



Stellungnahme zur Anhörung „Nachhaltigkeitsprüfung“ am 28. Februar 2007

Lydia Illge

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorbemerkungen

Der Begriff der Nachhaltigkeitsprüfung wird im Englischen häufig als „Sustainability Impact Assessment“ bezeichnet, was im Deutschen eigentlich „Nachhaltigkeitswirkungsabschätzung“ heißen müsste. Aus diesem ungebräuchlichen deutschen Begriff lassen sich drei Felder für grundsätzliche Klärungsbedarfe ableiten:

Nachhaltigkeit

Fragestellung: Was bedeutet Nachhaltigkeit und wie soll sie operationalisiert werden (hier vor allem durch die Auswahl von Nachhaltigkeitsthemen bzw. –kriterien)? Diese Fragestellung ist stark normativ geprägt. Geeignete Ansätze sind m. E. die Unterscheidungen in:

- eine ökologische, soziale und ökonomische Nachhaltigkeitsdimension (z. B. OECD),
- Nachhaltigkeitsziele und –regeln (Ansatz der Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren, HGF, 2001),
- Natur-, Sach-, Human- und Sozialkapital (verbreitet in den Wirtschaftswissenschaften),
- Systemeigenschaften („Orientoren“): Existenz, Koexistenz, Wandlungsfähigkeit, Freiheit, Sicherheit, Wirksamkeit (Ansatz von Hartmut Bossel, 1999, siehe <http://www.iisd.org/pdf/balatonreport.pdf>)

Zu klären ist auch, ob intergenerative, intragenerative und globale Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt werden sollen. Diese Entscheidungen haben grundlegende Auswirkungen auf die Methodenwahl.

Wirkungen

Fragestellung: Welche Arten von Wirkungen sollen einbezogen werden? Hierzu kann das Modell der Wirkungskette zugrunde gelegt werden, welches häufig in Evaluationen benutzt wird und folgende Kategorien unterscheidet: Ursachen → Effekte → Ergebnisse → Auswirkungen. Die Erfassung der Auswirkungen ist hierbei die „höchste Schwierigkeitsstufe“. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass eindeutige Wirkungsketten sehr abstrakte Modelle sind. Realitätsnäher ist es, von Wirkungsnetzen auszugehen und Mehrfachwirkungen (eine Ursache, mehrere Wirkungen) sowie direkte und indirekte Wirkungen zu berücksichtigen.

Abschätzung

Fragestellung: Wie „tiefgehend“ (detailliert und genau) soll die Nachhaltigkeitsprüfung sein? Soll sie quantitative Ergebnisse oder qualitative Einschätzungen hervorbringen? Häufig steht der Begriff der Analyse für ein hohes wissenschaftliches Anspruchsniveau, während eine Abschätzung einen pragmatischeren (realistischeren) Ansatz darstellt. Insbesondere für eine ex-ante Nachhaltigkeitsprüfung (= vorausschauend) scheint mir der Begriff der Abschätzung geeignet.

Außerdem legt der Begriff Nachhaltigkeitsprüfung eine Nähe zur Umweltverträglichkeitsprüfung nahe, die m. E. nur sehr eingeschränkt zutrifft, da Umweltwirkungen einen anderen methodischen Zugang erfordern als soziale und ökonomische Wirkungen.

Fragen zur Nachhaltigkeitsprüfung (Auswahl)

Allgemeines

1. Was sind notwendige Bestandteile einer Nachhaltigkeitsprüfung?

Nachfolgend unterscheide ich zwischen einer Nachhaltigkeitsprüfung, die mittels Checklisten durchgeführt wird (qualitativ) und einer Prüfung, die auf Indikatoren basiert (quantitativ). Es können die folgenden Verfahrensschritte unterschieden werden. Die in jedem Schritt getroffenen Entscheidungen sind zu begründen und transparent zu dokumentieren.

1. Festlegung der zugrunde liegenden Nachhaltigkeitsziele.
2. Festlegung der Auswahl- und Bewertungsgrundlagen für Nachhaltigkeitskriterien bzw. -indikatoren (Wichtigkeit der Kriterien und Indikatoren, ggf. Beurteilung des mittels Indikatoren gemessenen Ausmaßes).
3. Auswahl und Bewertung der Nachhaltigkeitskriterien.
4. Zwei Alternativen: Formulierung der „Prüfungsfragen“ (Checkliste) oder Auswahl von Nachhaltigkeitsindikatoren (Messung).
5. Sofern Indikatoren genutzt werden: Zusammentragung bzw. Messung der empirischen Daten.
6. Auswertung (Ergebnisbewertung, ggf. Schlussfolgerungen hinsichtlich potentieller Konfliktfelder und Synergieeffekte).
7. Ableitung von inhaltlichen Änderungen in Gesetz, Programm oder Maßnahme.

Diese Verfahrensschritte sind zu unterscheiden von den oben erwähnten grundlegenden methodischen Entscheidungen zur Nachhaltigkeitsprüfung (siehe Vorbemerkungen), die m. E. nicht für jede Prüfung neu getroffen werden, sondern nur einmal grundsätzlich.

2. Wo liegen Chancen und Grenzen einer Nachhaltigkeitsprüfung?

Chancen

Konflikte und Synergieeffekte zwischen Ökonomie, Sozialem und Umwelt können besser aufgedeckt werden. Im Ergebnis ist eine bewusste bzw. reflektierte Präferenzsetzung (in Konfliktfällen) und eine Nutzung der Synergien besser möglich. Dies sollte bereits für das geprüfte Gesetz, Programm bzw. die Maßnahme möglich sein.

Längerfristig sehe ich die Chance, dass die Nachhaltigkeitsidee bereits in frühen Phasen der Gesetzes-, Programm, Maßnahmengestaltung stärker als bisher berücksichtigt wird.

Grenzen

Der hohe Aufwand (aufgrund hoher Komplexität) schränkt die breite Anwendbarkeit der Nachhaltigkeitsprüfung ein, wenn detaillierte quantitative Ergebnisse hervorgebracht werden sollen). Es sollte daher zur Begrenzung des Aufwandes vorab geprüft werden, inwieweit qualitative und quantitative Angaben für eine Nachhaltigkeitsprüfung benötigt werden. So ist es zur Aufdeckung von Konfliktfeldern und Synergieeffekten oftmals nicht erforderlich, detaillierte quantitative Angaben zu machen. Hierfür sind Aussagen über Wirkungsrichtungen oft ausreichend. Dennoch erscheinen quantitative Angaben (Ausmaß der Wirkungen) nicht grundsätzlich verzichtbar. Auch eine frühzeitige Begrenzung auf Schlüsselkriterien bzw. -indikatoren kann die Aufwand begrenzen und somit eine breite Anwendung befördern.

Eine „rein wissenschaftliche“ Herleitung von Kriterien, Indikatoren, Relevanzen (problemorientiert) ist nicht machbar. Die Wissenschaft kann aber Argumente in der Entscheidungsfindung mittels wissenschaftlicher Erkenntnisse unterstützen (oder entkräften) und auf mögliche Lücken bzw. „blinde Flecken“ hinweisen.

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

Die relativ geringe Datenverfügbarkeit (gemessen am Bedarf) schränkt Nachhaltigkeitsprüfungen in der praktischen Durchführung stark ein. Als eine weitere Einschränkung wird häufig benannt, dass meist keine eindeutigen (und quantitativen) Angaben für Nachhaltigkeitsziele vorliegen. Bei beiden Einschränkungen ist es sicherlich wünschenswert, dass sie gelockert werden (durch verstärkte empirische Nachhaltigkeitsforschung und durch politisch-gesellschaftliche Zielfindungen). Aber es muss wohl davon ausgegangen werden, dass diese Einschränkungen (insbesondere kurzfristig) fortbestehen.

Auch die eingeschränkte Kenntnis von komplexen Ursache-Wirkungsbeziehungen ist ein limitierender Faktor für Nachhaltigkeitsprüfungen. Hier sehe ich ebenfalls einen Forschungsbedarf. Allerdings wird immer eine Auswahl der als relevant angesehenen Wirkungszusammenhänge erforderlich sein. Die Gefahr, dass relevante Wirkungszusammenhänge aufgrund begrenzten Wissens ausgeblendet werden, kann zwar nie ganz ausgeschlossen werden. Sie kann aber durch inter- und transdisziplinäres Arbeiten eingeschränkt werden (Kooperation unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen, Integration von wissenschaftlichen Erkenntnissen sowie Erfahrungs- und Praxiswissen).

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) sollten sie erfüllen?

Eine möglichst konkrete (ggf. quantitative Nachhaltigkeitsprüfung) ist um so besser machbar, je konkreter das Prüfungsobjekt ist, also im Idealfall eine einzelne politische Maßnahme. Aber auch der Prüfung von Maßnahmen sind hierbei Grenzen gesetzt. Dies zeigen beispielsweise die Erfahrungen aus der ex-post (= nachträglichen) Evaluation des Beitrages der Strukturfonds zur nachhaltigen Entwicklung (2002), die von einer Gruppe wissenschaftlicher Evaluatoren durchgeführt wurde (GHK, PS, IEEP, CE & National Evaluators). Grundsätzlich ist eine Nachhaltigkeitsprüfung aber auch für Programme und Gesetzesvorhaben denkbar und sinnvoll. Insgesamt muss jeweils die Art und Weise der Nachhaltigkeitsprüfung auf ihre Zielsetzungen und das „Prüfungsobjekt“ abgestimmt werden.

Ob kontroverse oder konsensuale Themen gewählt werden, hängt von der strategischen Zielsetzung der Nachhaltigkeitsprüfung ab. Soll es darum gehen, bisher eher verborgene Kontroversen konstruktiv und offen auszutragen und ggf. Kompromisslösungen zu finden oder eher darum, möglichst schnell durchsetzbare Lösungen zu finden (pragmatischer Ansatz)? Davon zu unterscheiden ist die Frage, welche Themen problemrelevanter sind als andere bzw. vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeitsziele wichtiger erscheinen. So können Themen, bei denen eine weitgehende Zustimmung zu erwarten ist, ein großes Wirkungspotential und Problemrelevanz besitzen - müssen es aber nicht.

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?

Es wäre sicherlich wünschenswert, alle Gesetzesvorhaben einer Nachhaltigkeitsprüfung zu unterziehen. Zumindest kurzfristig ist dies aber nicht als realistisch anzusehen. Grundsätzlich kann aber kein Politikfeld von vornherein ausgeschlossen werden. Auch lässt sich die Auswahl m. E. nicht wissenschaftlich begründen. Es handelt sich vielmehr um eine wertebasierte Auswahl, die durch wissenschaftliche Erkenntnisse unterstützt werden kann. Zur Unterstützung einer transparenten Auswahl von Politikfeldern kann ein Ranking von Nachhaltigkeitszielen bzw. -problemen dienen, beispielsweise basierend auf der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung oder auch auf globalen Nachhaltigkeitsproblemen.

Zielkonflikte zwischen der ökonomischen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitsdimension (und auch innerhalb jeder Dimension) können anhand der direkten und indirekten Wirkungen beispielsweise in Form einer Matrix abgebildet werden (siehe Tabelle). Da eine solche Wirkungsmatrix in der konkreten Anwendung meist sehr komplex wird, ist eine (begründete und nachvollziehbare) Auswahl besonders wichtiger Zielkonflikte i. d. R. unvermeidlich.

Ursache = z. B. Maßnahme X ↓ Direkte Wirkungen auf Nachhaltigkeitsdimensionen (= Ursachen für indirekte Wirkung):	Indirekte Wirkung auf:		
	Ökonomie	Soziales	Ökologie
Wirkung 1: Ökonomie →	Indirekte Wirkung 11	Indirekte Wirkung 12	Indirekte Wirkung 13
Wirkung 2: Soziales →	Indirekte Wirkung 21	Indirekte Wirkung 22	Indirekte Wirkung 23
Wirkung 3: Ökologie →	Indirekte Wirkung 31	Indirekte Wirkung 32	Indirekte Wirkung 33

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

Zur Verfügung stehen beispielsweise:

- generell: Checklisten (meist Fragenkatalog, qualitativ), indikatorenbasierte Analysen (quantitativ, qualitativ), Modellierungen (quantitativ)
- speziell für ex-post: Fallstudien (überwiegend qualitativ, z. T. quantitativ, Verallgemeinerung spezifischer Erkenntnisse)
- speziell für ex-ante: Szenarien

Ex-ante Untersuchungen bauen meist in großem Maße auf den Erkenntnissen bereits durchgeführter ex-post Untersuchungen auf. Wenn nur wenige ex-post Untersuchungen vorliegen (davon ist meist auszugehen), erschwert dies also die ex-ante Untersuchungen.

4. Können bereits 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?

Ein Impact Assessment, wie das der EU, oder auch sonstige Evaluationen von Programmen oder Projekten (z. B. Environmental Impact Assessment, Social Impact Assessment) ist typischer Weise eine Evaluation des Programm- oder Projekterfolgs, gemessen an seinen Zielen und unter Effizienzkriterien betrachtet (Aufwand-Nutzen-Relation). Derartige Abschätzungen werden häufig im Nachhinein durchgeführt (ex-post), aber teilweise auch vorab (ex-ante). Viele dieser Evaluationsansätze stellen m. E. eine gute Grundlage für die Entwicklung einer Methodik zur Nachhaltigkeitsprüfung dar. Oftmals müssen aber bei ihrer konkreten (empirischen) Anwendung Kompromisse gemacht werden, die z. T. unbefriedigend sind. So begnügen sich viele Evaluationen damit, aufgrund der hohen Komplexität und geringer Datenverfügbarkeit anstelle der eigentlichen Auswirkungen die vor gelagerten Wirkungskettenstufen (Ursachen, Effekte, Ergebnisse, siehe Vorbemerkungen zu Beginn dieser Stellungnahme) zu untersuchen.

Die große Herausforderung einer Nachhaltigkeitsprüfung scheint mir weniger in der Erarbeitung einer Systematik und Vorgehensweise für die Nachhaltigkeitsprüfung zu liegen, sondern vor allem darin, robuste und für die Gesetzesgestaltung handlungsrelevante Ergebnisse herzubringen.

Der im betrieblichen (und sonstigen) Management verbreitete Ansatz der Checklisten ist m. E. zumindest für eine „Schnellprüfung“ oder „Vorprüfung“ gut geeignet und zeichnet sich durch einen relativ geringen Aufwand aus.

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

Hinsichtlich eines Überblicks über die Eignungs- bzw. Gütekriterien für Nachhaltigkeitsindikatoren möchte ich auf die Veröffentlichung „Konzeptionelle Aspekte der Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren“ von Reinhard Coenen, Forschungszentrum Karlsruhe, und anderen verweisen (Kurzfassung unter <http://www.itas.fzk.de/deu/tadn/tadn002/coen00a.htm>) die in wissenschaftliche, funktionale (= untersuchungszweckbezogene), nutzerbezogene und praktische Anforderungen (z. B. Datenverfügbarkeit) an „gute“ Nachhaltigkeitsindikatoren unterscheiden. Zu klären wäre, wie „wissenschaftlich“ bzw. „praktisch angewandt“ die Indikatoren und damit auch die gesamte Nachhaltigkeitsprüfung sein sollte(n).

Eine Verknüpfung von Indikatoren in Form einer Zusammenfassung (quantitative Aggregation) kann m. E. zusätzlich zur disaggregierten Darstellung der Einzelindikatoren erfolgen, und sollte sich auf einem relativ niedrigen Aggregationsniveau befinden. Außerdem sollten die zusammengefassten Einzelindikatoren Sachverhalte abbilden, die miteinander „harmonisieren“ (z. B. mehrere positive Gesetzeswirkungen auf die soziale Situation in der Gesellschaft). Auf diese Weise kann eine Vielzahl von Einzelinformationen sinnvoll verdichtet werden. Sofern aber konfliktäre Sachverhalte mittels Indikatoren zusammengefasst werden (z. B. ökonomisch vorteilhafte, aber umweltschädigende Gesetzeswirkungen), ist das Ergebnis kaum sinnvoll interpretierbar.

Grundsätzlich ist eine Wirkungsabschätzung (Veränderung eines Sachverhaltes durch die Veränderung eines anderen) von der Einschätzung einer Nachhaltigkeitssituation eines Landes (Ist-Zustand) zu unterscheiden. Wirkungsindikatoren zeigen also etwas anderes an als Nachhaltigkeits-Zustands-Indikatoren. Die Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie erscheinen mir daher zwar als eine gute Grundlage für die Auswahl von als wichtig angesehenen Themen bzw. Nachhaltigkeitskriterien, aber nur sehr vereinzelt geeignet für die Nachhaltigkeitsprüfung konkreter Gesetze, Programme oder Maßnahmen.

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

Der ISEW wurde zum Vergleich der „Nachhaltigkeitsperformance“ von Ländern entwickelt, aber nicht für eine Wirkungsanalyse. Er enthält nur eine sehr begrenzte Auswahl an Teilindikatoren, die dann zu einer Zahl aggregiert werden.

Auswahl: Die Auswahl dieser Teilindikatoren (Kriterien) wird (m. E. zurecht) von einigen Autoren als „ad hoc“ kritisiert und sie wäre m. E. auch nicht für spezifische Gesetze, die sich i. d. R. auf Teilbereiche der Gesellschaft beziehen, relevant. Wichtig erscheint mir eine transparente, nachvollziehbare und auch korrigierbare Auswahl von Kriterien, die auf legitimierte Präferenzen (Werten) basiert und durch wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt wird.

Aggregation: Eine zu einer Zahl verdichtete Information wie der ISEW ist nur in Relation zu einer Bezugsgröße interpretierbar (z. B. für einen Ländervergleich oder eine Untersuchung der Veränderungen im Zeitablauf), aber nicht als Zahl „an sich“. Der Index ist m. E. für die Zwecke der hier diskutierten Nachhaltigkeitsprüfungen, die Synergieeffekte und Konflikte aufzeigen sollen, nicht geeignet (da dies mit einer solchen einzelnen Zahl nicht ginge). Dieses Argument gilt nicht nur für den ISEW, sondern für alle hoch aggregierten Nachhaltigkeitsindizes.

Nachhaltigkeitsprüfungen im Mehrebenensystem

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?

Erfahrungen aus der ex-post (= nachträglichen) Evaluation des Beitrages der Strukturfonds zur nachhaltigen Entwicklung (GHK u. a., 2002) sind beispielsweise:

- Zusammengefasste robuste quantitative Aussagen bei der Untersuchung einer Vielzahl gesellschaftlicher und Umweltwirkungen, die von einzelnen (meist regionalen) Maßnahmen im Rahmen der EU-Strukturfonds ausgehen, sind nur sehr eingeschränkt ermittelbar. Stattdessen wurde meist eine „Richtungsangabe“ der Wirkungen als Ergebnis dargestellt. Dies ist sicher nicht immer befriedigend für eine Nachhaltigkeitsprüfung. Eine Abwägung von Ansprüchen an und vertretbarem Aufwand für die Nachhaltigkeitsprüfung selbst erscheint daher zentral.
- Fallstudienresultate können aufgrund der regional unterschiedlichen Nachhaltigkeitsziele und –probleme und sonstigen Gegebenheiten nur sehr eingeschränkt zusammengefasst bzw. verallgemeinert werden. Sie sind aber gut ge-

eignet, um Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, Konfliktfelder und Synergieeffekte aufzudecken.

Institutionelle / rechtliche Implementierung

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?

Erforderlich wäre eine stärkere Politikintegration (Umwelt – Wirtschaft - Soziales) und stärkere Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ministerien.

Wünschenswert wäre die Integration der Nachhaltigkeitsprüfung in die Entwurfsphase von Gesetzen, Programmen und Maßnahmen, so dass Überarbeitungen möglich sind.