die effizientere Gestaltung und die Beschränkung staatlicher Regelungen auf das erforderliche Maß (derzeit umfasst allein das Bundesrecht ca. 88.000 Einzelvorschriften für Gesetze und Rechtsverordnungen) sowie die Verbesserung der Regelungsqualität als Kernziele einer Staats- und Verwaltungsmodernisierung einen wichtigen Anlass für die Einführung der GFA. Demzufolge wird im Leitfaden zur GFA (siehe Böhret/Konzendorf 2000) unterschieden zwischen prospektiven GFA (bezogen auf Gesetzesvorhaben und möglicher Alternativen), begleitenden GFA im Entwurfs- und Test-Stadium und retrospektiven GFA (nach Inkrafttreten des Gesetzes). Darin unterscheidet sich der deutsche Ansatz vom Vorgehen in vielen anderen Staaten, in denen der Fokus auf die prospektive Funktion gerichtet ist. Als zentrale Prüfkriterien werden Zielerreichungsgrad, Kostenentwicklung, Praktikabilität und Akzeptanz der Regelung und Nebenfolgen genannt.

Das Nachhaltigkeitsleitbild in der Raum- und Regionalplanung

Aufgrund ihres Auftrags, zum Schutz der Lebensvoraussetzungen für kommende Generationen beizutragen und zur Gewährleistung individueller und gesellschaftlicher Lebensentfaltung beizutragen, werden Raum- bzw. Regionalplanung und die Raumordnungspolitik als ein Schlüssel-

bereich für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung gesehen. Mit der Novellierung des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 wurde ein im Prinzip ganzheitliches Verständnis des Nachhaltigkeitsleitbilds als die übergeordnete Leitorientierung für die Raumentwicklung festgelegt. Verbindlich für die jeweiligen Planungsträger wird hier der Ausgleich zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Ansprüchen und Zielen in den Vordergrund stellt, mit dem Ziel integrierter Raumnutzungskonzepte, die in kooperativen bzw. partizipativen Prozessen entstehen sollen. Allerdings wird die bisherige Umsetzungspraxis vielfach als noch defizitär eingeschätzt, etwa mit Blick auf die weitgehende Beibehaltung des bestehenden förmlichen Raumplanungsinstrumentariums oder das Fehlen eines einheitlichen und verbindlichen Indikatorensystems zur Beurteilung und Gestaltung von Planung, das ein unverzichtbarer Bestandteil einer systematischen Nachhaltigkeitsprüfung wäre (s. o.).

Nachhaltigkeitsbewertungen von Technik

Sie finden statt im Rahmen von Technikfolgenabschätzungs-Studien in Form von häufig prospektiven Analysen positiver und negativer Nachhaltigkeitsfolgen von technischen Innovationen oder technischen Systemen im Zusammenhang mit ihrem gesellschaftlichen Nutzungskontext.

Sektoral begrenzte Instrumente

Im Umweltbereich wäre hier insbesondere die seit einigen Jahren praktizierte Strategische Umweltprüfung (SUP) zu nennen. Im Unterschied zur seit 1985 EU-Richtlinien-basiert angewendeten Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die projektorientiert ist, d. h. eher am Ende des Planungsprozesses oder danach ansetzt, und projektübergreifende Wirkungen oft ausblendet, sollen mit der seit 2001 praktizierten SUP früher angesetzt werden durch die Prüfung von Strategien und Planungen in Bereichen wie Land- und Forstwirtschaft, Energie, Verkehr, Abfallwirtschaft oder Raumordnung. In gewisser Analogie hierzu wäre hinsichtlich sozialer Aspekte die „Sozialverträglichkeitsprüfung“ anzuführen. Nicht wie die SUP/UVP gesetzlich verankert, wird sie seit einigen Jahren vereinzelt in Technikanalysen oder bei Projekten der Weltbank und anderen supranationalen Organisationen angewendet. Im ökonomischen Bereich wären vor allem die klassischen Kosten-Nutzen- oder Kosten-Effektivitäts-Analysen zu nennen.

Für die angemessene Umsetzung aller genannten Verfahren sind bestimmte Methoden und Instrumente erforderlich und werden auch vielfach eingesetzt. Hierzu gehört etwa die Szenario-Methodik, die immer dann unerlässlich ist, wenn sich Prüfungen bzw. Analysen auf in der Zukunft liegende Phänomene beziehen. Modellierung und Simulation sind erforderlich, um z. B. die Entwicklung der Werte für Indikatoren vor allem quantitativ, aber auch qualitativ analysieren und bewerten zu können; Stakeholder-Dialoge und andere Verfahren zur Beteiligung von Experten und Laien sind notwendig, um Prüfergebnisse und den Umgang mit ihnen auf eine breitere, auch nicht-wissenschaftliche Basis zu stellen und gesellschaftlich akzeptanzfähiger zu machen. Politikanalysen sind ein vielfach angewendetes Instrument, um Wirkungen politischer Maßnahmen sowie Wechselwirkungen zwischen einzelnen Maßnahmen und Politikbereichen systematisch zu untersuchen.

Für eine angemessene Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung auf nationaler Ebene werden alle diese Methoden erforderlich und in geeigneter Weise zu kombinieren sein.

4. Können bestehende Folgenabschätzungsinstrumente in Richtung Nachhaltigkeit erweitert werden? Können beispielsweise Elemente aus dem EU Impact Assessment oder der allgemeinen Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung verwendet bzw. Instrumente aus der Wirtschaft adaptiert werden? Können die bestehenden Instrumente der Haushaltsplanung (Mittelfristige Finanzplanung, jährliche Budgetaufstellung, Rechnungsprüfung) in eine Nachhaltigkeitsprüfung integriert werden?

Ungeachtet der bisherigen Anwendungspraxis und ihrer Bewertung sind es im Fall des *EU Impact Assessment* vor allem das relativ umfassende und konzise Ablaufschema sowie im Prinzip das breite Kriterien- und Indikatorenraster, was einen Ausgangspunkt für eine Institutionalisierung des Instruments in Deutschland liefern könnte, auf dessen Basis Weiterentwicklungen und Modifikationen möglich und notwendig sind.

Die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) (Böhret/Konzendorf 2000) stellt einen Ansatz dar, der in Teilen in die gleiche Richtung wie eine Nachhaltigkeitsprüfung weist. Gemeinsam ist beiden die Vorstellung, dass man die Folgen politischer Maßnahmen möglichst gut im Vorhinein untersuchen und bewerten müsste, um optimale Entscheidungen treffen zu können. Gemeinsam ist beiden auch die Unterscheidung einer prospektiven Untersuchung geplanter und einer retrospektiven Untersuchung bereits in Kraft befindlicher politischer Maßnahmen (die in der Gesetzesfolgenabschätzung zusätzlich genannte Option einer begleitenden GFA ist in unserer Auffassung Teil der prospektiven Analyse und gibt nur an, auf welche Weise diese durchgeführt werden sollte). Insofern können Grundgedanken aus der GFA durchaus in die Nachhaltigkeitsprüfung übernommen werden.

Zu beachten sind jedoch auch deutliche Differenzen:

- in der GFA gibt es kein eingrenzendes Kriterium für die zu untersuchenden Folgen, während in der Nachhaltigkeitsprüfung ganz bestimmte Folgen (nämlich nachhaltigkeitsrelevante) im Mittelpunkt stehen.
- in der GFA gibt es deshalb auch keinen klar definierten Kriteriensatz, um die Prüfung zu orientieren. Sie hat eher den Charakter einer allgemein angelegten Folgenanalyse als den einer spezifischen Folgenprüfung.
- die Übernahme von Ergebnissen aus der GFA in die politische Praxis, z.B. durch Modifikation von Gesetzesentwürfen, ist scheinbar nicht verpflichtend, sondern es wird auf gute "GFA-Bündnisse auf Zeit" hingewiesen, die für die Umsetzung entscheidend seien (S. 34).

Daher kann zwar auf den Grundgedanken und auch einige der Überlegungen zur prozeduralen Ausgestaltung prospektiver und retrospektiver GFA für die Nachhaltigkeitsprüfung zurückgegriffen werden. Der angesprochene Verpflichtungscharakter einer Nachhaltigkeitsprüfung und die Pflicht zur Formulierung eines klaren normativen Rahmens der Prüfung weisen, zusammen mit den sich dahinter verbergenden kognitiven und institutionellen Problemen, darauf hin, dass eine Nachhaltigkeitsprüfung eine erheblich größere Herausforderung an Politik und Wissenschaft stellt.

Im *Unternehmensbereich* wurde in den letzten Jahren eine Fülle von durchaus interessanten Ansätzen und Instrumenten zur Berichterstattung über und zum Management von nachhaltiger Entwicklung diskutiert und entwickelt, die auch Anwendung finden, bislang jedoch ausschließlich auf freiwilliger Basis und bei einem sehr kleinen Teil der Unternehmen. Zu nennen sind hier etwa die umweltbezogenen Zertifizierungssysteme EMAS und ISO 14001, auf soziale Aspekte fokussierte Systeme wie Social Accountability 8000 aus den USA, vor allem aber integ-

rierte Systeme wie das von der EU entwickelte Corporate Social Responsibility (CSR), das von den Vereinten Nationen entwickelte Global Compact, der vom deutschen Forschungsministerium initiierte Ansatz der Sustainability Balanced Scorecard (SBSC) oder das vom Wuppertal-Institut entwickelte Sustainability Assessment for Enterprises (SAFE). In diesen Ansätzen dokumentiert sich eine deutliche Entwicklungstendenz von einer anfänglichen Umwelt- hin zu einer umfassenderen Nachhaltigkeitsorientierung. Die integrierten Ansätze enthalten Kriterien bzw. Indikatoren vor allem aus den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsstandards, Humankapital und Umwelt, die in Nachhaltigkeitsberichten dokumentiert und ggf. veröffentlicht werden können und mit denen eine Art „Nachhaltigkeits-Controlling“ ermöglicht werden soll.

Die zentralen Problem- bzw. Diskussionspunkte liegen hier, wie in anderen Bereichen häufig auch, in der Frage der Verbindlichkeit von Prüfungen und Ergebnisberichten einerseits und der Standardisierung von Methodik und Kriterien andererseits. Besondere Bedeutung für Letzteres kommt hier der Global Reporting Initiative (GRI) zu, an der u. a. das UN-Umweltprogramm UNEP beteiligt ist. Der aktuelle GRI-Leitfaden enthält Vorschläge zu Format, Struktur und Inhalt (Unternehmensprofil, -Kennzahlen, -strategien) von Nachhaltigkeitsberichten. Indikatoren beziehen sich hier z. B. auf die Bereiche Material-, Energie- und Wasserverbrauch, Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen, Arbeitsplatzschaffung, Arbeitsunfälle, Weiterbildung, Geschlechteranteil in Leitungsfunktionen oder Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen.

Dabei bezieht sich die Relevanz dieser Ansätze für eine Nachhaltigkeitsprüfung weniger auf ihre Adaptionsfähigkeit - dafür ist der Betrachtungsgegenstand und -horizont zu begrenzt; sie können jedoch als Fundus insbesondere für die notwendige Auswahl geeigneter Prüfindikatoren dienen.

Angesichts der Bedeutung der Finanz- bzw. Verschuldungssituation in Bund, Ländern und Gemeinden für deren Handlungsfähigkeit bei der Erfüllung ihrer vielfältigen nachhaltigkeitsrelevanten Grund(versorgungs)aufgaben und für die Frage einer gerechten Verteilung von Einkommen und finanziellen Belastungen zwischen und innerhalb der Generationen kommt der *Finanz- und Haushaltsplanung bzw. -politik* eine entsprechend bedeutende Rolle zu. Umfang und Struktur der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte und die daraus resultierenden Effekte sind wichtige Faktoren für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung und damit auch für eine nationale Nachhaltigkeitsprüfung. Dies gilt in zweierlei Weise: Zum einen muss die Prüfung geeignete Indikatoren aus diesem Bereich enthalten, mit denen Maßnahmen und Gesetze aus anderen Bereichen auf ihre haushalts- und finanzrelevanten Wirkungen untersucht werden können; zum anderen muss die Haushaltspolitik und Finanzplanung selbst einer Prüfung unterzogen werden, wie sie sich auf die verschiedenen Nachhaltigkeitskriterien auswirkt.

Dabei wäre es für eine angemessene Betrachtung beider Aspekte erforderlich, neben den klassischen Kriterien und Indikatoren, wie sie z. B. durch das Grundgesetz („erlaubte“ Verschuldung für Investitionen) oder die Maastricht-Kriterien vorgegeben sind, auch solche einzubeziehen, die eine längerfristige und umfassendere Perspektive ermöglichen. Anzuführen ist hier insbesondere das Instrument der „Generationenbilanzen“. Betrachtet werden hier die Steuerzahlungen und die erhaltenen Transfers verschiedener Generationen über mehrere Perioden hinweg und die gegenwärtigen und künftigen staatlichen Ausgaben (sowie jeweils deren auf die Gegenwart bezogene Barwerte). Trotz aller (noch) bestehender methodischer Schwierigkeiten ist es damit möglich, wichtige Hinweise auf offene und „versteckte“ Schulden der öffentlichen Haushalte und die Verteilung von Belastungen zwischen den Generationen zu erhalten.

5. Nach welchen Kriterien können geeignete Indikatoren für die einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen ausgewählt werden? Sehen Sie Möglichkeiten oder Notwendigkeiten, Indikatoren miteinander zu verknüpfen? Sind die Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie als Ausgangspunkt geeignet?

Indikatoren sind Kenngrößen, mit denen bestimmte Sachverhalte abgebildet und gemessen werden sollen. Sie stellen damit ein unerlässliches Element für Nachhaltigkeitsanalysen und -prüfungen dar. Die Verwendung geeigneter Nachhaltigkeits-Indikatoren stellt eine entscheidende Voraussetzung für die Verbesserung der Informationsgrundlage für Entscheidungs- und Steuerungsprozesse in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung dar. Die Anforderungen an geeignete Indikatoren können unterteilt werden in wissenschaftliche (adäquate Abbildung des Betrachtungsgegenstands, Transparenz, Datenqualität), funktionale (Frühwarnfunktion, internationale Vergleichbarkeit, Sensitivität für Wechselwirkungsphänomene), nutzerbezogene (Zielfähigkeit, Richtungssicherheit, Verständlichkeit) sowie praktische (vor allem Datenverfügbarkeit).

Angesichts der immensen Vielzahl bereits existierender Indikatorensysteme einerseits und andererseits der Notwendigkeit, die Zahl der zu verwendenden Indikatoren aus Gründen der analytischen Handhabbarkeit wie auch der gesellschaftlichen Kommunizierbarkeit zu begrenzen, stellt jedes Indikatorensystem das Ergebnis notwendigerweise normativer und unvollkommener Auswahlentscheidungen dar, die nie „letztbegründet“ sein können. Gleichzeitig bereiten mangelnde Datenqualität oder -verfügbarkeit sowie die Interpretation vorliegender Daten zum Teil erhebliche Probleme. Dennoch ist es notwendig, sich in einem gesellschaftlichen Abstimmungsprozess auf ein angemessenes, konsensfähiges und arbeitsfähiges Indikatorensystem zu einigen, mit dem Nachhaltigkeitsbetrachtungen/-prüfungen in möglichst einheitlicher Weise vorgenommen werden können.

Kriterien bzw. Indikatoren müssen sich aus dem zu Grunde gelegten Nachhaltigkeitsverständnis ableiten lassen und die als wesentlich erachteten Phänomene abbilden können. Dies ist aus sachlichen Gründen erforderlich und würde dafür sprechen, sich in der Auswahl von Indikatoren einer Nachhaltigkeitsprüfung nicht zu rasch an bereits existierenden Indikatorensystemen zu orientieren, sondern einen eigenen, sachlich angemessenen Satz zu identifizieren. Es wäre allerdings politischer Unsinn und außerdem inkonsistent, neben der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, die ja - teils explizit, teils implizit - ein Nachhaltigkeitsverständnis mit entsprechenden Indikatoren repräsentiert, an dieser Stelle der Nachhaltigkeitsprüfung mit einem anderen und vielleicht sogar konträren Konzept aufzutreten. Auch für den Bürger wäre dies nicht nachvollziehbar.

Vor einer unkritischen Übernahme der Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie ist allerdings aus sachlichen Gründen zu warnen, da es dort zum Teil erhebliche Kritik gibt (vgl. z. B. Kopfmüller/Luks 2003/4). Sie bezieht sich zunächst darauf, dass in der Strategie der intergenerativen Gerechtigkeit deutliche Priorität gegenüber der intragenerativen Perspektive eingeräumt wird oder dass wichtige Themen wie Einkommensverteilung oder Armut in Deutschland weitgehend ausgeblendet bleiben. Weiterhin wird Wachstum primär als Element der Problemlösung und daher zu undifferenziert behandelt. Gleichzeitig liegt dem Dokument an vielen Stellen eine zu optimistische Sicht zu Grunde, was die Zielsetzung bzw. die Möglichkeiten einer „Entkoppelung“ zwischen Wirtschaftsleistung und Umweltverbrauch durch Effizienzstrategien angeht. Dem entsprechend ist der Indikator „Bruttoinlandsprodukt“ hochproblematisch. Ähnliches gilt

zumindest für die alleinige Verwendung von Indikatoren wie Rohstoff*produktivität* oder Transport*intensität*, weil somit die letztlich entscheidenden Größen - nämlich die *Gesamtleistungen* und -verbräuche - aus dem Blickfeld zu geraten drohen.

Wir empfehlen also, die Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung nach Maßgabe der Kritik weiterzuentwickeln und dann ein gemeinsames NH-Verständnis auf Seiten der Strategie und der Prüfung vorzusehen. Der laufende Prozess, in dem Fortschrittsberichte bezogen auf die Strategie und speziell herausgegriffene Themenfelder im zweijährigen Rhythmus veröffentlicht werden, könnte hierzu verwendet werden.

Dabei wird es im konkreten Umgang mit den Indikatoren weniger darum gehen, ob und wie diese miteinander verknüpft *werden* sollen, sondern wie sie sachlogisch und analytisch miteinander verknüpft *sind*. Die Verknüpfung von zuvor singulären Indikatoren zu neuen Kennzahlen kann verschiedene Formen annehmen. Nachhaltigkeitsdimensionen verbindende, so genannte interlinkage-Indikatoren können sinnvoll sein, um die komplexen und vielfältigen Interaktionsprozesse abbilden zu können. Ein Beispiel wäre etwa der Indikator „Ressourcenproduktivität“ als Verknüpfung zwischen dem ökonomischen Indikator Bruttoinlandsprodukt und dem ökologischen Indikator Ressourcenverbrauch. An diesem Beispiel werden aber auch die möglichen Defizite solcher Indikatoren deutlich (s. o.). Sozusagen den Extremfall der Verknüpfung - verbunden auch mit den größten methodischen Problemen - stellen Indices dar (siehe hierzu die nächste Frage).

Entscheidender für die Zielsetzung einer reflektierteren und wirksameren politischen Steuerung ist der angemessene Umgang mit den realen Wechselwirkungsbeziehungen zwischen einzelnen Indikatoren, um Fehlsteuerungen und unerwünschte Neben- oder Kaskadeneffekte von Maßnahmen zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren. Hierzu bedarf es Interdependenzbetrachtungen, beispielsweise in Form von so genannten Cross-Impact-Analysen. Angesichts einer bislang fehlenden übergreifenden Theorie- und Modellbildung können hiermit bisher im Wesentlichen nur qualitative Aussagen gemacht werden, auf denen später aber auch erste quantitative Analysen aufgebaut werden könnten. Solche Interdependenzanalysen liegen bislang, zumindest in systematischer Weise auf wichtige Indikatorensysteme bezogen, nicht vor. Mit einer entsprechenden Betrachtung der (ggf. modifizierten) Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie könnte hier ein wichtiger Anfang gemacht werden.

6. Der Parlamentarische Beirat schlug in seiner Stellungnahme zum Fortschrittsbericht zur Messung des Wohlstandes und der wirtschaftlichen Entwicklung einen weiteren Indikator, den "Indicator for sustainable economic welfare (ISEW), zusätzlich zum BIP vor. Halten Sie diesen Indikator oder einen anderen für sinnvoll?

Wirtschaftswachstum stellt seit Jahrzehnten ein nahezu selbstverständliches ökonomisches wie auch gesellschaftliches Kernziel in weiten Teilen von Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit dar. Es wird als Möglichkeit gesehen, unerwünschte Nebeneffekte der marktwirtschaftlichen Ordnung zu mindern, mehr Gerechtigkeit und letztlich eine größere Akzeptanz für diese Ordnung zu erreichen. Es wird als Lösung vieler gesellschaftlicher Probleme gepriesen, von Armut, Arbeitslosigkeit, über Verschuldung, bis hin zum Bevölkerungswachstum. Nach wie vor gilt es als eines der weltweit meistakzeptierten Ziele, weil es die Aussicht auf „mehr für alle und Opfer für niemanden“ verspricht.

Mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Intensitäten über die Jahre hinweg bestreiten seit den 1960er Jahren Kritiker diese Philosophie, vor allem mit dem Hinweis auf die Existenz auch „unwirtschaftlichen Wachstums“, das keinen Zuwachs an Lebensqualität mehr erbringt, weil die ökologischen und sozialen Folgekosten den Nutzen überwiegen. Bestritten wird demzufolge auch die Eignung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und seiner Entwicklung als Indikator für das Maß sowohl des wirtschaftlichen Erfolgs als auch der Wohlfahrt bzw. Lebensqualität einer Gesellschaft. Unter der Vielzahl von Alternativvorschlägen gehört der Ende der 1980er Jahre entwickelte ISEW zu den Ansätzen, die die Ablösung bzw. Ergänzung des BIP durch ein modifiziertes Wohlfahrtsmaß anstreben. Ebenfalls angelehnt an die Grundkonzeption der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, weist die ISEW-Berechnung drei wesentliche ihn unterscheidende Elemente auf: die Einbeziehung von im Haushalt erbrachten Leistungen, die negative Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Defensivausgaben (etwa zur Beseitigung von Umweltschäden) und die Einbeziehung der Einkommensverteilung.

Zur Beurteilung ist zunächst generell zu sagen, dass hochaggregierte Indikatoren bzw. Indices wie der ISEW und andere prinzipiell vergleichbare Ansätze gegenüber differenzierten, aus mehreren Indikatoren bestehenden Systemen ohne Zweifel den Vorteil aufweisen, in Politik und Öffentlichkeit besser kommunizierbar zu sein. Für sie spricht eine auf den ersten Blick überzeugende Einfachheit. Vielfach verbindet sich damit auch die Hoffnung auf eine eher mögliche Standardisierung - analog zur Entwicklung des BIP. Hinter der - scheinbaren - Klarheit und Einfachheit solcher Indices verbergen sich jedoch zum Teil erhebliche konzeptionelle und methodische Defizite und Probleme. Zu nennen ist hier beispielsweise der Verlust von möglicherweise wichtigen Informationen durch die Aggregation der einzelnen Indikatoren. Auch die Form der Gewichtung der Teilindikatoren ist als problematisch einzuschätzen: abhängig vom Maßstab bzw. der verwendeten Einheit des Index findet eine prinzipielle Gleichgewichtung, in jedem Fall aber eine implizite - und damit intransparente - Gewichtung statt. Daneben stellt auch die erforderliche Nivelierung von Teilindikatoren auf eine einheitliche Messeinheit ein Problem dar bzw. impliziert eine methodisch problematische Begrenzung.

Im Falle des ISEW ist diese einheitliche Dimension die Geldeinheit, d. h. die oben genannten zusätzlich integrierten Größen können nur insoweit erfasst werden, wie sie in Geldeinheiten ausdrückbar sind. Im Falle von Umwelt- und Ressourceneffekten wären also allgemein akzeptierte Angaben auch zu den entsprechenden externen Kosten erforderlich – ein bis heute ebenso weites wie kontroverses Feld, in dem angesichts der vielfältigen konzeptionellen und methodischen Schwierigkeiten ein entscheidender Durchbruch nicht absehbar, vielleicht auch gar nicht anzustreben ist.

Die Mehrzahl der Kritiker des BIP-Ansatzes hält es aus diesen und vielen anderen Gründen für unmöglich, die ökologische, ökonomische und soziale Dimension des Wirtschaftens in einer einzigen Maßzahl angemessen abzubilden und schlägt daher differenzierte Indikatorensysteme oder auch additiv konzipierte Systeme vor. Letzteres mündete beispielsweise in den Vorschlag der so genannten „Satellitensysteme“ zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

Es spricht daher vieles dafür, einen Index bestenfalls als ein Element in einem differenzierten, aber analytisch handhabbaren Indikatorensystem zu verwenden. Es spricht darüber hinaus manches dafür, anstatt eines Index vom Typ des ISEW etwa den Human Development Index (HDI) zu verwenden, der aufgrund seiner unproblematischeren Konzeption und Aggregation besser geeignet wäre. Dieser vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen entwickelte Index enthält in seiner Basisversion Indikatoren zu Lebenserwartung, Bildung und Lebensstandard, ist

um verschiedene Kriterien erweiterbar und auch bereits erweitert worden und wird seit 1992 regelmäßig für rund 150 Staaten erhoben.

7. Wie vertragen sich die unterschiedlichen Zielsetzungen der bereits von der Bundesregierung angewandten Prüfverfahren (Gesetzesfolgenabschätzung) zu einer Nachhaltigkeitsprüfung?

Nach der oben gegebenen Antwort auf die Frage 3 ist klar, dass die Gesetzesfolgenabschätzung nicht in Widerspruch zu einer Nachhaltigkeitsprüfung steht. Als Beispiele in dem im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren erstellten Leitfaden der GFA sind einige typische Fälle genannt, die gleichermaßen auch Gegenstand einer Nachhaltigkeitsprüfung sein könnten. Die Nachhaltigkeitsprüfung in dem von uns hier vorgestellten Sinn würde eine Fokussierung der GFA auf nachhaltigkeitsrelevante Aspekte der betrachteten politischen Maßnahmen darstellen, verbunden mit dem Aspekt einer "Prüfung", die mehr ist als eine Folgenabschätzung, und deren Ergebnisse mit einer (gewissen) Verbindlichkeit umgesetzt werden müssten.

Damit würde eine Nachhaltigkeitsprüfung einerseits der GFA einen Teil ihrer Aufgaben abnehmen, wenngleich längst nicht alle, andererseits würde sie in ihrem Zuständigkeitsgebiet über die das was die GFA zu diesen Fragen leistet, weit hinausgehen.

Teil 2.3 Nachhaltigkeitsprüfungen im Mehrebenensystem

1. Inwiefern sind bei der Erarbeitung eines Konzepts für eine Nachhaltigkeitsprüfung auf Bundesebene die kommunale bzw. Länderebene einerseits und die EU-Ebene andererseits mit einzubeziehen?

Die Notwendigkeit einer solchen Einbeziehung ergibt sich aus verschiedenen Gründen: Einmal schon alleine insoweit, wie auf diesen Ebenen bereits Erfahrungen mit der Entwicklung und Umsetzung eines Prüfverfahrens oder mit ähnlichen Instrumenten gemacht wurden, die berücksichtigt werden sollten (dies gilt für die EU bezogen auf das impact assessment, für die Kommunen und Länder etwa bezogen auf die aktuelle Raum- und Regionalplanungspraxis).

Des Weiteren muss natürlich ein Element des Prüfverfahrens darin bestehen, systematisch zu untersuchen, inwieweit sich Gesetze oder Maßnahmen auf der Bundesebene bzw. deren Veränderung direkt oder indirekt auf andere Ebenen auswirken würden oder ausgewirkt haben.

Schließlich müssen bei Überlegungen im Prüfprozess, ob und welche Alternativen zu geplanten oder bestehenden Maßnahmen existieren, auch die Grenzen berücksichtigt werden, die durch andere Ebenen vorgegeben sind. Dies betrifft zunächst die im Rahmen der in den föderalen Strukturen in Deutschland festgelegten Kompetenz- und Aufgabenverteilungen zwischen den Gebietskörperschaften, die hier zu berücksichtigende Rahmenbedingungen darstellen. ... Föderalismusreform . Aus Sicht der Bundesebene ist diese Berücksichtigung von Grenzen in besonderer Weise mit Blick auf die EU erforderlich, die mittlerweile in einigen Bereichen (Umweltschutz, Verbraucherschutz, etc.) einen wesentlichen Einfluss auf die nationalen politischen und gesetzgeberischen Handlungsmöglichkeiten hat.

Prinzipiell offenbart der Blick auf die EU ein differenziertes Bild, was den Umgang mit der Nachhaltigkeitsthematik angeht. Auf der einen Seite wird die existierende EU-Nachhaltigkeitsstrategie und deren Einbettung in das gesamte EU-Strategiegefüge zu Recht kritisch betrachtet. So entsteht beispielsweise angesichts der Konfliktlinie zwischen dem in der Lissabon-Strategie dominierenden Wachstums- und Wettbewerbsfähigkeitsziel und den stärker umweltbezogenen Zielen in der Nachhaltigkeits- wie auch der Cardiff-Strategie sowie angesichts der faktischen Politik der letzten Jahre der Eindruck, dass es bislang kaum gelungen ist, mit der Nachhaltigkeitsstrategie eine Relativierung der ökonomischen Prioritäten der Lissabon-Strategie zu bewirken. Mit Blick auf die vorgesehene Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie sowie die künftige Gestaltung des gesamten Prozesses fordern die Kritiker ambitioniertere Zielwerte für einige Indikatoren, klareren Kompetenz- und Aufgabenverteilungen zwischen nationaler und EU-Ebene, größerer Kohärenz zwischen den einzelnen Politikbereichen, vermehrt zielgerichtete Maßnahmen wie den Abbau kontraproduktiver Subventionen, verbindlichere Evaluierungssysteme oder bessere öffentliche Kommunikation.

Inwieweit diese Politikkohärenzfragen, aber auch die Forderung, das Nachhaltigkeitsleitbild und insbesondere die Themen Umweltschutz, Armutsbekämpfung und Entwicklungszusammenarbeit präziser und systematischer in die geplante europäische Verfassung zu integrieren als dies in dem bisher vorliegenden und in einigen Staaten abgelehnten Entwurf der Fall war, bei der anstehenden Neuformulierung eines Verfassungsentwurfs eine Rolle spielen werden, wird abzuwarten bleiben. Das Ergebnis dürfte dann sicherlich Auswirkungen auf die weitere Gestaltung der Folgenabschätzung auf EU-Ebene - und damit auch auf die entsprechenden Möglichkeiten in den einzelnen Staaten - haben

Auf der anderen Seite existiert bereits heute mit diesem impact assessment ein Instrument, das von der derselben EU entwickelt und institutionalisiert worden ist, das sicher an manchen Stellen zu kritisieren und zu verbessern ist, das jedoch zumindest eine gute Ausgangsbasis für Bestrebungen in Deutschland bieten würde, eine Nachhaltigkeitsprüfung in dem oben beschriebenen Sinn zu entwickeln und umzusetzen.

2. Wie beurteilen Sie die Erfahrungen anderer Staaten mit Nachhaltigkeitsprüfungen? Für welche Bereiche werde sie dort aufgestellt? Wie sind sie institutionell verankert?

In den bisherigen Ländern mit einer Prüfungspraxis wird das Instrument mit unterschiedlichen Schwerpunkten auf Gesetze, Politiken, Pläne, Programme oder Projekte und in unterschiedlicher Intensität und Verbindlichkeit auf den einzelnen regional-politischen Ebenen angewendet. Gemeinsam ist allen Staaten, dass die Prüfung von Gesetzen auf die prospektive Betrachtung von Vorlagen bzw. Entwürfen beschränkt ist.

Die rechtlich-institutionelle Verankerung des Instruments ist in den Staaten unterschiedlich geregelt. In Großbritannien sind die Minister angehalten, nur noch Gesetzesvorlagen zu behandeln, die einer solchen Prüfung unterzogen wurden. In Finnland existiert sogar eine gesetzliche Verankerung des Instruments. Keine rechtliche oder anderweitige Verbindlichkeit für eine Prüfung besteht in der Schweiz.

Grundsätzlich gilt wohl, dass die bisherigen Erfahrungen mit solchen Prüfungen angesichts des meist relativ kurzen Implementationszeitraums als eher vorläufig zu betrachten sind und ihre Beurteilung daher nur bedingt möglich ist. Hinzu kommt, dass eine fundierte und systematische

Beurteilung aufgrund der unterschiedlichen Einsatzebenen und –formen in den Staaten, aber auch aufgrund einer teilweise uneinheitlichen Begriffsverwendung sehr schwierig ist.

Im Falle der Schweiz wird vor allem die Verbesserung hinsichtlich Informationsaufbereitung, Transparenz und Kohärenz von Vorhaben als Folge der Prüfung gewürdigt, wobei die Effekte umso größer ausfallen je früher das Instrument zum Einsatz kommt. Eine systematische, prozesshafte Ausgestaltung wird als möglich und sinnvoll eingeschätzt, möglichst zu verbinden mit Flexibilisierungselementen (etwa bezogen auf die Bearbeitungstiefe in einzelnen Phasen) und mit einer möglichst weit gehenden Einbettung in Verfahren und strategischen Orientierungen der einzelnen Sektorpolitiken. Als besonders ausschlaggebend für die Prüfergebnisse wurden die sachlichen, räumlichen und zeitlichen Systemgrenzen identifiziert, weswegen deren frühzeitige Thematisierung und gemeinsame Festlegung als ein entscheidender Punkt angesehen wird.

Bezogen auf die finnische Praxis wird ein eher kritisches Bild gezeichnet, das sich insbesondere an der mangelnden Institutionalisierung des Instruments, seinem unsystematischen Einsatz, der unzureichenden Anbindung an Entscheidungsprozesse und intransparenten Bewertungsschritten, aber auch an einem Mangel an Fachkompetenz bei den Prüfern festmacht.

3. Welche Erfahrungen wurden auf EU-Ebene mit Nachhaltigkeitsprüfungen gesammelt? Welche Probleme ergeben sich? Welche Auswirkungen hat dies auf die Mitgliedsstaaten? Welche Erfordernisse lassen sich für Deutschland ableiten?

Für die Prüfpraxis auf der EU-Ebene existieren einige etwas systematischere Untersuchungen. Darin wird eine zumindest verglichen mit den Mitgliedsstaaten durchaus positive Zwischenbilanz gezogen. Es wird auf die Existenz sehr positiver Beispiele wie die thematische Strategie CAFE (Clean Air for Europe) der Generaldirektion Umwelt hingewiesen, bei der technische und umweltökonomische Wirkungsmodellierungen mit der Einbeziehung von Stakeholdern verbunden und in einem iterativen und transparenten Prozess umgesetzt wurden. Generell wird eine ziemlich unterschiedliche Qualität der bis 2005 gut 100 durchgeführten umfassenden Prüfungen konstatiert, was vor allem auf das Fehlen eines formalen Qualitätskontrollmechanismus zurückgeführt wird. Kritisch festgestellt wird auch ein häufig zu spätes Einsetzen der Folgenabschätzung im Politikentwicklungsprozess, ein Mangel an Ressourcen für die Analysen und das Fehlen eines institutionalisierten Rahmens für Lernprozesse. Als weiteres Defizit wird gesehen, dass kein formaler Schritt der Einbeziehung der Mitgliedsstaaten in die Bewertungsanalysen vorgesehen ist, obwohl häufig nur über die Staaten die erforderlichen Daten zur Verfügung gestellt werden können.

Auf der Inhaltlich-konzeptionellen Ebene wird generell der Umstand kritisiert, dass deutlich weniger Wirkungskriterien analysiert wurden als in den Leitlinien der Kommission vorgegeben sind. Des Weiteren wird vor allem eine zu geringe Betrachtung der Wechselwirkungen zwischen einzelnen Kriterien und eine unangemessene Fokussierung auf wirtschaftliche Aspekte, verbunden mit einer entsprechenden Vernachlässigung ökologischer und sozialer Kriterien, beanstandet. In diesem Zusammenhang wird auch auf den Umstand verwiesen, dass Interessengruppen aus der Industrie deutlich intensiver in den Prozess involviert waren als im Umwelt- und Sozialbereich engagierte Gruppen. Bezogen auf den Methodeneinsatz wird beispielsweise eine unangemessene Fokussierung auf quantitativen Methoden wie die Kosten-Nutzen-Analyse und eine Vernachlässigung qualitativer Ansätze kritisiert.

Aus den Dokumentationen der bisherigen Erfahrungen auf der EU-Ebene und ihrer Bewertung wird deutlich, dass den oben skizzierten Elementen Verbindlichkeit, Ganzheitlichkeit der Bewertung und politischer Wille zur Umsetzung von Prüfergebnissen eine entscheidende Bedeutung zukommt, dass deren Umsetzung und Institutionalisierung in ein konsistentes und handhabbares Instrumentarium einer Nachhaltigkeitsprüfung aber auch eine erhebliche Herausforderung darstellt.

Teil 2.4 Institutionelle/rechtliche Implementierung

1. Sollte eine Nachhaltigkeitsprüfung verfassungs- oder einfachrechtlich verankert werden?

Eine wesentliche Voraussetzung für den oben erwähnten und u. E. anzustrebenden Verpflichtungscharakter von Nachhaltigkeitsprüfungen wäre realisiert, wenn das Nachhaltigkeitsgebot (z.B. in seinem intergenerativen Anteil der "Generationengerechtigkeit") Verfassungsrang hätte. Der Gesetzgeber wäre dann automatisch verpflichtet, seine Handlungen nach diesem Rahmen auszurichten, und zur Sicherstellung dieser Ausrichtung wäre eine Nachhaltigkeitsprüfung das geeignete Mittel. Das Bundesverfassungsgericht wäre dann auch im Hinblick auf Nachhaltigkeitsfragen letztlich die Instanz, in strittigen Fällen über die Verfassungskonformität von Maßnahmen zu entscheiden. So gesehen, erscheint die Aufnahme des Nachhaltigkeitsgebotes in die Verfassung als von der Sache her gangbarer und sinnvoller Weg (inwieweit und wie im Einzelnen dies verfassungs- und staatsrechtlich umsetzbar ist, muss von anderer Stelle beurteilt werden).

Im Hinblick auf die beschriebene Komplexität von Nachhaltigkeitsprüfungen und angesichts der Tatsache, dass vor Festschreibungen konzeptioneller, institutioneller oder prozeduraler Elemente eine (sinnvollerweise mehrjährige) Experimentierphase eingerichtet werden sollte, wäre die Aufnahme in die Verfassung zurzeit jedoch verfrüht. In einer ersten Phase sollte die Implementierung einfachrechtlich erfolgen, mit der beschriebenen Aufnahme in die Verfassung als mittelfristigem Ziel.

2. Wie könnte das institutionelle und prozedurale Design einer Nachhaltigkeitsprüfung aussehen? Welche Rolle könnte und sollte das Parlament bei der Nutzung des Instruments einer Nachhaltigkeitsprüfung spielen?

Die Nachhaltigkeitsprüfung sollte von einer Institution außerhalb des politischen Systems, etwa einer unabhängigen wissenschaftlichen Einrichtung, betreut und federführend – möglichst in Kooperation mit Vertretern aus dem Parlament und Verwaltungs- und Rechtsexperten – durchgeführt werden. Hierbei ist das Paradox aufzulösen, dass diese Einrichtung einerseits unabhängig sein muss, um tagespolitischem Druck standhalten zu können, andererseits aber eng an das politische System angelehnt sein muss.

Die beauftragte Institution muss den Spagat schaffen, einerseits mit politischem Auftrag und Auftraggebern unter wechselnden Mehrheitsverhältnissen zu arbeiten, andererseits aber die Qualität und die Unabhängigkeit der Prüfung sicherstellen zu müssen. Hierzu sollten zwei Arten von „Aufsicht“ eingeführt werden: eine politische, die die erforderlichen Schnittstellen zum politischen Betrieb im Blick hat, und eine wissenschaftliche (z.B. in Form eines Beirats), die die wissenschaftliche Qualität und Unabhängigkeit beobachtet und anmahnt.

Die Hoheit über das gewählte Verfahren sollte beim Parlament liegen. Das Parlament als Vertretung des Souveräns und als zentrales Organ der Gesetzgebung ist der entscheidende Ort, an dem langfristig bindende Entscheidungen getroffen werden müssen. Dem Parlament sollte daher die Funktionen zukommen,

- die Nachhaltigkeitsprüfung als verbindlich einzusetzen,
- über die adäquate Konkretisierung des Nachhaltigkeitsleitbilds und die Wahl der Indikatoren zu befinden (und ggf. zu gegebener Zeit einen Vorstoß zur Aufnahme in die Verfassung zu machen),
- über das Institutionalisierungsmodell der Nachhaltigkeitsprüfung zu befinden und die entsprechenden Aufgaben zu definieren,
- eine entsprechende Institution zu gründen bzw. zu beauftragen und in ihrer Arbeit zu überwachen,
- für die Umsetzung der Ergebnisse von Nachhaltigkeitsprüfungen Sorge zu tragen und
- gegenüber der Öffentlichkeit die betroffenen Nachhaltigkeitsfragen offen zu kommunizieren, um in der Bevölkerung ebenfalls zur Sensibilisierung beizutragen.

In der Ausgestaltung der Prüfung sollte ein zweistufiges Verfahren gewählt werden. Aus der Fülle aller bestehenden und geplanten politischen Maßnahmen auf der nationalen Ebene sind auf der ersten Stufe jene zu identifizieren, die – gemessen an einer noch zu definierenden Schwelle – hinreichend relevant für eine nachhaltige Entwicklung sind, um den Aufwand einer Nachhaltigkeitsprüfung zu rechtfertigen. Für prospektive und retrospektive "Kandidaten" einer Nachhaltigkeitsprüfung ist dabei ein je unterschiedliches Verfahren vorzusehen. Geplante politische Maßnahmen müssten grundsätzlich Kandidaten für eine Nachhaltigkeitsprüfung sein und können daher direkt unter Relevanzaspekten bewertet werden. Retrospektive Untersuchungen bereits etablierter Gesetze oder Verordnungen hingegen bedürfen eines eigenen Auswahlprozesses, um die Notwendigkeit einer Nachhaltigkeitsprüfung zu begründen (dabei würden die oben angesprochenen Relevanzaspekte selbstverständlich auch Berücksichtigung finden). In diesem Fall ist auch festzulegen, auf welcher Informationsbasis welche Institution letztlich für die Entscheidung verantwortlich ist.

Auf der zweiten Stufe würde dann die eigentliche Nachhaltigkeitsprüfung erfolgen. Hierfür wurden grundlegende Aussagen zu den Inhalten, Kriterien und Instrumenten an anderer Stelle dieses Fragenkatalogs bereits gemacht.

Schließlich ist der Schritt der Umsetzung der Ergebnisse der Nachhaltigkeitsprüfung zu beachten. Dazu sollte idealerweise auch ein "Monitoring" der laufenden Umsetzungsprozesse stattfinden.

Für diese gesamte Kette der Einzelschritte sind *standardisierte Verfahren* unerlässlich. Sie ermöglichen eine effiziente Durchführung der Nachhaltigkeitsprüfung, sie schaffen Vergleichbarkeit, sie minimieren Einflüsse rein situationsbezogener Überlegungen und sie erlauben eine transparente Darstellung des Zustandekommens der Ergebnisse.

Nachhaltigkeitsprüfungen können, wie bereits gesagt, ggf. den Entscheidungsprozess verlangsamen. Durch geeignete Institutionalisierungsformen und effiziente Verfahren kann dieser Effekt zwar minimiert werden. Dies kann jedoch mögliche Konflikte zwischen dem Wunsch nach schnellen Verfahren einerseits und dem Ziel der qualitativen Verbesserung der politischen Vorhaben unter Nachhaltigkeitsaspekten andererseits nicht komplett aus der Welt schaffen.

Da im Vorhinein schlecht absehbar ist, wie viele Nachhaltigkeitsprüfungen erforderlich sein werden und wie groß der Aufwand dafür jeweils sein wird, ist ein "experimentelles" Vorgehen zum Aufbau einer solchen Institution anzuraten. Diese Experimentierphase würde auch dazu beitragen, effiziente Verfahren

und Regeln für die Nachhaltigkeitsprüfung selbst, aber auch für die Schnittstellen zu den politischen Institutionen herauszubilden.

3. Welche Konsequenzen würden sich aus der Einführung einer Nachhaltigkeitsprüfung für die Politik insbesondere auf der Ebene des Bundes ergeben? Wie sollten die Ergebnisse einer Nachhaltigkeitsprüfung verwertet werden?

Die Folgen einer Einführung der Nachhaltigkeitsprüfung für das politische System hängen stark davon ab, wie "mächtig" dieses Instrument gestaltet wird. Gemäß unserer oben geäußerten Überzeugung, dass die mit einer Nachhaltigkeitsprüfung verbundenen Ziele sich nur erreichen lassen, wenn die Ergebnisse einen Verpflichtungscharakter und nicht nur einen Beratungscharakter für das politische System haben wäre dies dann in der Tat ein "mächtiges" Instrument, und nur um die Folgen eines solchen soll es hier gehen.

Zunächst wird klar der politische Handlungsspielraum eingeschränkt. Das Nachhaltigkeitsgebot (in der dann gewählten Ausformulierung) würde zu einer Randbedingung politischen Handelns, wie es heute z.B. die Menschenrechte sind. Diese Analogie macht deutlich, dass das Wort "Einschränkung" gar nicht negativ gemeint ist: Politik würde ausgerichtet auf die Realisierung nachhaltiger Entwicklung, und das ist schließlich gewollt.

Diese "Einschränkung" als verpflichtende Orientierung an Nachhaltigkeit kann auch den Einfluss von Fachministerien dadurch begrenzen, dass eine Nachhaltigkeitsprüfung bereits das Denken in bestimmte Richtungen vorgeben könnte.

Das politische Handeln würde, als ein nächster Effekt, in Bezug auf seine Folgendimensionen viel stärker beobachtet und untersucht. Politik würde in Bezug auf die erwartbaren Folgen ihres Handelns und dessen Bewertung unter Nachhaltigkeitsaspekten zur Transparenz gezwungen und, jedenfalls in diesen Hinsichten, viel stärker auf der öffentlichen Bühne stattfinden.

Anhang: Tabellen

Tab. 1 System von Nachhaltigkeitsregeln (nach Kopfmüller et al. 2001)

Substanzielle Regeln und ihre Zuordnung		
Sicherung der menschlichen Existenz	Erhaltung des gesellschaftlichen Produktivpotenzials	Bewahrung der Entwicklungs- und Handlungsmöglichkeiten
Schutz der menschlichen Gesundheit	Nachhaltige Nutzung erneuerbarer Ressourcen	Chancengleichheit im Hinblick auf Bildung, Beruf, Information
Gewährleistung der Grundversorgung (Nahrung, Bildung, ...)	Nachhaltige Nutzung nicht erneuerbarer Ressourcen	Partizipation an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen
Selbstständige Existenzsicherung	Nachhaltige Nutzung der Umwelt als Senke	Erhaltung des kulturellen Erbes und der kulturellen Vielfalt
Gerechte Verteilung der Nutzungsmöglichkeiten	Vermeidung unvermeidbarer technischer Risiken	Erhaltung der kulturellen Funktion der Natur
Ausgleich extremer Einkommens- und Lebensunterschiede	Nachhaltige Entwicklung des Sach-, Human- und Wissenskapitals	Erhaltung der sozialen Ressourcen
Instrumentelle Regeln		
<ul style="list-style-type: none"> – Internalisierung der externen ökologischen und sozialen Kosten – Angemessene Diskontierung – Begrenzung der Staatsverschuldung – Faire weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen – Internationale Kooperation – Resonanzfähigkeit gesellschaftlicher Institutionen – Reflexivität gesellschaftlicher Institutionen – Steuerungsfähigkeit – Selbstorganisationsfähigkeit – Machtausgleich 		

Tab. 2 Wesentliche Nachhaltigkeitsdefizite in Deutschland (nach Coenen/Grunwald 2003)

Nachhaltigkeitsdefizit	Ausgewählte Indikatoren
Gesundheitsbeeinträchtigungen	<ul style="list-style-type: none"> • Luftschadstoffbelastung durch Feinstaubemissionen/-immissionen (PM₁₀) und bodennahes Ozon • Lärmbelästigung
Armut	<ul style="list-style-type: none"> • Armutsquote
Drastische globale Einkommensunterschiede	<ul style="list-style-type: none"> • Globale Relation zwischen oberstem und unterstem Einkommens-Quintil
Arbeitslosigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Langzeitarbeitslosen-Quote
Bildungsdefizite	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss
Mangelnde Chancengleichheit	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenhang zwischen der Lesefähigkeit von Schülern und ihrem sozio-ökonomischen Hintergrund
Kriminalität	<ul style="list-style-type: none"> • Straftaten pro 100.000 Einwohner
Flächenverbrauch	<ul style="list-style-type: none"> • Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Tag
Rückgang der Biodiversität	<ul style="list-style-type: none"> • Anteile gefährdeter Arten bei Säugetieren, Fischen, Vögeln und Gefäßpflanzen
Belastung der Waldböden	<ul style="list-style-type: none"> • versauerungs- und eutrophierungsrelevante Luftschadstoffemissionen (SO₂, NO_x, NH₃)
Abbau nicht-erneuerbarer Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> • Verbrauch nicht-erneuerbarer Energieressourcen
Klimawandel	<ul style="list-style-type: none"> • CO₂-Emissionen
Ungleiche globale Verteilung der Umweltnutzungsmöglichkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • CO₂-Emissionen pro Kopf im internationalen Vergleich
Gewässerverschmutzung	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil der Fließgewässer mit mindestens chemischer Güteklasse II
Staatsverschuldung	<ul style="list-style-type: none"> • Defizit-Quote der öffentlichen Haushalte
Mangelnde Wahrnehmung globaler Verantwortung	<ul style="list-style-type: none"> • Umfang der Agrarexport-Subventionen in der EU • Öffentliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit pro BIP

I

Weiterführende und verwendete Literatur

Grunwald, A.; Kopfmüller, J. (2006): Nachhaltigkeit. Eine Einführung. Frankfurt a. Main et al.

Kopfmüller, J./Brandl, V./Jörissen, J./Paetau, M./Banse, G./Coenen, R./Grunwald, A. (2001): Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet. Konstitutive Elemente, Regeln, Indikatoren. edition sigma, Berlin

Coenen, R., Grunwald, A. (2003, Hg.): Nachhaltigkeitsprobleme in Deutschland. Analyse und Lösungsstrategien. Berlin: Edition Sigma

Böhret, C., Konzendorf, G. (2000): Moderner Staat – moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung. Berlin, Bundesministerium des Inneren