

Öffentliche Anhörung des Parlamentarischen Beirates für Nachhaltige Entwicklung „Nachhaltigkeitsprüfung“

- Stellungnahme -

I. Hintergrund

Der Parlamentarische Beirat für Nachhaltige Entwicklung forderte in seiner Stellungnahme zum Fortschrittsbericht 2004 der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ein Instrument, um Gesetzgebung künftig auf ihre Nachhaltigkeit zu überprüfen. Die öffentliche Anhörung des parlamentarischen Beirates zum Thema „Nachhaltigkeitsprüfung“ zielt daher darauf ab, bestehende Konzepte für Nachhaltigkeitsprüfungen sowie ihre Einbindung in parlamentarische Abläufe zu diskutieren.

Im Gegensatz zu Umweltverträglichkeitsprüfungen von Projekten, Plänen und Programmen, die schon lange europaweit etabliert sind, ist die Prüfung politischer Initiativen auf ihre Nachhaltigkeit ein eher neues Instrumentarium in Europa. Mit Hilfe solcher Nachhaltigkeitsprüfungen können Gesetzesvorhaben auf ihre sozialen, ökonomischen und ökologischen Folgen überprüft werden. Solchermaßen soll die Informationsbasis für Entscheidungen verbreitert werden, gleichzeitig werden politische Entscheidungen transparenter und Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Nachhaltigkeitsdimensionen werden frühzeitig offengelegt und können in Entscheidungen einbezogen werden.

Die EU-Kommission überprüft ausgewählte Gesetzesvorhaben bereits seit 2003 auf ihre Nachhaltigkeit. Auch in einer zunehmenden Anzahl von Mitgliedstaaten sind Nachhaltigkeitsprüfungen bereits Routine oder sie planen ihre bestehenden „Regulatory Impact Assessments“ zu einer Nachhaltigkeitsprüfung auszubauen bzw. ein solches Verfahren erst einzuführen. Neue Aktualität erhält die Diskussion über Nachhaltigkeitsprüfungen mit dem Lissabonprozess. So hat die EU den Mitgliedstaaten im Zuge des Lissabon-Prozesses empfohlen, Gesetzesvorhaben auf ihre ökonomischen, sozialen und ökologischen Folgen zu überprüfen.

Für Überlegungen in Bezug auf eine deutsche Nachhaltigkeitsprüfung kann also auf umfangreiche Erfahrungen in der Kommission und den Mitgliedstaaten zurückgegriffen werden.

Ecologic kann in diesem Kontext auf die Erfahrungen aus zahlreichen Projekten zu Gesetzesfolgenabschätzungen und Politikevaluierung zurückgreifen. An besonders prominenter Stelle stehen die folgenden zwei Projekte, deren Ergebnisse Grundlage für die folgenden Ausführungen bilden.

- **Methoden für die Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung (Sustainability A-Test):** Im Zuge des 6. Forschungsrahmenprogramms war Ecologic an dem Projekt "Sustainability A-Test" beteiligt. Unter Leitung Ecologics niederländischen Netzwerkpartners „Freie Universität Amsterdam, Institute for Environmental Studies“ haben 18

Forschungsinstitute aus neun verschiedenen Ländern Methoden und Instrumente verglichen, mit denen sich politische Initiativen im Hinblick auf ihren Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung bewerten lassen. Ecologic betreut dabei sowohl monetäre Bewertungsverfahren als auch das Instrument der Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung.

- **Umweltbelange in Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen:** Die Europäische Kommission hat eine umfassende Methode für Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen entwickelt. Danach werden alle Vorschläge der Kommission auf ihre möglichen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Folgen hin untersucht. In der Vergangenheit wurden bei Folgenabschätzungen jedoch nicht immer alle thematischen Bereiche gleich bewertet. Vor diesem Hintergrund untersuchte Ecologic in wie weit Umweltbelange in der Kommission und ihren Mitgliedstaaten in Folgenabschätzungen berücksichtigt wurden und wie sie verbessert werden kann.

II. Allgemeines

1. Was sind notwendige Bestandteile einer Nachhaltigkeitsprüfung?

Unter den Verfahren zur Nachhaltigkeitsprüfung, die die EU sowie zahlreiche ihrer Mitgliedstaaten derzeit anwenden, stechen bestimmte Elemente heraus, die den meisten Prüfverfahren gemeinsam sind. Beinahe alle Prüfverfahren fassen zu Beginn die Hintergründe, Ziele und den Gegenstand der zu bewertenden Maßnahme zusammen. Häufig folgt darauf die Entwicklung von Alternativen zu der vorgeschlagenen Maßnahme (Optionen). Den Schwerpunkt aller Verfahren bildet die Bewertung der Maßnahme und gegebenenfalls der unterschiedlichen Optionen. Auch wenn Zeitpunkt und Form der Öffentlichkeitsbeteiligung sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheiden ist dieses Element jedoch beinahe allen Verfahren gemein. Zudem legen einige Verfahren bereits in der Folgenprüfung fest, wie die zu erwartenden Auswirkungen einer Maßnahme während ihrer Umsetzung überwacht werden können.

Aus der Erfahrung der Mitgliedstaaten zeigt sich, dass vor allem folgende Bestandteile für eine Nachhaltigkeitsprüfung wesentlich sind: Die Autoren einer Nachhaltigkeitsprüfung sollten über Alternativen zur vorgeschlagenen Regelung nachdenken, die zu erwartenden Folgen für alle Optionen analysieren sowie ihre Vor- und Nachteile transparent und nachvollziehbar vergleichen. Darüberhinaus hat sich gezeigt, dass es sinnvoll ist frühzeitig mit anderen Ministerien zu kooperieren und die Öffentlichkeit möglichst früh und prozessbezogen (mit dem Ziel Informationen für die Folgenabschätzung zu gewinnen) für den Prozess zu nutzen (z.B. bei der Definition des Problems oder um die Vollständigkeit der identifizierten Auswirkungen zu überprüfen).

2. Wo liegen die Chancen und Grenzen einer Nachhaltigkeitsprüfung?

Die Chancen einer Nachhaltigkeitsprüfung liegen zum einen darin, Entscheidungsträgern eine Basis zu schaffen, auf der sie umfassend informierte Entscheidungen treffen können. Mit der Hilfe von Nachhaltigkeitsprüfungen können sie unbeabsichtigte Folgen einer Maßnahme frühzeitig erkennen und in ihr politisches Handeln einbeziehen. So können Entscheidungsträger beispielsweise herausfinden, ob eine Maßnahme zwar zugunsten einer bestimmten Zielsetzung oder Nachhaltigkeitsdimension ergriffen wird, aber gleichzeitig stark zu Lasten einer anderen Zielsetzung oder Nachhaltigkeitsdimension geht. Idealerweise kann die Nachhaltigkeitsprüfung dann dazu beitragen, dass eine Maßnahme alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen gleichermaßen fördert.

Insbesondere eignen sich Nachhaltigkeitsprüfungen dafür, langfristigen Folgen politischen Handelns mehr Gewicht zu verschaffen.

Zum anderen können Nachhaltigkeitsprüfungen dazu beitragen, den Politikprozess transparenter zu gestalten. In der Regel werden Nachhaltigkeitsfolgenabschätzungen ebenso wie der dazu gehörige Maßnahmenentwurf veröffentlicht. Jeder kann sich also über die Maßnahme und ihre zu erwartenden Folgen informieren. Gleichzeitig ist die Konsultation betroffener Parteien sowie der Öffentlichkeit oft wesentlicher Bestandteil von Nachhaltigkeitsprüfungen. Somit ergibt sich Raum, um für einen Interessenausgleich zwischen diesen Gruppen zu sorgen.

Nicht zuletzt können Nachhaltigkeitsprüfungen auch dazu beitragen, herauszufinden, ob der von einer Maßnahme zu erwartende Nutzen im Verhältnis zum mit der Zielerreichung verbundenen Aufwand steht. Außerdem können sie offen legen, ob die zur Zielerreichung eingesetzten Mittel geeignet sind, das Ziel zu erreichen oder ob die Zielerreichung im Gegenteil durch indirekte, unerwartete Folgen verhindert wird.

Die Grenzen von Nachhaltigkeitsprüfungen ergeben sich aus systematischen oder methodischen Erwägungen, aber auch aus dem Prüfgegenstand selber. Systematisch ist zum Einen die Abgrenzung zwischen Wissenschaft und Politik problematisch. Mit der Nachhaltigkeitsprüfung sollen wissenschaftliche Erkenntnisse stärker in politische Entscheidungen einbezogen werden. Diese Herangehensweise kann irreführenderweise zu der Annahme verleiten, dass dann automatisch die aus wissenschaftlicher Sicht „richtige“ Entscheidung getroffen wird. Diese Sichtweise greift natürlich zu kurz, müssen in politische Entscheidungen doch auch immer andere Faktoren einbezogen werden, die oft politischer Natur sind und darf eine Nachhaltigkeitsprüfung dem demokratisch legitimierten Entscheidungsträger seine Entscheidung nicht abnehmen. Zum anderen suggeriert eine Nachhaltigkeitsprüfung eine Objektivität, die häufig nicht gegeben ist. Hängt doch das Ergebnis der Nachhaltigkeitsprüfung in der Regel stark von demjenigen ab, der die Prüfung vornimmt bzw. in wessen Auftrag sie vorgenommen wird. In vielen Mitgliedstaaten ist das Ressort, das den Maßnahmenentwurf erarbeitet auch für die Nachhaltigkeitsprüfung zuständig. Dadurch wird die Nachhaltigkeitsprüfung natürlicherweise stark durch die Sichtweise dieses Ressorts geprägt.

Grenzen eher praktischer Natur ergeben sich aus der Tatsache, dass nicht immer alle Folgen gleichermaßen gut abgeschätzt werden können. Außerdem kann die Datenlage in Bezug auf die Folgen einer Maßnahme sehr unterschiedlich sein oder die vorhandenen Daten sind nicht miteinander vergleichbar. Somit wird eine Abwägung zwischen den einzelnen Folgen erschwert. Zudem ergeben sich die Grenzen einer Nachhaltigkeitsprüfung oft auch aus dem Prüfungsgegenstand selber. Je nach Charakter der zu überprüfenden Maßnahme lassen sich die Folgen beispielsweise leichter oder weniger leicht abschätzen. So manifestieren sich die Folgen politischer Strategien weniger konkret als die Folgen von Gesetzesvorhaben und sind somit auch schwerer darzustellen. Häufig treten Folgen einer Maßnahme auch auf anderen politischen Ebenen (Bundes versus Landesebene) oder aufgrund der zunehmenden internationalen Verflechtung außerhalb der Jurisdiktion des Gesetzgebers auf und sind somit ebenfalls nur schwer zu erfassen.

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

Diese Frage ist pauschal nicht zu beantworten, hängen die notwendigen Voraussetzungen für eine Nachhaltigkeitsprüfung doch immer vom konkreten Fall ab und lassen sich kaum generalisieren. Trotzdem gibt es Hindernisse allgemeiner Natur, die in der Praxis immer wieder offenbar werden. Dazu gehört beispielsweise die Datenlage in bestimmten Bereichen und zu bestimmten Themen. Gibt es Themenbereiche, zu denen nationale, europaweite oder internationale Statistiken geführt werden, so ist die Datenlage in anderen Bereichen weit weniger umfassend. Muss die Datengrundlage erst berechnet werden, so kann dies teuer werden und/oder die Ergebnisse sind unter Umständen mit hoher Unsicherheit verbunden. Besondere methodische Anforderungen ergeben sich aus der Abschätzung von Umweltfolgen. Umweltfolgen sind häufig sehr langfristiger Natur oder ergeben sich aus komplexen naturwissenschaftlichen Zusammenhängen, die oft noch nicht abschließend wissenschaftlich erforscht sind. Ein weiteres Hindernis bei der Abschätzung von Umweltfolgen ergibt sich daraus, dass es sich, um die unterschiedlichen Folgen einer Maßnahme zu vergleichen, anbietet auf monetäre Werte zurückzugreifen. Bei ökonomischen Folgen ist dies naturgemäß meist recht einfach; andere Bereiche - wie die Umweltfolgen - lassen sich dagegen oft nur schwer monetarisieren. Vor dem Hintergrund zunehmender internationaler Verflechtungen ist es ähnlich schwierig die Folgen außerhalb der Jurisdiktion des Gesetzgebers im Blick zu behalten. So kann die Forderung, den Anteil von Biokraftstoffen in Deutschland zu erhöhen, beispielsweise zu Umweltschäden in Südamerika führen, deren Charakter und Ausmaß aber nur schwer oder nur mit hohem Aufwand zu erfassen sind.

Um in Nachhaltigkeitsprüfungen alle Themenbereiche gleichermaßen zu berücksichtigen ist daher die weitere Erarbeitung bzw. Weiterentwicklung von Instrumenten und Methoden zur Messung der zu erwartenden Folgen notwendig. Zahlreiche teilweise bereits abgeschlossene aber auch noch laufende EU-Forschungsprojekte widmen sich bereits diesem Thema.¹ Ein weiterer zu klärender Punkt ist die Frage, ob und wie die unterschiedlichen Folgen einer Maßnahme gegeneinander abgewogen werden können und ob dies überhaupt Bestandteil einer Nachhaltigkeitsprüfung sein oder nicht eher in der Verantwortung des Entscheidungsträgers liegen sollte.

III. 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?

Als Prüfungsobjekt für Nachhaltigkeitsprüfungen eignen sich prinzipiell alle politischen Maßnahmen von Strategien bis hin zu Gesetzen oder Verordnungen. Jedoch stellen die jeweiligen Prüfobjekte unterschiedlichen Anforderungen an ein Prüfverfahren. So sollte an die Prüfung von Maßnahmen strategischer Natur andere Anforderungen gestellt werden, als an die Prüfung von Gesetzen oder Verordnungen, werden ihre Auswirkungen doch viel allgemeinerer Natur und häufig nicht konkret zu benennen sein. Daher sollte ein Verfahren zur Nachhaltigkeitsprüfung genügend Flexibilität mitbringen, um auf Gesetzesvorhaben unterschiedlichster Natur zu passen.

¹ Sustainability A-Test, MATISSE, IQ-Tools, SENSOR

Die Antwort auf die Frage nach den Kriterien, die die Prüfobjekte erfüllen sollten gibt gleichzeitig Antwort auf die Frage wie und warum einzelne Vorhaben für eine Nachhaltigkeitsprüfung ausgewählt werden. Sowohl zahlreiche Mitgliedstaaten als auch die EU-Kommission fordern eine Überprüfung aller Gesetzesvorhaben. Eine Auswahl der Prüfobjekte kann jedoch sinnvoll sein, um zu verhindern, dass unnötiger Prüfaufwand betrieben wird, beispielsweise, wenn gar keine negativen Folgen einer Maßnahme zu erwarten sind. Allerdings ist sehr genau zu überlegen, welche Kriterien für eine solche Auswahl zur Anwendung kommen sollten. Denkbar wäre hier beispielsweise die Auswahl nach der Größe des Vorhabens oder nach der Schwere der zu erwartenden Folgen. Es könnten auch nur Vorhaben geprüft werden, die Folgen in bestimmten Bereichen verursachen. In diesem Zusammenhang - aber auch unabhängig davon - würde sich ein mehrstufiges Verfahren anbieten, in dem auf der Grundlage einer Vorprüfung entschieden wird, welche Vorhaben vollständig geprüft werden.

Eine Auswahl der Prüfobjekte anhand ihres Konfliktpotentials ist in der europäischen Praxis bisher nicht üblich. Im Prinzip ist die Überprüfung eines jeden Objektes sinnvoll. Bedeutet die Tatsache, dass ein Thema eher konsensualer Natur ist doch nicht, dass alle – häufig ja indirekten Folgen – bereits bekannt sind. Eine Nachhaltigkeitsprüfung kann hier also ebenso angebracht sein wie bei einem umstrittenen Thema. Im Gegensatz zu konsensualen Themen besteht bei kontroversen Themen die Gefahr des politischen Missbrauchs einer Nachhaltigkeitsprüfung. Mithilfe wissenschaftlicher Fakten könnte eine Partei versuchen, ihrer Position vermeintlich „objektiv“ mehr Gewicht zu verleihen. Dies könnte sogar so weit führen, dass die Partei, der am meisten Geld zur Verfügung steht, die Meinungsführerschaft „erkauft“. Andererseits eröffnen Nachhaltigkeitsprüfungen konfliktbeladener Maßnahmen gerade auch die Chance, ihre positiven Folgen in allen Bereichen zu maximieren bzw. nachhaltige Alternativen zur Erreichung des Zieles zu finden.

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?

Im Prinzip ist eine Prüfung aller Politikfelder, die potentielle, schwerwiegende Auswirkungen auf andere Felder haben bzw. zu Zielkonflikten mit anderen Dimensionen der Nachhaltigkeit führen zweckmäßig. Insbesondere sollten solche Politikfelder überprüft werden, deren Auswirkungen Themen berühren, die entweder weit oben auf der politischen Agenda stehen (z.B. Schaffung von Arbeitsplätzen), oder, die in der Politik strukturell leicht vernachlässigt werden (z.B. die Umweltpolitik). So ist der Beschluss, die Kulturszene in der Hauptstadt zu fördern, mit weniger schweren potentiellen Folgen für Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Umwelt verbunden, als beispielsweise der Beschluss, den Braunkohletagebau zu fördern. In einem solchen Fall müssen die zu erwartenden ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen sorgfältig gegeneinander abgewogen werden. Nur bestimmte Politikfelder einer Nachhaltigkeitsprüfung zu unterziehen ist zwar prinzipiell sinnvoll, um unnötigen für eine Prüfung erforderlichen Aufwand zu verhindern. Dieser kann aber auch über ein wie unter 1. bereits angeführtes zweistufiges System vermieden werden.

Eine Nachhaltigkeitsprüfung dient dazu die zu erwartenden Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen Dimensionen zu erkennen und Zielkonflikte zwischen den einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen offen zu legen. In Fällen, in denen Zielkonflikte

auftreten, kann versucht werden, diese entweder mit Hilfe von Streitschlichtungsmechanismen oder über alternative nachhaltige Wege zur Zielerreichung aufzulösen.

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

Eine einheitliche Klassifizierung der unterschiedlichen Abschätzungsverfahren besteht bisher nicht. Abstrakt unterscheiden sich die meisten Verfahren hinsichtlich

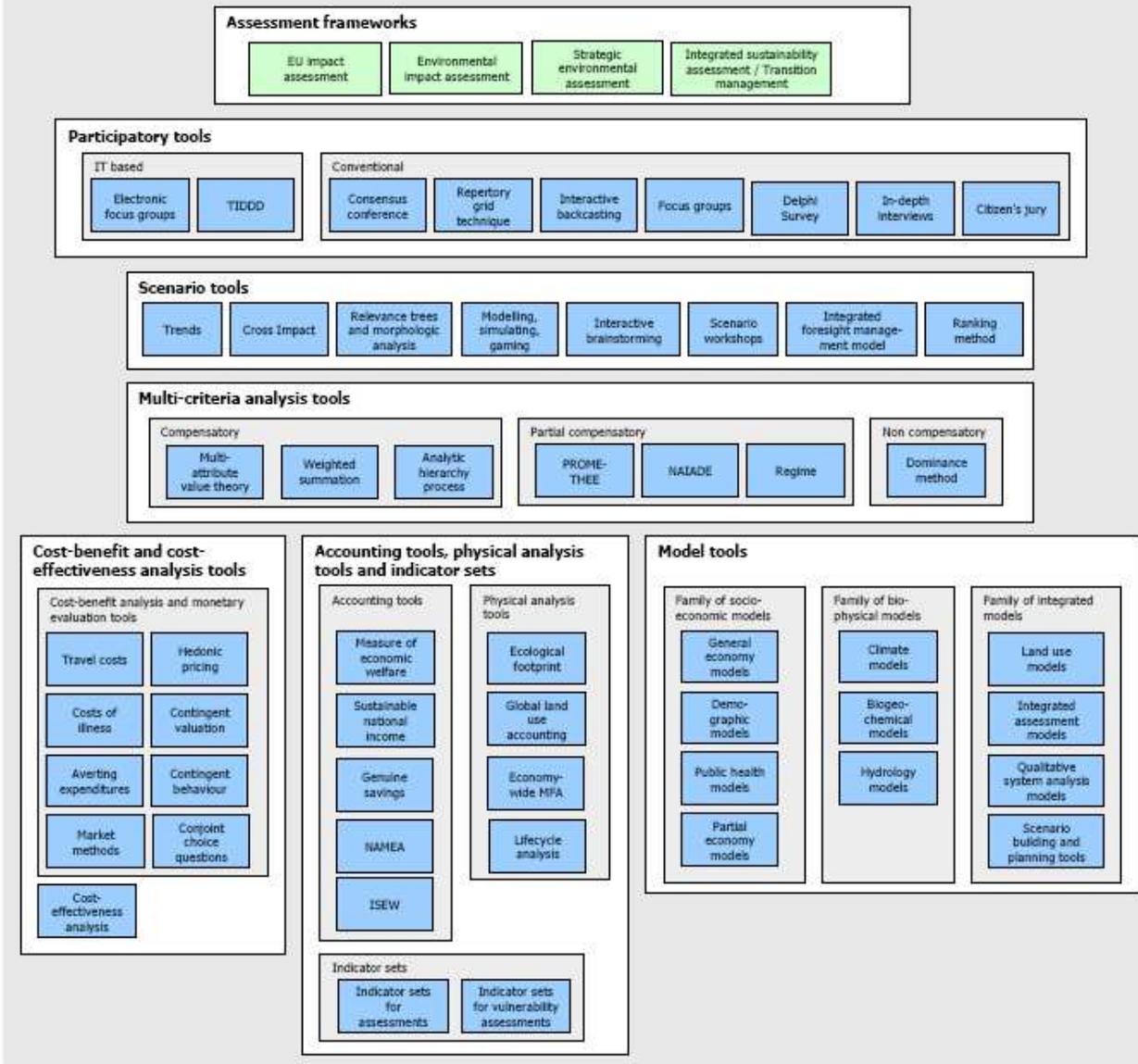
- des Zeitpunkts der Prüfung,
- des Gegenstandes der Prüfung und
- der Folgen, auf die eine Maßnahme überprüft wird.

In der europäischen Praxis bestehen zahlreiche Folgenabschätzungssysteme, die auf unterschiedliche Wurzeln zurückgehen. Auch wenn eine einheitliche Klassifizierung bisher fehlt, lassen sich anhand ihrer Ausrichtung dennoch drei Kategorien unterscheiden. Die erste Kategorie ist durch eine wirtschaftsorientierte Perspektive gekennzeichnet. Innerhalb dieser Kategorie zielt die Nachhaltigkeitsprüfung darauf ab, die Gründe für Regierungshandeln und seine Effektivität abzuschätzen, wobei die Prüfungen sich auf regulative Bürden und ökonomische Folgen von Entscheidungen konzentrieren. Zweitens gibt es die umweltbasierten Verfahren, die sich aus der Tradition der Umweltverträglichkeitsprüfung entwickelt haben und naturgemäß einen besonderen Schwerpunkt auf die Umweltfolgen geplanter Vorhaben legen. Nachhaltigkeitsprüfungen bilden die dritte Kategorie. Sie ist häufig aus einer der beiden anderen Kategorien hervorgegangen, indem sie ihren Fokus um weitere Perspektiven erweitert hat. Ein Beispiel dafür ist das Verfahren des Vereinigten Königreiches, das sich von einem wirtschaftlich fokussierten Verfahren zu einem integrierten Verfahren entwickelt hat.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Verfahrens, sind sie als eine Art Rahmen zu verstehen, der mit unterschiedlichen Instrumenten gefüllt werden muss. Diese Instrumente dienen dazu, die Folgen einer Maßnahme zu berechnen oder zu erfassen. Dabei sollte sich die Auswahl der jeweiligen Instrumente nach dem Prüfgegenstand richten und wird daher von Fall zu Fall stark variieren. Die Autoren einer Nachhaltigkeitsprüfung können bereits auf eine große Anzahl von Instrumenten zurückgreifen. Das Europäische Forschungsprojekt Sustainability A-Test² beispielsweise hat eine Reihe von Instrumenten zusammengetragen, die bereits in unterschiedlichen Prüfverfahren zum Einsatz kommen oder zumindest potentiell dafür geeignet sind. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Instrumente, die das Projekt analysiert hat.

² <http://ivm5.ivm.vu.nl/sat/>

Tool overview



Quelle: W. de Ridder (editor) 2006: Tool use in integrated assessments. Integration and synthesis report for the SustainabilityA-Test project. Report 555030001/2006. Netherlands Environmental Assessment Agency.

Abgesehen von den bereits erwähnten methodischen Mängeln steht somit eine große Bandbreite von Instrumenten für Nachhaltigkeitsprüfungen zur Verfügung. Es ist jedoch ihre Anwendung, die sich häufig problematisch gestaltet, werden diese Instrumente meist unabhängig von den Anforderungen der Praxis in einem wissenschaftlich-akademischen Kontext erarbeitet. So wird nicht jeder Autor einer Nachhaltigkeitsprüfung eine Economy Wide Material Flow Analysis durchführen können. Die Auswahl der Instrumente richtet sich daher häufig nicht danach, wie die Folgen einer Maßnahme am besten erfasst werden können, sondern nach dem Können desjenigen, der die Prüfung durchführt. Auch wenn, in solchen Fällen Unteraufträge an Forschungseinrichtungen vergeben werden, bedarf es doch einer zumindest oberflächlichen Kenntnis der bestehenden Instrumente,

um erstens überhaupt zu wissen, dass sie existieren und zweitens, ihre Ergebnisse richtig beurteilen und einordnen zu können.

4. Können bereits bestehende Folgenabschätzungsinstrumente in Richtung Nachhaltigkeit erweitert werden? Können beispielsweise Elemente aus dem EU-Impact-Assessment oder der allgemeinen Folgenabschätzung 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?

Die Überprüfung nationaler Rechtsetzung auf ihre Folgen ist in Deutschland kein neues Thema. Seit dem Jahr 2000 gehört die Gesetzesfolgenabschätzung zu einem Standardbestandteil des Gesetzgebungsverfahrens, in dessen Rahmen eine Reihe von Fragen zu den zu erwartenden Auswirkungen des Gesetzes beantwortet werden müssen.³ Eine Evaluierung des Bundesrechnungshofes von 2004 hat ergeben, dass die Vorschriften in den meisten Fällen nicht eingehalten wurden und die Folgenabschätzungen unbefriedigend sind.

Da mit der Gesetzesfolgenabschätzung bereits ein – wenn auch verbesserungswürdiges Verfahren – zur Abschätzung der Auswirkungen von Gesetzen vorliegt, würde es sich anbieten, mit der Einführung einer deutschen Nachhaltigkeitsprüfung an dieses Verfahren anzuknüpfen.

In der europäischen Praxis entspringen die meisten Verfahren zur Nachhaltigkeitsprüfung anderen Wurzeln, wie beispielsweise wirtschaftlich fokussierten Abschätzungsverfahren (z.B. das Regulatory Impact Assessment Verfahren im Vereinigten Königreich). Diese Wurzeln prägen die nun integrierten Verfahren zum Teil immer noch sehr stark. Wenn also an ein bestehendes Verfahren angeknüpft wird, muss die Tatsache, dass es stark durch das bestehende System geprägt sein wird, und bspw. eine Erweiterung des Betrachtungsrahmens auf Widerstand stößt, berücksichtigt werden.

Sollte an das bestehende deutsche Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung angeknüpft werden, so ist es – aufgrund seiner Schwächen – notwendig, den Prozess neu zu gestalten. Um ein glaubwürdiges integriertes Verfahren zu etablieren bedarf es dabei genauer Überlegung, wie verhindert werden kann, dass der auf Bürokratieabbau und einen „schlanken Staat“ ausgerichtete Fokus der Gesetzesfolgenabschätzung nicht die anderen Folgenbereiche dominiert.

Andere Anknüpfungspunkte in Deutschland bieten folgende Initiativen:

- **Betriebliche Nachhaltigkeitsmanagementsysteme.** Die BASF AG hat vor wenigen Jahren das Instrument der Ökoeffizienzanalyse eingeführt. Dabei geht es darum, die ökonomischen und die ökologischen Einflüsse eines Produktes über den gesamten Lebensweg, von der „Wiege bis zur Bahre“, zu erfassen. Während dieser produktbezogene Ansatz nur bedingt auf die Analyse politischer Prozesse übertragbar ist, lassen sich aus der Vorgehensweise zur Kombination und der Darstellung verschiedenartiger Auswirkungen (Spinnenmatrix) Inspirationen ziehen.
- **Bundesrechnungshof.** Im Vereinigten Königreich hat das National Audit Office (NAO) zehn kürzlich durchgeführte Regulatory Impact Assessments analysiert und ist

³ Auch schon vorher bestanden Anforderungen, Gesetze auf ihre Folgen zu überprüfen.

zu dem Schluss gekommen, dass die nachhaltige Entwicklung in den meisten Assessments nicht zufriedenstellend berücksichtigt wurde. Damit nimmt das NAO eine Kontrollfunktion ein und übt indirekt Einfluss auf die Regulatory Impact Assessments aus. Der Bundesrechnungshof hat das bestehende Gesetzesfolgenabschätzungsverfahren bereits evaluiert. Ob er in Deutschland dauerhaft die Qualität von Nachhaltigkeitsprüfungen sicherstellen sollte, bedürfte einer genaueren Prüfung.

- **(Strategische) Umweltverträglichkeitsprüfung.** Mit der (strategischen) Umweltverträglichkeitsprüfung besteht in Deutschland ein reichhaltiger Erfahrungsschatz mit Folgenabschätzungen. Andere Mitgliedstaaten weisen darauf hin, dass dieser – auf seine Übertragbarkeit auf Gesetze und Politiken überprüft – eine wertvolle Hilfestellung bei der Ausarbeitung von Nachhaltigkeitsprüfungen liefern kann.

Neben den genannten nationalen Anknüpfungspunkten bietet sowohl die Praxis der EU Kommission als auch die ihrer Mitgliedstaaten viel Lehrstoff.

Das Impact Assessment Verfahren der EU-Kommission gehört zu den etabliertesten Verfahren. Es zeichnet sich durch detaillierte prozessuale Vorgaben und eine ausführliche Anleitung aus. Trotzdem besteht auch für die Kommissionspraxis großes Verbesserungspotential, nicht zuletzt im Hinblick auf die gleichwertige Berücksichtigung aller drei Nachhaltigkeitsdimensionen (s. Punkt VI. 3.).⁴

Ebenso ist die Praxis einiger Mitgliedstaaten hervorzuheben. Neben dem Vereinigten Königreich, haben sich besonders die Niederlande, Dänemark und Finnland hervorgetan.

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?

Die Auswahl von Indikatoren für die einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen sollte sich nach dem Zweck richten, den sie erfüllen sollen. Einerseits wären Indikatoren als Anhaltspunkt geeignet, um die Folgen einer Maßnahme zu identifizieren bzw. sicherzustellen, dass alle Folgen berücksichtigt wurden. Andererseits können Indikatoren als Maßstab für die Bewertung der Folgen einer Maßnahme herangezogen werden.

Sollen sie beiden Zwecken gleichzeitig dienen, müssen sie offen genug sein, um eine größtmögliche Anzahl von Folgen abzudecken, aber auch konkret genug, um nicht ignoriert zu werden.

Die Verwendung integrierter Indikatoren ist schwierig, weil Nachhaltigkeitsprüfungen häufig sehr unterschiedliche Themen zum Gegenstand haben, die vorher nicht vorherzusehen sind. Indikatoren für die einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen müssen es erlauben, Diversität abzubilden. Wenn möglichst viele Indikatoren zur Auswahl stehen ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie zu einer gegebenen Folgenabschätzung passen höher, als wenn es sich um einen limitierten Satz von (integrierten) Indikatoren handelt.

⁴ Für Evaluierungen des Europäischen Impact Assessment Verfahrens siehe: Renda, Andrea 2006: Impact Assessment in the EU. The State of the Art and the Art of the State. Centre for European Policy Studies; Uffe Nielsen 2006: "Getting Proportions Right – How far should EU Impact Assessments go?". Environmental Assessment Institute; Raggamby, Anneke von, et alii 2007: Improving Assessment of the Environment in Impact Assessment. European Commission.

Dennoch ist es sinnvoll, auf bestehende Indikatoren zurückzugreifen, da die Datenverfügbarkeit für bestehende Indikatoren erheblich besser ist und sie bereits in der gesellschaftlichen Diskussion etabliert sind.

Zu solchen bestehenden Indikatoren gehören auch die der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Jedoch ist ihr Indikatorensatz beschränkt und sollte lieber als eine Minimallösung zu verstehen sein und zwar sowohl hinsichtlich der Anzahl von Indikatoren als auch hinsichtlich ihrer Strenge. Je nach Gegenstand könnten sonst wichtige Folgen einer Maßnahme - wie beispielsweise negative Folgen für die Wasserqualität - übersehen werden, da sie nicht in den Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie enthalten sind. Andere Indikatoren (z.B. solche der Europäischen Umweltagentur) können ebenso geeignet sein, wie die völlige Neudefinition von Indikatoren für den Zweck einer bestimmten Abschätzung. Allerdings sollten dabei Aufwand und Nutzen im Verhältnis stehen. Indikatorensätze im Umweltbereich sollten für den Zweck einer Nachhaltigkeitsprüfung außerdem Raum lassen, strengere Maßstäbe anzulegen.

Die Notwendigkeit für die Auswahl geeigneter Indikatoren stellt sich vor allem für die Umweltdimension der Nachhaltigkeit, da hier eine große Anzahl zum Teil diverser Auswirkungen vorliegt. Auswirkungen können von gesundheitlichen Schäden durch Umweltprobleme über den Naherholungswert von Grünflächen hin zur Verantwortung für folgende Generationen reichen. Für den wirtschaftlichen Bereich dagegen liegen mit der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung bereits etablierte, wenn auch kritikwürdige Indikatoren vor. Unter ihnen ist bisher nur das wirtschaftliche Ziel „Wettbewerbsfähigkeit“ schwer zu messen. Für den sozialen Bereich sind mit Arbeitslosigkeit / Beschäftigung, Einkommensverteilung / Armut etc. ebenfalls Indikatoren vorhanden; andere Aspekte wie beispielsweise Chancengleichheit oder soziale Teilhabe können durch Indikatoren wie Ausbildungsniveaus zumindest näherungsweise bestimmt werden.

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

Das BIP wird seit Jahrzehnten aus den verschiedensten Gründen kritisiert; die Mängel des BIP können als allgemein anerkannt gelten. Ein Grundproblem liegt darin, dass das BIP die wirtschaftliche Aktivität in formellen Märkten misst, in der Regel aber als Indikator für das Wohlergehen einer Gesellschaft verwendet wird. Daraus ergeben sich die folgenden Diskrepanzen:

- Umweltzerstörung an sich wird im BIP nicht erfasst. Erst wenn diese kostenwirksam behoben wird – etwa Aufräumarbeiten nach einer Ölpest oder einem Hochwasser – wirkt sich dies positiv (steigernd) auf das BIP aus.
- Die Förderung von (erneuerbaren oder nicht erneuerbaren) Ressourcen wird als Einkommen gezählt, obwohl es sich hierbei lediglich um eine Bestandsveränderung handelt.
- Freiwillige und ehrenamtliche Arbeit sowie Hausarbeit werden im BIP nicht erfasst. Wenn Aktivitäten vom informellen in den formellen Sektor verlagert werden (z.B. bezahlte Kinderbetreuung statt Großfamilie, bezahlte Dienstleistungen statt Nachbarschaftshilfe) wirkt sich dies BIP-steigernd aus, ohne dass dem ein echter Wohlfahrtszugewinn gegenübersteht.

Der genannte ISEW stellt eine mögliche Alternative zum BIP dar, der nicht mit den genannten Problemen behaftet ist. Neben dem ISEW bestehen außerdem zahlreiche andere Wohlfahrtsindikatoren.⁵ Studien zu alternativen Wohlfahrtsindikatoren haben ergeben, dass ein BIP Wachstum in den Industriestaaten in den letzten Jahren häufig von einem stagnierenden ISEW begleitet waren – das heißt dass trotz steigender wirtschaftlicher Aktivität das Wohlergehen der Bevölkerung nicht mehr, oder zumindest nicht im gleichen Maße wächst wie das BIP. Daher hat es durchaus Sinn weiter zu überlegen wie der ISEW in Deutschland angewendet werden kann, nicht zuletzt, weil Deutschland damit eine europaweite Vorreiterrolle übernehmen könnte.

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

Die Gesetzesfolgenabschätzung ist ein Verfahren zur Ermittlung und Beurteilung der voraussichtlichen Folgen und Nebenwirkungen eines Gesetzgebungsvorhabens mit dem Ziel, staatliche Regelungen auf das erforderliche Maß zu beschränken, alternative Regelungsmöglichkeiten zu prüfen und die Qualität neuer Regelungen zu verbessern. Die bereits angewandte Gesetzesfolgenabschätzung ist vor allem mit Stichworten wie „Schlanker Staat“ oder „Eindämmung der Regelungsflut“ verbunden. Insbesondere zwischen dem Umweltschutz und diesen Zielsetzungen kann es leicht zu Zielkonflikten kommen, ist doch die Umweltpolitik ein traditionell regulativ geprägter Bereich. Wenn die Nachhaltigkeitsprüfung also gleichzeitig die Folgen einer Maßnahme in Bezug auf die Rechtsetzung und den Umweltschutz abschätzen soll, so sollte darauf hingewiesen werden, dass regulative Maßnahmen aus Gründen des Umweltschutzes gerechtfertigt werden können. Knüpft die Nachhaltigkeitsprüfung an das bereits bestehende Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung an, so besteht allerdings nicht nur die Gefahr, dass Zielkonflikte auftreten. Daneben sollte berücksichtigt werden, dass aufgrund der Entstehungsgeschichte des Verfahrens andere Erwägungen schnell hinter den bereits bekannten und praktizierten zurücktreten können und diese ggf. sogar die Oberhand bewahren können. Trotzdem ist es sinnvoll an das bestehende Verfahren anzuknüpfen, bzw. es in eine neue Nachhaltigkeitsprüfung zu integrieren, da zu viele parallele Verfahren wenig effizient sind. Außerdem treten die erwähnten Zielkonflikte in integrierten Verfahren klar zutage und können somit thematisiert und in den Gesetzgebungsprozess einbezogen werden. Bei parallelen Verfahren dagegen besteht die Gefahr, dass Widersprüche zwischen den einzelnen Zielsetzungen der Prüfverfahren nicht erkannt und somit auch nicht aufgelöst werden können. Trotzdem bedarf es sorgfältiger Überlegung, welche Zielsetzungen und ggf. andere Verfahren in eine Nachhaltigkeitsprüfung integriert werden. Werden unter dem Dach der Nachhaltigkeitsprüfung zu viele Zielsetzungen vereint, dann wird der Prozess möglicherweise stark aufgebläht und nur noch schwer zu handhaben.

⁵ 2007 wird eine hochrangige Konferenz mit dem Titel „Beyond GDP“ diese verschiedenen Ansätze diskutieren.

IV. 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?

In der europäischen Praxis hat sich gezeigt, dass die Folgen zahlreicher Vorhaben nicht durch Folgenabschätzungen auf europäischer Ebene zu erfassen sind, weil sie zu stark von ihrer konkreten Umsetzung auf mitgliedstaatlicher Ebene abhängen. Insbesondere in solchen Bereichen, die unter die Rahmenkompetenz des Bundes fallen werden Nachhaltigkeitsprüfungen in Deutschland vor dem selben Problem stehen. Schließlich obliegt es den Bundesländern, die Vorgaben des Bundes umzusetzen. Unabhängig davon verfügen die Länder in vielen Bereichen über eigene Gesetzgebungskompetenzen, die einer Nachhaltigkeitsprüfung des Bundes nicht unterliegen würden. Daher sollte überlegt werden, wie Gesetzgebungsaktivitäten der Länder – beispielsweise durch eigene Nachhaltigkeitsprüfungen auf Landesebene - ebenfalls auf ihre Nachhaltigkeit überprüft werden können. In Bezug auf die Rahmengesetzgebung würde es sich anbieten, das Verfahren der Nachhaltigkeitsprüfung zu stufen, indem es eigene Nachhaltigkeitsprüfungen auf Landesebene vorschreibt, wenn die Länder ein Bundesgesetz umsetzen. In der EU wird eine solche Herangehensweise bereits praktiziert. Beispielsweise fordert die Biokraftstoff Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten eine Folgenabschätzung durchführen, bevor sie sie in nationales Recht umsetzen.

Eine andere Herausforderung für die deutsche Nachhaltigkeitsprüfung ergibt sich daraus, dass – gerade in der Umweltpolitik – viele Vorgaben aus Brüssel kommen. Soll die Umsetzung europäischer Vorgaben auch auf ihre Nachhaltigkeit überprüft werden? Was passiert, wenn eine deutsche Nachhaltigkeitsprüfung eines Umsetzungsgesetzes zu dem Ergebnis kommt, dass seine Umsetzung negative Folgen nach sich zieht?

Europäische Vorgaben erfolgen entweder in Form von Richtlinien oder Verordnungen. Entscheidungen sind in diesem Zusammenhang nicht relevant. Verordnungen gelten in den Mitgliedstaaten unmittelbar und bedürfen keiner Umsetzung. Richtlinien dagegen geben nur die Ziele vor; die Entscheidung wie diese Ziele erreicht werden obliegt den Mitgliedstaaten. In beiden Fällen würde es sich anbieten, Brüsseler Gesetzgebungsaktivitäten bereits parallel zum Entscheidungsverfahren national auf ihre Nachhaltigkeit zu überprüfen, da die Bundesregierung die Brüsseler Vorgaben nicht mehr beeinflussen kann, wenn sie bereits verabschiedet sind. Auch wenn die Bundesregierung im Falle von Richtlinien über Spielraum bei ihrer Umsetzung verfügt, würde sich aus einer parallelen Prüfung die Chance ergeben, europäischer Vorgaben wirksamer zu beeinflussen. Wären die nationalen Interessen und die Folgen einer europäischen Maßnahme auf die nationale Politik doch zu einem Zeitpunkt klar, zu dem die Bundesregierung die europäische Maßnahme noch beeinflussen könnte. Damit könnte auch vermieden werden, dass die Abschätzung nationaler Umsetzungsgesetze zu dem Ergebnis kommen, dass die Umsetzung europäischer Vorgaben zu negativen Folgen auf nationaler Ebene führt.

Zu klären bliebe jedoch, ob die parallel zum europäischen Entscheidungsprozess erfolgende Prüfung die Nachhaltigkeitsprüfung des Umsetzungsgesetzes ersetzen soll. Außerdem ist fraglich wie die europäischen Vorgaben auf nationaler Ebene geprüft werden können, ist zu dem Zeitpunkt der Prüfung doch noch unklar wie die europäischen Vorgaben in nationales Recht umgesetzt werden. Hinzu kommt, dass der ursprüngliche Vorschlag selten mit der endgültigen Entscheidung identisch ist. Sollen die unterschiedlichen Stadien (z.B. Vorschlag und verabschiedete Regelung) aus deutscher Sicht

auf ihre Nachhaltigkeit überprüft werden würde daraus möglicherweise ein erhöhter Prüfungsaufwand folgen. Für Verordnungen könnte zwar eine erneute nationale Prüfung der verabschiedeten Version entfallen, da sie direkt gelten, im Falle von Richtlinien jedoch sollten auch die Folgen der Umsetzung erfasst werden.

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

Eine wachsende Zahl von Mitgliedstaaten überprüft Gesetze, Politiken, Strategien auf ihre Nachhaltigkeit. Allerdings variiert die Praxis von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Sie unterscheiden sich unter anderem hinsichtlich ihrem Zweck, der verwendeten Instrumente und Verfahren, ihres Gegenstands und Detailgrads sowie der Rolle externer Berater. Ebenso wie ihre konkrete Ausgestaltung unterscheiden sie sich auch hinsichtlich ihrer Qualität. Vor allem Umweltaspekte werden oft vernachlässigt. Zwar sind sie Bestandteil der meisten Verfahren, erhalten jedoch in der Praxis nur selten die selbe Aufmerksamkeit wie wirtschaftliche Erwägungen. Auch scheinen sie seltener die Entscheidungsfindung zu beeinflussen. Wie sich die Nachhaltigkeitsprüfungen konkret auf die politische Entscheidungsfindung auswirken ist noch zu erforschen, zeigt sie sich doch häufig nur subtil und ist schwer direkt nachzuweisen. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass oft schon allein die Existenz einer Nachhaltigkeitsprüfung dazu führt, dass umweltpolitische Erwägungen bereits zu Beginn des Gesetzgebungsvorhabens in die Überlegungen einbezogen werden.

In den Mitgliedstaaten, die eine Nachhaltigkeitsprüfung durchführen, wird eine große Bandbreite politischer Vorhaben auf ihre Nachhaltigkeit überprüft. Dazu gehören u.a. Strategien, Politiken, Gesetze, Pläne und Programme.

Institutionell sind die Nachhaltigkeitsprüfungen unterschiedlich verankert. In einer Reihe von Mitgliedstaaten sind sie auf höchster politischer Ebene – wie beispielsweise dem Premierminister – angesiedelt. Angewendet und ausgeführt werden sie dann meist von dem federführend für ein Vorhaben verantwortlichen Ministerium. In anderen Ländern ist die Nachhaltigkeitsprüfung auf ministerieller Ebene verankert. In Finnland z.B. ist das Justiz- gemeinsam mit dem Finanzministerium für die Nachhaltigkeitsprüfung verantwortlich, während in anderen Mitgliedstaaten diese Rolle häufig auch das Umweltministerium einnimmt.

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

Die Kommission wendet ihr Impact Assessment Verfahren seit 2003 an. Seitdem wurden mehr als 300 Vorhaben auf ihre Folgen überprüft. Wie sich die Impact Assessments auf die Entscheidungsfindung auswirken ist dagegen noch unerforscht, stehen die Ergebnisse der derzeit durchgeführten externen Evaluation doch noch aus. Auch wenn die Auswirkungen der meisten Impact Assessments – von einzelnen Ausnahmen abgesehen - unklar sind, zeigt sich doch, dass sie mittelfristig die Arbeitsweise der Kommission beeinflussen. So erhöhen sie beispielsweise die Transparenz politischer Entscheidungen sowie die Beteiligung der Öffentlichkeit. Gleichzeitig tragen sie zu einer faktenbasierten Entscheidungsfindung bei. Dagegen stehen jedoch auch weniger positive Erfahrungen. In der Praxis werden Impact Assessments beispielsweise häufig genutzt,

um eine vorgeschlagene Regelung im nachhinein zu rechtfertigen, oft sind sie von unzureichender Qualität und insbesondere Umwelterwägungen erhalten aus strukturellen Gründen selten die gleiche Aufmerksamkeit wie andere Erwägungen. Das zeigt sich sowohl bei der Analyse der Folgen als auch bei der Festlegung des Rahmens für die Abschätzung. Kurzfristige Erwägungen werden oft ernster genommen als langfristige Folgen und die Kommission tendiert dazu, quantifizierte bzw. monetarisierte Folgen mehr Gewicht zu geben als qualitativen. Das ist vor allem deswegen problematisch, da Umweltfolgen häufig langfristiger Natur sind und ökonomische Folgen sich leichter quantifizieren und monetarisieren lassen, als Umweltfolgen. Daneben müssen die Assessments häufig unter hohem Zeitdruck erarbeitet werden und es stehen zu wenig personelle und finanzielle Kapazitäten zur Verfügung. Häufig würde es das Thema eines Assessments erfordern Studien an Forschungsinstitut zu vergeben, was oft allein aus Zeit- und Geldmangel scheitert. Obwohl den Desk Officern umfangreiche Handbücher zur Verfügung stehen und Trainings angeboten werden, reichen diese Maßnahmen bei weitem nicht aus. Daneben besteht keine ausreichende Qualitätssicherung der Impact Assessments (z.B. in Form von Assessments der Assessments). Auch wenn zur Auswirkung von Impact Assessments auf die Politikentscheidung keine belastbaren Forschungsergebnisse vorliegen, so lässt sich jedoch vermuten, dass sie selten darauf angelegt sind, den Politikprozess substantiell zu beeinflussen. Außerdem werden sie selten dazu genutzt, die beste Politikoption auszuwählen.

Dem europäischen System stehen zwar in einigen, aber bei weitem nicht allen, Mitgliedstaaten entsprechende Systeme auf nationaler Ebene gegenüber. Dies ist insofern kritisch zu beurteilen, da viele Europäische Initiativen und Richtlinien den Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität in der Umsetzung einräumen. Wie sich diese Flexibilität möglichst sinnvoll nutzen lässt (i.S. einer kostengünstigeren / gezielteren / nutzenmaximierenden Umsetzung), lässt sich nur auf nationaler Ebene abschätzen. Auf Europäischer Ebene sind dagegen sinnvolle Aussagen über die zu erwartenden Auswirkungen um so weniger möglich, je größer die Flexibilität der Mitgliedstaaten in der Umsetzung ist. Obwohl dies immer wieder offenbar wird, hat dieses Problem bisher nicht in Angriff genommen..

Für Deutschland ergeben sich daraus folgende Anforderungen:

- Welche Rolle soll die Nachhaltigkeitsprüfung in der Entscheidungsfindung spielen?
- Wie können alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen - vor allem im Hinblick auf die strukturelle Benachteiligung von Umweltfolgen - in Nachhaltigkeitsprüfungen gleichermaßen berücksichtigt werden?
- Wie kann eine ausreichende Anleitung, Ausbildung und finanzielle Ausstattung der Autoren von Nachhaltigkeitsprüfungen gewährleistet werden?
- Wie kann eine ausreichende Qualität der Nachhaltigkeitsprüfungen sichergestellt werden?
- Wie ist mit Auswirkungen eines Bundesgesetzes, die auf Landesebene zu erwarten sind umzugehen?

V. Institutionelle / rechtliche Implementierung

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

Die Frage, ob eine Nachhaltigkeitsprüfung verfassungs- oder einfachrechtlich verankert werden sollte ist eine juristische Fragestellung, die unter anderem rechtssystematische Erwägungen einbeziehen muss. Ein Blick in die Mitgliedstaaten zeigt, dass eine verfassungsrechtliche Verankerung der Nachhaltigkeitsprüfung nicht üblich ist. Für Deutschland sollte diese Frage daher rechtlich geprüft werden.

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

In Bezug auf die konkrete Ausgestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung sind folgende Punkte zu bedenken:

- **Auslöser für eine Nachhaltigkeitsprüfung:** Die EU sowie eine Anzahl ihrer Mitgliedstaaten fordern, dass alle Gesetze, Strategien und Politiken auf ihre Nachhaltigkeit überprüft werden. In der Kommission werden zu prüfende Initiativen beispielsweise im Arbeitsprogramm der Kommission festgelegt. In einigen Fällen kommt es jedoch auch zu freiwilligen Prüfungen. Für Deutschland würde es sich anbieten, alle auf Grundlage einer der im Grundgesetz genannten Bundeskompetenzen erlassenen Gesetze zu überprüfen (Art. 71 – 75 GG). Zusätzlich oder auch unabhängig davon würde ein wie bereits in Punkt III. 1. skizziertes zweistufiges Verfahren Vorteile mit sich bringen. Es würde erlauben, nur Gesetzesvorhaben einer Nachhaltigkeitsprüfung zu unterziehen, bei denen mit wesentlichen Folgen zu rechnen ist.
- **Zeitpunkt im Gesetzgebungsprozess:** Der Zeitpunkt zu dem eine Nachhaltigkeitsprüfung im Gesetzgebungsprozess einsetzt sollte so gewählt werden, dass der Gesetzentwurf bereits konkret genug ist, um seine Folgen abschätzen zu können. Andererseits darf der Prozess jedoch noch nicht so weit fortgeschritten sein, dass Änderungen nicht mehr möglich sind. In Deutschland würde sich eine Nachhaltigkeitsprüfung anbieten, wenn der Referentenentwurf für ein Gesetz vorliegt - entweder parallel zur, oder nach der interministeriellen Abstimmung.
- **Institutionelle Verankerung:** Hinter der institutionellen Verankerung einer Nachhaltigkeitsprüfung verbirgt sich die Frage, wer die Regeln für die Prüfung festlegt. In Deutschland würde sich für diese Rolle das Bundeskanzleramt anbieten, da es bereits die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie koordiniert.
- **Durchführung der Prüfung (institutionell):** Die Klärung der Frage, welche Institution die Prüfung durchführen sollte ist besonders wichtig, da sie natürlicherweise einen besonders starken Einfluss auf die Prüfung hat. Hängt es doch stark vom Autor der Nachhaltigkeitsprüfung ab, welche Folgen wie und mit welchen Instrumenten analysiert werden. Das Ergebnis einer Nachhaltigkeitsprüfung wird immer stark von den Kompetenzen und der Sichtweise dessen geprägt, der sie ausführt. In einer großen Anzahl von Mitgliedstaaten ist das für einen Gesetzentwurf federführend verantwortliche Ressort für die Nachhaltigkeitsprüfung verantwortlich. Die Niederlande dagegen haben eine eigene Institution gegründet: Die Environment Assessment Agency. Die Errichtung einer solchen Institution, die sich in den

Niederlanden sehr bewährt hat, könnte auch für Deutschland geeignet sein. Sie hat den Vorteil, von Ressortinteressen unabhängiger zu sein und objektivere Ergebnisse hervorzubringen. In den Mitgliedstaaten hat sich überdies gezeigt, dass unabhängig davon, welche Institution die Nachhaltigkeitsprüfung erarbeitet, es Vorteile hat frühzeitig mit anderen Ressorts zusammenzuarbeiten.

▪ **Durchführung der Prüfung (prozedural):**

Für die prozedurale Durchführung einer Nachhaltigkeitsprüfung sollten insbesondere folgende Punkte geklärt werden:

- Welche Rolle soll der quantitativen Analyse zukommen (siehe Punkt IV. 3.)?
 - Welche Rolle soll externer Expertise zukommen (siehe Punkt IV. 3.)?
 - Wie und zu welchem Ausmaß ist Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung gewünscht?
 - Wie detailliert sollten die Prüfungen durchgeführt werden?
- **Vorgaben für die Prüfung:** Als Verfahrensschritte von Nachhaltigkeitsprüfungen haben sich in der Praxis folgende Bestandteile bewährt: Hintergründe, Ziele und Gegenstand der zu bewertenden Maßnahme, Entwicklung von Optionen, Analyse der Folgen der einzelnen Optionen, Vergleich der Folgen der einzelnen Optionen und ihre Bewertung, Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Festlegung von Maßnahmen zur Überwachung der Folgen während der Umsetzung. Wichtig ist, dass die Vorgaben in Handbüchern genau erklärt werden und dass für die Autoren von Nachhaltigkeitsprüfungen umfassende Fortbildungen angeboten werden.
- **Qualitätskontrolle:** Wie oben bereits ausgeführt, ist die tatsächliche Qualität der Nachhaltigkeitsprüfungen häufig unbefriedigend. Daher sollte eine unabhängige Qualitätssicherung – beispielsweise durch den Bundesrechnungshof - erwogen werden.

Zur Rolle des Parlamentes in Nachhaltigkeitsprüfungen: In den meisten Mitgliedstaaten ist das Parlament vor allem Adressat der durch die Prüfung gewonnenen Informationen und spielt keine aktive Rolle in der Nachhaltigkeitsprüfung. Wenn das Parlament über einen Gesetzentwurf entscheidet ist der gegenüber dem ursprünglichen Entwurf jedoch oft so stark verändert worden, dass die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsprüfung dann nur noch von begrenztem Nutzen für die Entscheidungsfindung im Parlament ist. Eine Möglichkeit, mit diesem Problem umzugehen, wäre es das Gesetz ad-hoc noch einmal zu überprüfen, bevor das Parlament abstimmt. Das Europäische Parlament hat dies in Einzelfällen bereits praktiziert.

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?

Welchen Raum die Ergebnisse einer Nachhaltigkeitsprüfung im Entscheidungsfindungsprozess einnehmen hängt alleine vom Entscheidungsträger ab. Eine Nachhaltigkeitsprüfung kann nur eine Entscheidungsgrundlage bilden und darf die politische Entscheidung nicht vorwegnehmen. Schließlich ist allein der Entscheidungsträger demokratisch legitimiert.

Nur wenn die Ergebnisse einer Nachhaltigkeitsprüfung veröffentlicht werden, kann sie die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse erhöhen. Ob sich die Nachhaltigkeitsprüfung in der Praxis auf die Ressortabstimmung bzw. bei Regierungsvorlagen die Zusammenarbeit zwischen den Ministerien und dem Parlament im Gesetzgebungsprozess auswirkt bleibt abzuwarten.

16. Februar 2007, Anneke von Raggamby, Ecologic