

Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen

Ein Projekt der Bertelsmann Stiftung mit Unterstützung durch
die Prognos AG und die PricewaterhouseCoopers AG WPG

Deutscher Bundestag
Parlamentarischer Beirat
f. nachhaltige Entwicklung

Ausschussdrucksache
18(23)33-2-A

Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen

Ein Projekt der Bertelsmann Stiftung mit Unterstützung durch
die Prognos AG und die PricewaterhouseCoopers AG WPG

Stand: 16.12.2011

Autoren

Jan Tiessen, Prognos AG
Sebastian Ley, Prognos AG
Dr. Tobias Ernst, PricewaterhouseCoopers AG WPG
Laura Joßberger, PricewaterhouseCoopers AG WPG
Henrik Riedel, Bertelsmann Stiftung
Eric Thode, Bertelsmann Stiftung

Kontakt

Henrik Riedel
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Str. 256
33311 Gütersloh
Telefon: 05241 81-81266
E-Mail: henrik.riedel@bertelsmann-stiftung.de

Inhalt

1	Einleitung	2
1.1	Rahmenbedingungen	2
1.2	Ziel des Leitfadens	3
2	Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen	4
2.1	Übersicht	4
2.2	Analyse des Regelungsfeldes	7
2.3	Zielbeschreibung	9
2.4	Entwicklung von Regelungsalternativen	10
2.5	Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen	12
2.6	Ergebnisdokumentation	12
3	Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen aus nachhaltiger Perspektive	14
3.1	Vorprüfung	14
	Schritt 1: Indikatorenbereiche der Nachhaltigkeitsstrategie auf Betroffenheit prüfen	14
	Schritt 2: Regelungsalternativen überarbeiten (ggf.)	18
	Schritt 3: Entscheidung über Hauptprüfung treffen	18
3.2	Hauptprüfung.....	19
	Schritt 4: Indikatoren und Methoden für Hauptprüfung festlegen	19
	Schritt 5: Ist-Zustand analysieren	20
	Schritt 6: Ursachen des Ist-Zustands analysieren	21
	Schritt 7: Wirkungen der Regelungsalternativen abschätzen	22
	Schritt 8: Regelungsalternativen vergleichen	24
4	Konsultation	27
4.1	Rolle von Konsultation in der Nachhaltigkeitsprüfung	27
4.2	Zielsetzung	27
4.3	Zeitpunkte und Inhalte	27
4.4	Zielgruppen	29
4.5	Methoden und Verfahren	30
4.6	Verankerung von Konsultation in der Nachhaltigkeitsprüfung	32
5	Anlagen.....	33

1 Einleitung

1.1 Rahmenbedingungen

Mit der Verabschiedung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“ im Jahr 2002¹ und den darauf aufbauenden Fortschrittsberichten ist Nachhaltigkeit als Politikziel auf Bundesebene festgeschrieben worden. Auch eine Reihe von Bundesländern hat Strategien entwickelt, die Ziele und Maßnahmen einer nachhaltigen Entwicklung beschreiben.

Seit der Novellierung der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) zum 1. Juni 2009 ist auf Bundesebene eine Prüfung der Nachhaltigkeitsauswirkungen von Entwürfen für Gesetze und Verordnungen der Bundesregierung verbindlich durchzuführen, die sog. Nachhaltigkeitsprüfung (NHP). Im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) soll dabei überprüft werden, inwieweit die Idee einer nachhaltigen Entwicklung von dem jeweiligen Regelungsvorhaben betroffen ist. Ziel ist es, die Nachhaltigkeit als Leitprinzip der Politik systematisch bereits im Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen und der Nachhaltigkeit dadurch frühzeitig im politischen Prozess Gewicht zu verleihen.

Die NHP wird in dem vorliegenden Leitfaden als Ergänzung und zugleich Erweiterung der „klassischen“ Gesetzesfolgenabschätzung begriffen. Die NHP richtet den Fokus verstärkt auf langfristige und unbeabsichtigte Folgen von Regelungsvorhaben. Zentraler Referenzpunkt ist dabei die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie, die Managementregeln, Ziele und Indikatoren einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland definiert (siehe Abbildung 1). Die Prüfung sollte sich jedoch nicht darauf beschränken, am Ende des Politikformulierungsprozesses die gewünschten und ungewünschten Effekte auszuweisen, vielmehr sollten die gewonnenen Erkenntnisse genutzt werden, um möglichst früh eine Verbesserung des Regelungsentwurfs zu erreichen und unerwünschte Wirkungen zu minimieren.

Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie

1992 haben die Vereinten Nationen in Rio de Janeiro die „Agenda 21“ unterzeichnet. Dieses globale Aktionsprogramm hat die Umsetzung eines Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung zum Ziel. 2002 hat die Bundesrepublik Deutschland als Mitunterzeichner eine entsprechende Strategie vorgelegt. 2004 und 2008 wurde die „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie“ weiterentwickelt. 2012 ist eine erneute Fortschreibung vorgesehen. Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie benennt sog. „Managementregeln“, die als Handlungsanweisungen zur Orientierung dienen sollen. Außerdem werden in den vier Bereichen „Generationengerechtigkeit“, „Lebensqualität“, „Sozialer Zusammenhalt“ und „Internationale Verantwortung“ 21 Indikatorenbereiche und 35 Indikatoren definiert. Das Herunterbrechen auf einzelne Indikatoren und konkrete Ziele macht die Fortschritte messbar (wie beispielsweise im Indikatorbereich „Ressourcenschonung“: hier gibt es zwei Indikatoren – Rohstoff- sowie Energieproduktivität, die jeweils mit dem Ziel der Verdopplung der Produktivität bis 2020, auf Basis des Standes von 1994 bzw. 1990, beschrieben sind). Ausgangspunkt der Strategie ist das bereits von der „Brundtland-Kommission“ formulierte Leitbild nachhaltiger Entwicklung: *„Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation gerecht wird, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“* (Weltkommission für Umwelt und Entwicklung („Brundtland-Kommission“) 1987). Die Fortschritte der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie werden regelmäßig in den Fortschrittsberichten der Bundesregierung festgehalten.

Abbildung 1: Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie

¹ Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung.

1.2 Ziel des Leitfadens

Für die systematische Durchführung der GFA stehen auf Bundesebene das umfassende Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung², der Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung³ sowie die Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung⁴ zur Verfügung. Besondere Konkretisierungen gibt es zudem für spezielle Themenstellungen, beispielsweise die Vorgaben für die Darstellung der Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte⁵ oder der Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands⁶. Allgemeine Anforderungen an eine NHP sind in der Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung enthalten.

Ziel dieses Leitfadens ist es, ein mögliches konkretes, praxisorientiertes Vorgehen für eine NHP im Rahmen der GFA zu entwickeln. Dieses Vorgehen soll eine effiziente und effektive Integration der NHP in die GFA ermöglichen. Ausgangspunkt für die Entwicklung dieses Leitfadens waren die Erfahrungen aus zwei Pilotprojekten, in denen das Vorgehen der NHP exemplarisch getestet und verfeinert wurde. Das erste Pilotprojekt bestand aus einer von der Bertelsmann Stiftung durchgeführten Simulation einer Reform der Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung („Reform der Minijob-Regelung“). Beim zweiten Pilotprojekt handelt es sich um die Begleitung der Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes aus nachhaltiger Perspektive.

Der vorliegende Leitfaden richtet sich sowohl an die Bearbeiter von NHPen in den Verwaltungen, als auch an die Empfänger der Ergebnisse von NHPen in der Politik sowie an interessierte Organisationen, Gruppen und Personen auf Bundes- bzw. Landesebene. Der Leitfaden orientiert sich am bereits bestehenden rechtlichen Rahmen der GFA auf Bundesebene und der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie; die in diesem Leitfaden entwickelte Vorgehensweise lässt sich jedoch auch auf die Durchführung einer NHP auf Länderebene übertragen, wie das Pilotprojekt „Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes“ gezeigt hat.

² Böhret, C./Konzendorf, G. (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften. Baden-Baden: Nomos.

³ Böhret, C./Konzendorf, G. (2000): Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung. Berlin: Bundesministerium des Innern (Hrsg.).

⁴ Bundesministerium des Innern (2009): Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung. Berlin: Bundesministerium des Innern (Hrsg.).

⁵ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2006): Allgemeine Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, Berlin.

⁶ Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2011): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt im Auftrag der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates.

2 Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen

2.1 Übersicht

Mit der GFA gibt es auf Bundesebene bereits ein etabliertes Verfahren zur prospektiven Abschätzung von Regelungsfolgen. Diese ist vom federführenden Bundesministerium, ggf. in Zusammenarbeit mit weiteren Ressorts, durchzuführen.⁷ Der hier entwickelte Vorschlag für eine Prüfung von Nachhaltigkeitseffekten von Regelungsvorhaben orientiert sich eng an der Arbeitshilfe GFA des Bundesministeriums des Innern und ergänzt das darin empfohlene Vorgehen für eine prospektive GFA um eine systematische Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten. Die GFA sieht in ihrem Ablauf derzeit fünf Schritte vor:

1. Analyse des Regelungsfeldes
2. Zielbeschreibung
3. Entwicklung von Regelungsalternativen
4. Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen
5. Ergebnisdokumentation

Diese Schritte sind als idealtypischer Ablauf einer GFA zu verstehen. In der Gesetzgebungspraxis werden jedoch nicht notwendigerweise alle diese Schritte durchlaufen; zudem kommt es vor, dass Schritte übersprungen oder in Schleifen wiederholt werden. Aus diesem Grund ist die o. g. Abfolge im Sinne einer Checkliste und nicht einer Prozessbeschreibung zu verstehen. Die systematische Befassung mit allen fünf Schritten dient jedoch der Sicherstellung der Qualität und Nachvollziehbarkeit des Ergebnisses. Diese Schritte sollten i.d.R. bis zur Erstellung eines Referentenentwurfs abgeschlossen sein. Es besteht jedoch die Möglichkeit, diese im Einzelfall auch erst nach Erstellung eines Referentenentwurfs abzuschließen – insbesondere, wenn erst in dieser Phase eine abschließende Bewertung der Wirkungen möglich ist.

Das Herzstück der fünf Schritte bildet die Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen, die neben den generellen ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen eine Reihe von spezifischen Tests, wie beispielsweise die Schätzung der Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte oder die Ermittlung des Erfüllungsaufwands vorsieht.⁸

Die hier entworfene NHP ergänzt die GFA um ein eigenständiges, zweistufiges Modul im Rahmen der Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen. Die kursorische Vorprüfung erlaubt eine erste Einschätzung von Auswirkungen des Regelungsvorhabens auf die Nachhaltigkeitsstrategie. Die vertiefende Hauptprüfung ist in den (besonders) betroffenen Bereichen der Nachhaltigkeits-

⁷ Vgl. § 45 GGO.

⁸ Die GGO (insbesondere §§ 42 ff.) enthält eine Vielzahl an Anforderungen, die bei der Erstellung eines Regelungsvorhabens zu berücksichtigen sind. Neben den bereits einleitend erwähnten Tests sowie weiterer spezieller Prüfverfahren gehören hierzu auch die Anforderungen an die Rechtsförmlichkeit (siehe Handbuch der Rechtsförmlichkeit, herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz (<http://hdr.bmj.de/vorwort.html>) oder die Prüfung der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht (siehe z. B. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2010): EU-Handbuch. Koordinierung, Verfahren und Unterrichtungsaufgaben der Bundesregierung, 10. Auflage, Berlin).

strategie vorgesehen. Darüber hinaus wird eine stärkere Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten bereits in den frühen Phasen der GFA („Nachhaltigkeit mitdenken“) und eine Verwendung von Konsultationen im gesamten Ablauf der GFA vorgeschlagen. Die prospektive GFA sollte möglichst frühzeitig durchgeführt werden, d.h. idealerweise im Vorfeld und während der Erstellung eines rechtsförmigen Regelungsentwurfs. So kann sichergestellt werden, dass Nachhaltigkeitsaspekte bereits frühzeitig in die Entscheidungsfindung einbezogen werden.

Durch die enge Einbettung in die GFA kann der Zusatzaufwand einer NHP begrenzt werden. Er besteht im Wesentlichen aus dem „Mitdenken“ von Nachhaltigkeit in den ersten drei Phasen der GFA, sowie dem zusätzlichen Prüfmodul der NHP. Durch die Zweiteilung des NHP-Moduls in eine Vor- und Hauptprüfung kann der Analyseaufwand begrenzt werden.

Inhaltlicher Anhaltspunkt und Maßstab für die Bewertung von Nachhaltigkeit im Rahmen einer in die GFA integrierten NHP ist die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Den Elementen der Strategie (Leitbild, Managementregeln, Ziele, Indikatoren) kommt in den Analyseschritten der NHP unterschiedliches Gewicht zu. In den Schritten der Politikanalyse und -formulierung (Schritte 1 bis 3 der GFA) sind insbesondere die umfassenden Managementregeln von Bedeutung. Sie dienen der langfristigen, strategischen Entwicklung einer nachhaltigen Politik in Deutschland und müssen insofern „mitgedacht“ werden. Die detaillierteren Indikatorbereiche und Indikatoren hingegen können insbesondere für eine Einschätzung erwarteter Wirkungen sowie die Dokumentation der Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit genutzt werden (Schritt 4 und 5 der GFA).

Da die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie in regelmäßigen Abständen fortentwickelt wird, ist in Zukunft eine Weiterentwicklung der Indikatoren und ggf. auch Managementregeln zu erwarten. Die in diesem Leitfaden enthaltenen Verweise und Instrumente beziehen sich auf die im Dezember 2011 aktuelle Fassung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Bei der Nutzung des Leitfadens zu einem späteren Zeitpunkt sind deshalb ggf. Anpassungen vorzunehmen.

Abbildung 2 zeigt auf, wie die NHP idealtypisch in den Ablauf der GFA integriert werden kann (siehe auch Anlage 1).

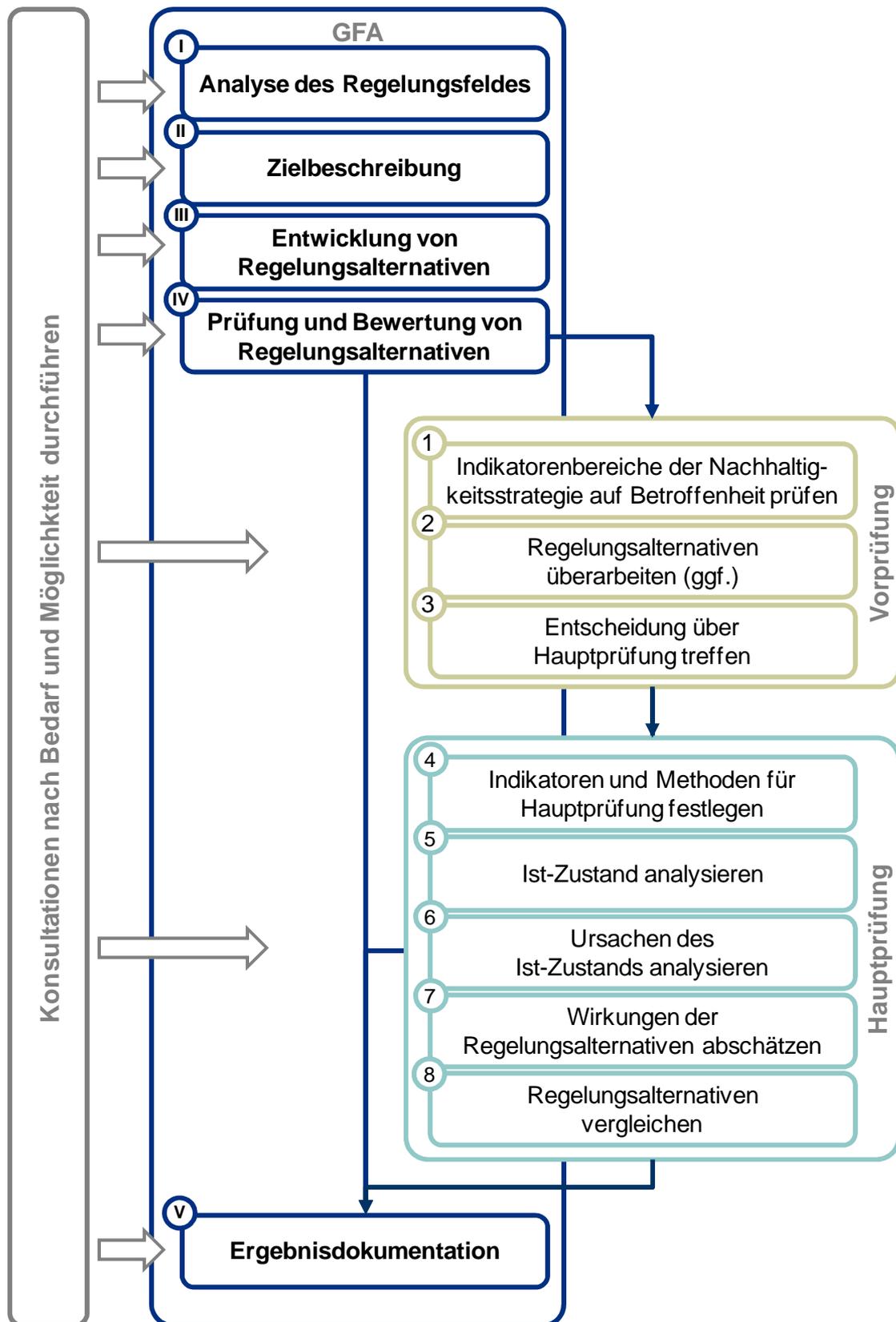


Abbildung 2: Integration der NHP in die GFA

Der Konsultation kommt in dem hier entwickelten Vorgehen einer NHP besondere Bedeutung zu. Konsultation ist dabei nicht als abgeschlossener Schritt im Rahmen eines sequentiellen Vorgehens zu verstehen, sondern sollte je nach Bedarf und Möglichkeit in allen Analyseschritten erwogen werden. Das Spektrum möglicher Konsultationsformen reicht dabei von der frühzeitigen, informellen Einbindung betroffener Ressorts, über die Anhörung von Interessengruppen bis hin zur Einbindung von Bürgern. Die Einbindung interner und externer Fachexperten in den verpflichtenden, aber auch in zusätzlichen, freiwilligen Konsultationsverfahren erhöht die Transparenz und Qualität eines Regelungsvorhabens.

Im Folgenden werden nun die Auswirkungen einer NHP auf die bestehenden Schritte der GFA dargestellt, der Mehrwert der NHP reflektiert und Schritte zur Integration in die GFA vorgestellt. Im anschließenden Kapitel 3 wird der Kern der NHP, die Vor- und Hauptprüfung, noch einmal detailliert als schrittweises Vorgehen vorgestellt. Eine ausführlichere Beschreibung der wesentlichen Optionen für die Durchführung von Konsultationen findet sich im abschließenden Kapitel 4.

2.2 Analyse des Regelungsfeldes

In einem ersten Schritt sieht die Arbeitshilfe GFA eine Analyse des Regelungsfeldes vor. Ziel dieses ersten Schrittes ist die Erstellung einer genauen Problembeschreibung und die Darstellung wesentlicher Ursache-Wirkungs-Beziehungen. Diese Darstellung ist wesentlicher Bestandteil einer transparenten Problemaufbereitung und damit einer fundierten sachlichen Entscheidungsgrundlage für das Parlament. Sie kann durchaus so abgefasst werden, dass sie später (ggf. in gekürzter Fassung) Teil der Begründung des Gesetzentwurfes wird, womit Doppelarbeit vermieden würde.

Der erste Schritt sollte in zwei Teilschritten durchgeführt werden, einer Problemanalyse und einer Systemanalyse. Hierfür steht dem Bearbeiter in der Arbeitshilfe GFA ein vorstrukturiertes Arbeitsblatt zur Verfügung. Eine umfassende Einbettung von Nachhaltigkeit in den Prozess der GFA bedeutet, bereits in der ersten Phase mögliche negative oder positive Effekte auf die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie mitzudenken. Die Nachhaltigkeitsprüfung ermöglicht dabei insbesondere eine gezieltere Betrachtung und stärkere Betonung von nicht intendierten und langfristigen Effekten.

Der Struktur der GFA folgend ist es möglich, in zwei Schritten zu prüfen, inwieweit Nachhaltigkeitsfragen Teil der Problem- und Systemanalyse sein sollten. Die im Rahmen der GFA durchgeführte Problemanalyse ist typischerweise auf den direkten Regelungsanlass bezogen, und versucht, identifizierte Missstände und deren Ursachen zu beschreiben. Bereits in diesem Schritt kann aber bereits die Verbindung zur Nachhaltigkeitsstrategie überprüft werden, indem die Beschreibung des Problems mit den Zielen und Managementregeln der Nachhaltigkeitsstrategie abgeglichen und folgende Fragen beantworten werden:

- Führt das Problem zu einer Verteilung von Lasten auf kommende Generationen?
- Entsteht das Problem aus der Nichtbeachtung einer Managementregel der Nachhaltigkeitsstrategie?
- Kann das Problem beschrieben werden als das Nichterreichen eines Nachhaltigkeitsziels?

Das Ergebnis dieser Überlegungen ist eine Einschätzung, ob die Nachhaltigkeitsstrategie von den intendierten oder auch den nicht intendierten Wirkungen des geplanten Regelungsvorhabens betroffen ist.

Im zweiten Teilschritt sollte das Regelungsfeld im Sinne einer Systemanalyse untersucht werden. Hier kann die Entwicklung eines Kausalmodells zusätzliche Nachhaltigkeitsaspekte sichtbar machen. Unter Kausalmodell wird in diesem Zusammenhang eine graphische oder textliche Darstellung der wesentlichen Ursache-Wirkungs-Beziehungen im Regelungsbereich verstanden.

Als Ausgangspunkt der Entwicklung eines solchen Kausalmodells bieten sich die wesentlichen aus Fachwissen und Fachliteratur bekannten Wirkungszusammenhänge an, die in Form von Wirkungsketten graphisch oder textlich dargestellt werden. Anschließend sollten dann andere plausible, oft nicht intendierte oder langfristige Effekte identifiziert werden. Dies geschieht i.d.R. mit Hilfe von Kreativitätstechniken. Ziel ist es, strukturierte Überlegungen darüber anzustellen, welche zusätzlichen ökonomischen, ökologischen oder sozialen Auswirkungen mögliche Regelungsalternativen haben könnten. In dieser Phase der Prüfung reicht eine auf der Basis von eigenem Expertenwissen und ggf. zusätzlicher Fachliteratur plausible Darstellung der identifizierten Zusammenhänge aus. Eine belastbare Prüfung kann dann ggf. bei der Prüfung und Bewertung der Regelungsalternativen vorgenommen werden. Beispiele für unterschiedliche Kausalmodelle finden sich in Abbildung 3 und 4.

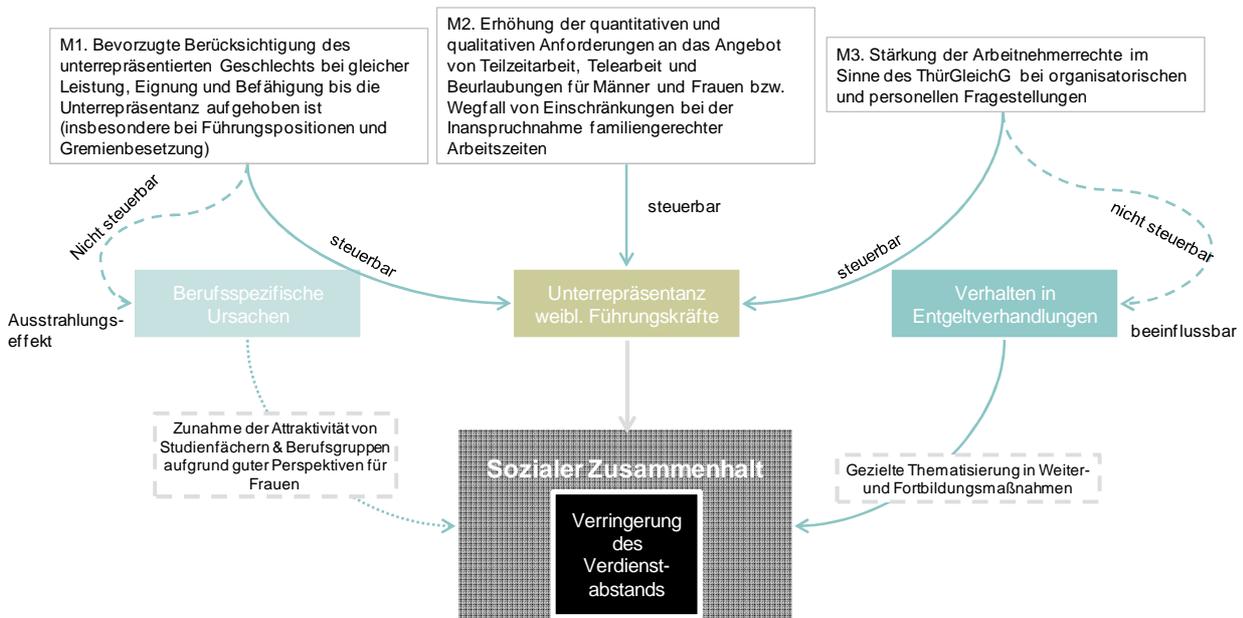


Abbildung 3: Kausalmodell (Mindmap) möglicher Wirkungszusammenhänge am Beispiel des Pilotprojekts „Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes“

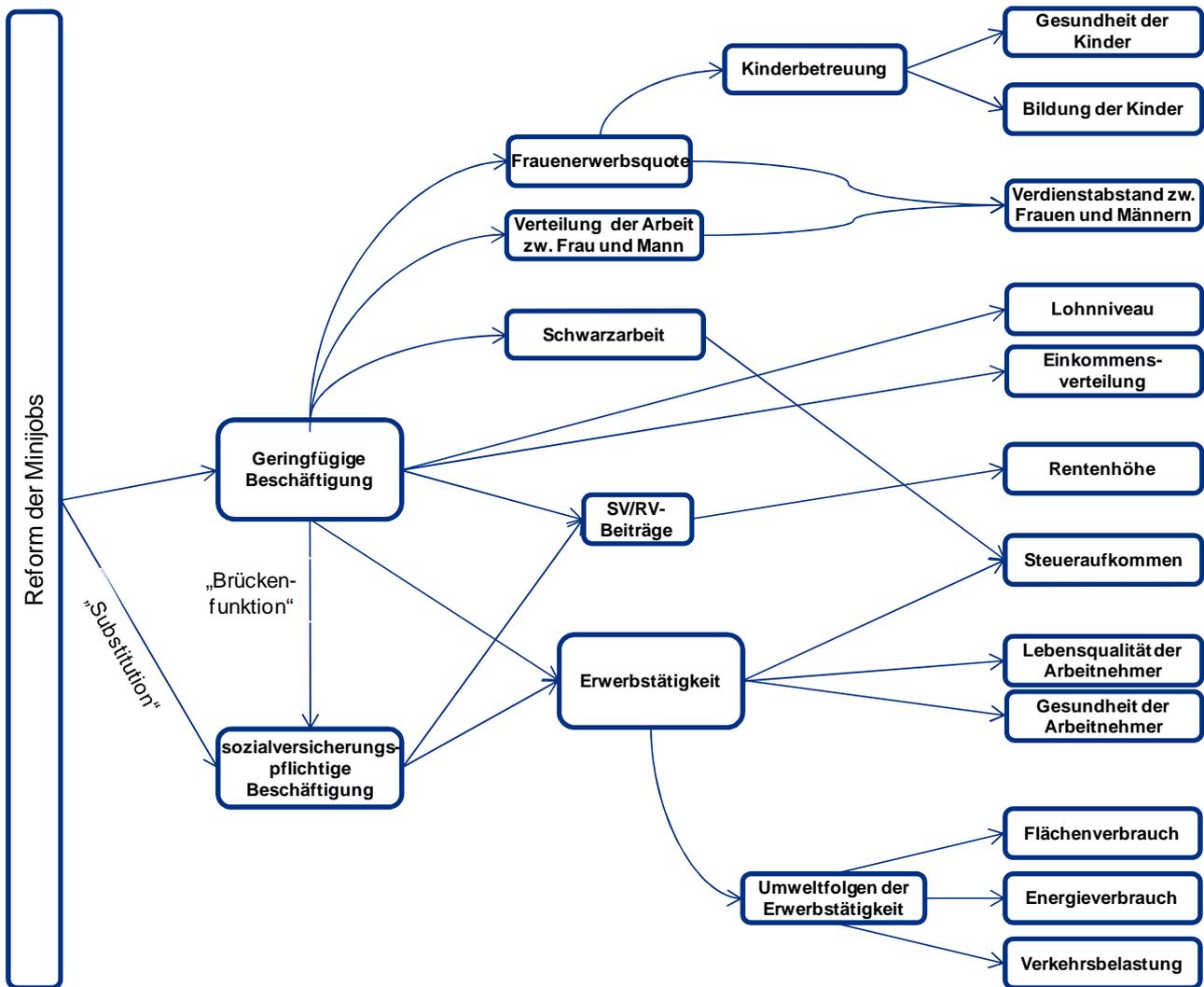


Abbildung 4: Kausalmmodell möglicher Auswirkungen einer Reform der Minijob-Regelung

2.3 Zielbeschreibung

Nachdem das Problem definiert und in seinen wesentlichen Wirkungszusammenhängen skizziert ist, sieht die Arbeitshilfe GFA eine Definition der Ziele des Regelungsvorhabens vor. Ziele sollten möglichst eindeutig und messbar formuliert werden. Eine Ausrichtung an den bekannten SMART-Kriterien kann dabei sinnvoll sein und die Zielformulierung verbessern.⁹ Falls „weiche“ Ziele definiert werden, sind diese weitestgehend zu konkretisieren. Für einen Katalog von Fragen zur Zielformulierung: siehe Abbildung 5.

⁹ Unter „SMARTen“ Zielen werden Ziele verstanden, die **s**pezifisch, **m**essbar, **a**nspruchsvoll, **r**esultatorientiert, und **t**erminiert sind (siehe Online-Verwaltungswörterbuch: <http://www.olev.de/xyz/ziele.htm>; hier finden sich auch weitere gebräuchliche Interpretationen der SMART-Kriterien).

Mögliche Struktur der Zielbeschreibung (Fragen):

1. Was ist das Ziel der Regelung?
2. Welche Verhaltensänderungen sollen bei den Normadressaten herbeigeführt werden?
3. Welche weiterführenden Wirkungen (zum Beispiel Auswirkungen auf Wirtschaft, Soziales und Umwelt) werden angestrebt?
4. Können eindeutige Zielvorgaben gemacht werden?
5. Müssen die Ziele „weicher“, unspezifischer formuliert werden? Wie können Toleranzen konkretisiert werden?

Quelle: Bundesministerium des Innern (2009): Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung. Berlin: Bundesministerium des Innern

Abbildung 5: Fragenkatalog zur Zielformulierung der GFA

Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie formuliert langfristige, politikfeldübergreifende Ziele und Managementregeln als Maßstäbe nachhaltiger Politik. Sie sind insofern für beinahe jedes Regelungsfeld zumindest teilweise relevant. In die GFA eingebettet bietet die NHP die Möglichkeit, bereits die Ziele des Regelungsvorhabens auf Konsistenz mit den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie zu überprüfen und mögliche Zielkonflikte zu identifizieren. Stehen bereits die Ziele des Regelungsvorhabens im Konflikt mit den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie, sind auch in der Bewertung der Regelungsalternativen substantielle negative Auswirkungen zu erwarten.

Wie kann nun Nachhaltigkeit in die Zielbeschreibung integriert werden? Um eine Übereinstimmung mit den Zielen der Nachhaltigkeitsstrategie festzustellen, sollten die Ziele des Regelungsvorhabens zunächst in eine Zielhierarchie übersetzt werden, in der systematisch Ober- und Unterziele dargestellt werden. Diese Ziele können dann mit den in der Nachhaltigkeitsstrategie verankerten Zielen und Managementregeln verglichen werden. Auf diese Weise ist es möglich, etwaige Zielkonflikte zu identifizieren.

Als Ergebnis dieses Arbeitsschrittes werden wesentliche Zielkonflikte zwischen Regelungsvorhaben und Nachhaltigkeitsstrategie identifiziert, oder aber es wird die grundsätzliche Vereinbarkeit des Regelungsvorhabens mit der nachhaltigen Entwicklung festgestellt. Aber auch, wenn eine „Zielidentität“ auf dieser Ebene angenommen werden kann, sollte dies nicht zu einer „automatischen“ Verkürzung der Analyse führen, da durchaus unterschiedliche Wirkungsketten auch bei gleichen Zielstellungen denkbar sind.

2.4 Entwicklung von Regelungsalternativen

Vor dem Hintergrund einer klar umrissenen Problemstellung und unter Einbeziehung der wesentlichen Wirkungszusammenhänge können im nächsten Schritt Regelungsalternativen oder -optionen entwickelt werden. Die GFA sieht eine modulare Entwicklung vor, in der Alternativen systematisch für die Teilbereiche einer Regelung entwickelt werden. Vorgeschlagen wird eine Unterteilung in:

- organisatorische Aspekte;
- verfahrenstechnische Aspekte;
- inhaltliche/materielle Aspekte;
- normhierarchische Aspekte.

Anschließend können die einzelnen Module zu konsistenten Regelungsalternativen verbunden werden. Auch wenn in der Gesetzgebungspraxis der Entwicklung alternativer Optionen und Regelungsentwürfe enge politische Grenzen gesetzt sein können, gilt es in die Entwicklung und den

Vergleich von Optionen immer auch die „Null-Option“ einzubeziehen. Die Einschätzung der Auswirkungen eines beibehaltenen Status quo dient als Vergleichsmaßstab für die Wirkungen der anderen Optionen und ist damit wesentlich für die Begründung des Nutzens veränderter Regulierung. In Abbildung 6 sind die Erwägungen zur Optionenentwicklung im Pilotprojekt „Reform der Minijob-Regelung“ beispielhaft aufgeführt.

Die Entwicklung von Regelungsalternativen

Im Pilotprojekt „Reform der Minijob-Regelung“ wurde für die Optionenentwicklung zunächst untersucht, welche Vorschläge in der wissenschaftlichen Literatur und in der politischen Debatte kursieren. Aus Vorarbeiten ist bekannt, dass Reformen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung bei Zweitverdienern besonders große positive Beschäftigungseffekte haben können, wenn gleichzeitig Veränderungen in der Ehegattenbesteuerung vorgenommen werden. Aus diesem Grund erfolgte die Optionenentwicklung entlang zweier Reformdimensionen: Minijobs und Ehegattenbesteuerung.

Im Bereich der Minijobs sind vier verschiedene Vorgehensweisen betrachtet worden:

1. Komplette Abschaffung von Mini- und Midijobs, sodass jegliches Einkommen aus unselbständiger Arbeit ab dem ersten Euro der Einkommensteuer- und Sozialversicherungspflicht unterliegt;
2. Ausweitung der Mini- und Midijob-Grenzen, sodass die Minijob-Grenze von 400 auf 600 Euro und die Midijob-Grenze von 800 auf 1.000 Euro angehoben wird;
3. Midijobs zwischen 0 und 800 Euro, sodass Minijobs abgeschafft werden und die Midijob-Regelung nicht erst ab 400 Euro, sondern bereits ab dem ersten Euro gilt. Die Einkommensteuerpflicht setzt also sofort ein, während die Beiträge zur Sozialversicherung lediglich mit dem reduzierten Satz von vier Prozent beginnen;
4. Freibetrag ab 400 Euro, sodass Bruttoeinkommen oberhalb von 400 Euro nicht in vollem Umfang versteuert werden muss, sondern lediglich der Teil, der 400 Euro übersteigt. Dieser Freibetrag wird mit steigendem Einkommen abgeschmolzen, sodass bei einem Bruttoeinkommen von 800 Euro wieder der bislang bestehende Steuertarif gilt.

Im Bereich der Ehegattenbesteuerung sind aus der Literaturrecherche folgende Reformwege abgeleitet worden:

1. Abschaffung des Ehegattensplittings, also Übergang zu einer reinen Individualbesteuerung, bei der insbesondere auch der Grundfreibetrag nicht übertragbar ist;
2. Realsplitting, bei dem die maximale Höhe des übertragbaren Splittingvorteils begrenzt ist. Dabei wird die Regelung aus dem Unterhaltsrecht bei geschiedenen oder getrennt lebenden Ehegatten übertragen, bei der der übertragbare Höchstbetrag 13.805 Euro beträgt;
3. Grundfreibetragsplitting, bei dem lediglich der Grundfreibetrag in Höhe von derzeit 8.004 Euro von einem Ehepartner auf den anderen übertragen werden kann.

Die oben genannten Varianten wurden nach folgenden Kriterien ausgewählt:

- Kenntnisstand des Expertenwissens und vorliegender Studien zur effektiven Beeinflussung der Indikatoren der Reform- und Nachhaltigkeitsziele;
- Relevanz der Reformoptionen im fachlichen Diskurs;
- Anschlussfähigkeit der Reformoptionen im politischen Kontext, auch unter Kenntnis der Positionen einzelner Akteure und Gruppierungen.

Abbildung 6: Optionenentwicklung im Pilotprojekt „Reform der Minijob-Regelung“

Der transparente Vergleich unterschiedlicher Regelungsalternativen, wie in der GFA vorgesehen, ist bereits ein wesentlicher Schritt zur verbesserten Rechtsetzung. Aus nachhaltiger Sicht sollte mit der Entwicklung von Regelungsalternativen das Ziel verfolgt werden, bei gleicher Regelungseffek-

tivität möglichst nachhaltige Optionen auszuwählen. Eine systematischere Einbindung von Nachhaltigkeitsaspekten kann dabei zum einen durch eine Rückkopplungsschleife nach der kursorischen Prüfung der Alternativen in der Nachhaltigkeitsvorprüfung erfolgen, zum anderen durch eine Konsultation relevanter Stakeholder (siehe ausführlich Kapitel 4) sichergestellt werden.

2.5 Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen

Der Kern der derzeit praktizierten GFA liegt in der Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen. Ausgehend von den allgemeinen Auswirkungen in den Bereichen Ökonomie, Ökologie und Soziales, sieht die GGO mittlerweile eine Reihe von vertieften Prüfungen insbesondere im Bereich der ökonomischen, d. h. der finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen vor (beispielsweise Schätzung der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, die Erfüllungsaufwandsmessung oder die Überprüfung von Auswirkungen auf Klein- und Mittelunternehmen). Seit 2009 ist auch die Prüfung auf Nachhaltigkeitseffekte in der GGO verankert, jedoch nur teilweise spezifiziert. Mit Hilfe der NHP wird die systematische Abschätzung von Nachhaltigkeitswirkungen in der GFA ermöglicht. Die NHP ergänzt damit die spezifischen Abschätzungsverpflichtungen, die insbesondere auf finanzielle und wirtschaftliche Auswirkungen von Regelungsalternativen bezogen sind, um eine Betrachtung langfristiger sozialer, ökologischer und wirtschaftlicher Folgen.

Für die Prüfung von Nachhaltigkeitswirkungen der Regelungsalternativen kann ein zweistufiges Verfahren durchgeführt werden. Zunächst kann in einer Vorprüfung die grundsätzliche Betroffenheit der Ziel- bzw. Indikatorenbereiche der Nachhaltigkeitsstrategie bewertet werden, bevor in einer Hauptprüfung die mögliche Betroffenheit konkretisiert wird. Die Vorprüfung erfüllt dabei eine Filterfunktion in der Bewertung der Nachhaltigkeitswirkungen. Am Ende der Vorprüfung steht eine begründete Entscheidung, ob eine vertiefte Prüfung der Nachhaltigkeitswirkungen durchgeführt werden sollte (inkl. einer Spezifizierung der ggf. zu prüfenden Bereiche), oder ob auf eine weitere Prüfung verzichtet werden kann. Die Hauptprüfung ermöglicht eine detaillierte Betrachtung der als bedeutsam eingestuften Wirkungen einzelner Regelungsalternativen auf die Nachhaltigkeitsstrategie. Dieses zweistufige Vorgehen stellt einen angemessenen Prüfungsaufwand sicher, indem zunächst eine kursorische Prüfung und nur bei festgestellter Betroffenheit eine vertiefte Prüfung durchgeführt wird, um den Prüfaufwand insgesamt nicht zu groß werden zu lassen (Proportionalitätsprinzip). Eine detaillierte Ausgestaltung der Vor- und Hauptprüfung von Nachhaltigkeitseffekten innerhalb der GFA findet sich in Kapitel 3 dieses Leitfadens.

2.6 Ergebnisdokumentation

Die Ergebnisse der GFA müssen im Vorblatt sowie in der Begründung des Regelungsentwurfs dargestellt werden. Dies gilt somit auch für die Ergebnisse der NHP als integraler Bestandteil der GFA. Für die Darstellung der NHP-Ergebnisse im Vorblatt und in der Begründung des Regelungsentwurfs wird empfohlen:

- Beschreibung der betroffenen Inhalte der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Managementregeln, Ziele und Indikatoren bzw. Indikatorenbereiche);
- Beschreibung der kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen auf die Inhalte der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sowie
- Beschreibung des Prozesses und der Ergebnisse der erfolgten Konsultationen.

Das Vorgehen der NHP bietet, u. a. durch den Einsatz standardisierter Bewertungsinstrumente, den Vorteil einer kontinuierlichen Ergebnis- und Prozessdokumentation, die eine detaillierte und umfassende Begründung der Nachhaltigkeitsauswirkungen einer Regelung ermöglicht. Gängiger Praxis folgend sollten die Ergebnisse der NHP jedoch auf jeden Fall in Form eines strukturierten Fließtextes, und nicht nur in Tabellenform, präsentiert werden.

Abschließend sind Mechanismen der Qualitätssicherung einer NHP in der GFA zu erwähnen. Eingebettet in die bestehenden institutionellen Strukturen kann die Qualität der NHP gesichert werden, indem:

- die NHP durch einen abgestimmten Leitfaden strukturiert und standardisiert wird;
- die Ergebnisse der NHP transparent dargestellt und veröffentlicht werden;
- zentrale Ergebnisse oder Zwischenergebnisse der NHP zur internen und / oder externen Konsultation gestellt werden;
- die NHP insbesondere auch zum Gegenstand der Ressortabstimmung gemacht wird;
- die Methoden- und Prozessstandards der NHP von einer neutralen und unabhängigen Stelle bewertet werden.

3 Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen aus nachhaltiger Perspektive

Mit einem eigenen Prüfmodul ergänzt die NHP die Abschätzung von Gesetzesfolgen in der GFA um die systematische Betrachtung von Nachhaltigkeitswirkungen. Sie ergänzt damit die spezifischen Abschätzungsverpflichtungen, die insbesondere im Bereich der finanziellen und wirtschaftlichen Auswirkungen von Regelungsalternativen angesiedelt sind. Das hier vorgestellte Vorgehen basiert auf einem zweistufigen Verfahren, das den Bearbeitungsaufwand optimiert und eine praxisgerechte Ausgestaltung der NHP ermöglicht. Die Vorprüfung erfüllt dabei eine Filterfunktion in der Bewertung der Nachhaltigkeitswirkungen. Mit der Vorprüfung kann eine begründete Entscheidung getroffen werden, inwieweit eine vertiefte Prüfung der Nachhaltigkeitswirkungen notwendig ist. Die Hauptprüfung ermöglicht dann eine fundierte Analyse der als betroffen eingestuftem Indikatorenbereiche. Im Folgenden werden die drei Schritte der Vorprüfung sowie die fünf Schritte der Hauptprüfung im Detail vorgestellt (siehe auch Abbildung 7).

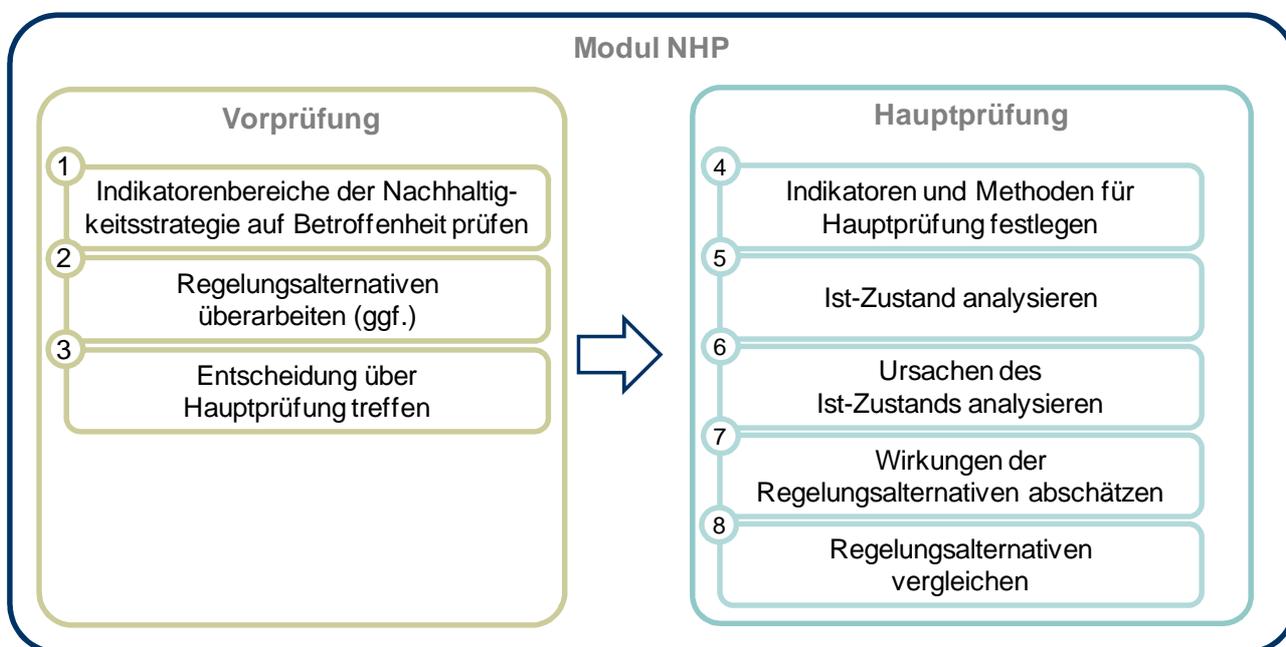


Abbildung 7: Übersicht über die einzelnen Schritte der Vor- und Hauptprüfung

3.1 Vorprüfung

Schritt 1: Indikatorenbereiche der Nachhaltigkeitsstrategie auf Betroffenheit prüfen

Grundidee der Vorprüfung ist es, auf Basis des vorhandenen Wissens eine erste Einschätzung vorzunehmen, ob die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie potentiell von den verschiedenen Regelungsalternativen betroffen sind. Dafür wird eine Schätzung auf Ebene der Indikatorenbereiche durchgeführt, in der die Stärke und Richtung der Betroffenheit erfasst sowie die allgemeine Unsicherheit dieser Einschätzung bewertet wird.

Als Ausgangspunkt für die Prüfung der Betroffenheit der Nachhaltigkeitsstrategie wird in der Vorprüfung zunächst die Betroffenheit der einzelnen Indikatorenbereiche analysiert. Die Nachhaltigkeitsstrategie umfasst insgesamt 21 Indikatorenbereiche, die jeweils ein Themengebiet

beschreiben und mit einem Nachhaltigkeitspostulat versehen sind.¹⁰ Die Indikatoren in den jeweiligen Bereichen können helfen, die Zielrichtung des Indikatorbereichs zu verdeutlichen. Es kann jedoch durchaus auch andere relevante Effekte und Wirkungen in einem Indikatorbereich geben, die nicht von einem einzelnen Indikator abgebildet werden.

Die Betroffenheit der einzelnen Bereiche lässt sich am effizientesten anhand einer Tabelle oder Checkliste überprüfen. Ein solches vorstrukturiertes Bewertungsinstrument, das die einzelnen Indikatorbereiche umfasst, findet sich als Excel-Tool in der Anlage 3 dieses Leitfadens.¹¹ Die weitere Beschreibung des Vorgehens stützt sich auf dieses Bewertungsinstrument (siehe Abbildung 8).

Nachhaltigkeitsprüfung: Vorprüfung - Eingabe												
Bitte schätzen Sie auf diesem Blatt die Auswirkungen der Regelungsalternativen auf die Indikatorbereiche der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ein.												
In dieser Spalte finden Sie eine vollständige Liste der Indikatorbereiche der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.		In dieser Spalte finden Sie für jeden Indikatorbereich das zugehörige Nachhaltigkeitspostulat sowie die in der Strategie genannten Indikatoren aufgelistet. Bitte betrachten Sie die Liste der Indikatoren jedoch nicht als abschließend.		Bitte schätzen Sie hier - anhand der folgenden Skala - die Auswirkungen der Optionen auf die Indikatorbereiche ein: -3 = stark negative Wirkung -2 = mittelstarke negative Wirkung -1 = schwach negative Wirkung 0 = keine Wirkung +1 = schwach positive Wirkung +2 = mittelstarke positive Wirkung +3 = starke positive Wirkung Bitte geben Sie außerdem in der Zelle darunter die Unsicherheit Ihrer Schätzung an.					Bitte fügen Sie hier Anmerkungen zu Ihrer Einschätzung ein - insbesondere, wenn Sie Indikatoren für betroffen halten, die nicht explizit in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie genannt werden.			
Nr.	Indikatorbereich	Nachhaltigkeitspostulat und Indikatoren		Option 1	Option 2	Option 3	Option 4	Option 5	Option 6	Option 7	Option 8	Anmerkungen:
1	Ressourcenschonung	"Ressourcen sparsam und effizient nutzen" (Indikatoren u.a. Energie- und Rohstoffproduktivität)		-3	-2	-1	+0	+0	+1	+2	+3	
1	Ressourcenschonung - Unsicherheit der Schätzung	1 = gering 2 = mittel 3 = hoch		+1	+3	+2	+3	+1	+1	+3	+3	
2	Klimaschutz	"Treibhausgase reduzieren" (Indikator u.a. Treibhausgasemissionen)										
2	Klimaschutz - Unsicherheit der Schätzung	1 = gering 2 = mittel 3 = hoch										
3	Erneuerbare Energien	"Zukunftsfähige Energieversorgung ausbauen" (Indikatoren u.a. Anteil erneuerbarer Energien am Primärenergie und Stromverbrauch)										
3	Erneuerbare Energien - Unsicherheit der Schätzung	1 = gering 2 = mittel 3 = hoch										
4	Flächeninanspruchnahme	"Nachhaltige Flächennutzung" (Indikatoren u.a. Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche)										
4	Flächeninanspruchnahme - Unsicherheit der Schätzung	1 = gering 2 = mittel 3 = hoch										

Abbildung 8: Bewertungsinstrument für die Vorprüfung (Ausschnitt)

Das Bewertungsinstrument beinhaltet eine komplette Übersicht der Indikatorbereiche. Jeder Bereich kann in diesem Tool mit Hilfe eines einheitlichen Scorings auf seine Betroffenheit bewertet werden. Zunächst werden dabei die zu erwartenden Auswirkungen der Regelungsalternativen auf den Indikatorbereich festgelegt. Hier besteht die Möglichkeit, die Wirkungsrichtung und -stärke der jeweiligen Regelungsalternative in Bezug auf die einzelnen Indikatorbereiche einzuschätzen. Die Stärke einer erwarteten Wirkung wird durch einen Wert zwischen 0 (keine Wirkung) und 3 (starke Wirkung) dargestellt; die Wirkungsrichtung wird durch ein Vorzeichen ausgedrückt. Vorteil

¹⁰ Ausführliche Beschreibungen der Indikatoren finden sich in der Langfassung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (siehe Anlage 2): Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung.

¹¹ Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie wird derzeit überarbeitet, sodass für das Jahr 2012 auch eine Weiterentwicklung der Ziele und Indikatoren zu erwarten ist. In diesem Fall ist das Bewertungsinstrument entsprechend anzupassen.

hafte Wirkungen im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie werden mit einem positiven Vorzeichen (“+“), nachteilige mit einem negativen Vorzeichen (“-“) versehen (siehe Abbildung 9).

Bewertung von Wirkungsrichtung und -stärke						
Stark negative Wirkung (-3)	Mittelstarke negative Wirkung (-2)	Schwach negative Wirkung (-1)	Keine Wirkung erwartet (0)	Schwach positive Wirkung (1)	Mittelstarke positive Wirkung (2)	Starke positive Wirkung (3)
-3	-2	-1	+0	+1	+2	+3

Abbildung 9: Prüfskala des Bewertungsinstruments

Dabei ist sicherzustellen, dass das Verständnis von positiven und negativen Wirkungen klar definiert ist. So ist beispielsweise die Zunahme der Staatsverschuldung als negative Wirkung einzutragen; eine Abnahme der Staatsverschuldung wäre ein positiver Effekt. Der Grund für diese wertende Betrachtung liegt darin, dass die Zusammenfassung und Auswertbarkeit der Einschätzungen so vereinfacht und die Visualisierbarkeit der Ergebnisse (Farbskala etc.) erhöht wird.

Zusätzlich kann eine kurze Begründung für die Einschätzung in die Tabelle eingetragen werden. Hier kann beispielsweise auf die (empirische/theoretische) Grundlage der Einschätzung verwiesen werden. Darüber hinaus bietet es sich an, weitere Indikatoren aufzulisten, die aus der Sicht des Bearbeiters ebenfalls innerhalb des Themenbereichs betroffen sein könnten.

Da es sich bei der Vorprüfung zunächst um eine kursorische Prüfung handelt, sollte sie auf vorhandenem Wissen aufbauen, respektive eine persönliche Einschätzung des Bearbeiters oder eine kollektive Einschätzung des zuständigen Referates darstellen. I.d.R. kann an dieser Stelle auf die in der Problem- und Systembeschreibung erkannten Zusammenhänge zurückgegriffen werden. Eine umfangreiche Recherche ist zu diesem Zeitpunkt nicht vorgesehen.

Der Grund für diese Empfehlung liegt darin, dass die NHP insgesamt und die Vorprüfung insbesondere keinen wissenschaftsersetzenden Charakter haben, sondern vor allem kommunikative, prozessstandardisierende Wirkungen anstreben. Insofern handelt es sich bei der Vorprüfung im Wesentlichen nur um eine Hypothesenbildung, die dann im Rahmen von Konsultationsprozessen oder Ressortabstimmungen fortgeschrieben und optimiert wird. Hierbei liegt eine besondere Herausforderung in der Einführung und Anwendung von NHP, da letztlich auch Fragen der Verwaltungskultur betroffen sind. Eine „kommunikative“ NHP kann in diesem Sinne also nur dann funktionieren, wenn die jeweilige Leitung ein solches offenes Verfahren mitträgt.

Da es sich um eine (erste) Schätzung der Auswirkungen handelt, sollte zudem versucht werden, die Unsicherheit dieser Schätzung mit zu erfassen. Unsicherheit kann entlang der folgenden Dimensionen entstehen:

- Unsicherheit in Bezug auf die Richtung eines Effekts;
- Unsicherheit in Bezug auf die Stärke eines Effekts;
- Unsicherheit in Bezug auf die zeitliche Wirkung eines Effekts;
- Unsicherheit in Bezug auf die Klarheit der Quellenlage.

Im Rahmen des Bewertungsinstruments kann die Unsicherheit anhand einer dreistufigen Skala (gering, mittel, hoch) angegeben werden (siehe Abbildung 10).

Bewertung der mit der Schätzung verbundenen Unsicherheit		
geringe Unsicherheit (1)	mittlere Unsicherheit (2)	hohe Unsicherheit (3)
+1	+2	+3

Abbildung 10: Skala zur Bewertung der Unsicherheit der Schätzung

Als Ergebnis des ersten Schritts der Vorprüfung liegt eine Übersicht der Betroffenheit einzelner Indikatorbereiche der Nachhaltigkeitsstrategie vor. Das Bewertungsinstrument erlaubt einen (schnellen) Überblick, da es automatisch eine Liste der betroffenen und bewerteten Indikatorbereiche generiert und somit einen Vergleich zwischen den Optionen und ihren unterschiedlichen Wirkungen ermöglicht. Abbildung 11 zeigt das Ergebnis der Vorprüfung für das Pilotprojekt „Reform der Minijob-Regelung“ (exemplarisch anhand zweier Optionen). Indikatorbereiche, die nicht von mindestens einer Option betroffen sind, werden nicht dargestellt.

Nachhaltigkeitsprüfung: Vorprüfung - Auswertung								
Nr.	Betroffene Indikatorbereiche	Option 1	Option 2	Option 3	Option 4	Summe Bewertungen	Betrag Bewertungen	Summe Unsicherheit
1	Ressourcenschonung	-1	-1			-2	+2	
	Ressourcenschonung - Unsicherheit der	+3	+3					+6
6	Staatsverschuldung	+2	+1			+3	+3	
	Staatsverschuldung - Unsicherheit der S	+1	+1					+2
9	Bildung	+2	+1			+3	+3	
	Bildung - Unsicherheit der Schätzung	+3	+3					+6
14	Gesundheit und Ernährung	-1	-1			-2	+2	
	Gesundheit und Ernährung - Unsicherhe	+3	+3					+6
16	Beschäftigung	+3	+1			+4	+4	
	Beschäftigung - Unsicherheit der Schätz	+1	+1					+2
17	Perspektiven für Familien	+1	+1			+2	+2	
	Perspektiven für Familien - Unsicherheit	+3	+3					+6
18	Gleichberechtigung	+3	+1			+4	+4	
	Gleichberechtigung - Unsicherheit der S	+2	+2					+4
19	Integration	+1	+1			+2	+2	
	Integration - Unsicherheit der Schätzung	+3	+3					+6
	Summe Bewertungen	+10	+4	+0	+0			
	Betrag Bewertungen	+14	+8	+0	+0			
	Summe Unsicherheit	+19	+19	+0	+0			

Abbildung 11: Das Ergebnis der Vorprüfung am Beispiel des Pilotprojekts „Reform der Minijob-Regelung“

Schritt 2: Regelungsalternativen überarbeiten (ggf.)

Wie einleitend erwähnt, sollte die GFA bzw. die NHP als iterativer Prozess verstanden werden, in dem auch bereits durchgeführte Schritte bei zunehmenden Wissens- und Kenntnisstand noch einmal überarbeitet werden. Ergeben sich aus der Vorprüfung bei einer oder mehreren Optionen Hinweise auf besonders starke, negative Effekte auf die Nachhaltigkeitsziele, sollte eine Überarbeitung dieser Optionen erwogen werden, bevor eine Entscheidung über die Hauptprüfung getroffen wird. Ziel sollte dann, bei gleicher Regelungseffektivität, die Entwicklung nachhaltigerer Optionen sein.

Schritt 3: Entscheidung über Hauptprüfung treffen

Als Ergebnis des ersten Schritts liegt eine Übersicht über die voraussichtlich betroffenen Bereiche der Nachhaltigkeitsstrategie vor. Mit Hilfe dieser Übersicht kann jetzt über das weitere Vorgehen entschieden werden. Ausgangspunkt ist dabei die Einschätzung der Betroffenheit sowie die Einschätzung der Unsicherheit:

1. Wurde keiner der Indikatorbereiche als betroffen eingestuft bzw. nur wenige als gering, kann die NHP an dieser Stelle mit dem Ergebnis beendet werden, dass die Regelungsalternativen keine oder nur geringe Auswirkungen auf die Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie haben. Die durchgeführte Vorprüfung dient dabei als Begründung und Dokumentation dieser Einschätzung. Wichtig ist es in diesem Fall, die Einschätzung der Wirkungen plausibel zu begründen.
2. Wurden nur einige wenige oder auch mehrere Bereiche als betroffen oder stark betroffen eingestuft, sollte eine Hauptprüfung durchgeführt werden. Auswahlkriterien können dabei die Stärke des erwarteten Effekts, die mit der Einschätzung verbundene Unsicherheit sowie eine Bewertung der Relevanz des Indikatorenbereichs sein.

Das Bewertungsinstrument bietet dabei eine Entscheidungshilfe. Es zeigt übersichtlich, welche Indikatorbereiche als wie stark betroffen eingeschätzt wurden (inkl. der entsprechenden Unsicherheit). Falls eine Hauptprüfung als nicht notwendig erachtet wird, dient das Bewertungsinstrument als standardisierte Dokumentationshilfe.

Die Auswertung der Vorprüfungen zeigt zunächst nur jene Indikatorbereiche, die als betroffen eingestuft wurden. Handelt es sich dabei nur um eine kleine Zahl von Indikatorbereichen, die mehr als nur gering betroffen sind, können alle diese Bereiche für die Hauptprüfung übernommen werden.

Wurde jedoch eine größere Zahl an Indikatorbereichen als betroffen bewertet, sollte erwogen werden, die anschließende Hauptprüfung auf die wichtigsten Indikatorbereiche zu konzentrieren. Für diesen Zweck bietet das Bewertungsinstrument drei zusätzliche Auswertungsmöglichkeiten:

- Die Summe der Bewertungen zeigt, ob ein Indikatorbereich über alle Optionen hinweg als betroffen gelten muss. Negative Summen zeigen eine insgesamt negative Betroffenheit, positive Summen eine insgesamt positive Betroffenheit.
- Mit den Beträgen der Bewertungen werden die Schätzungen der Wirkungsstärke (nicht jedoch der Wirkungsrichtung) addiert. Hohe Beträge deuten darauf hin, dass ein Indikatorbereich insgesamt stark betroffen ist, ohne jedoch die Richtung der Betroffenheit zu

spezifizieren. Niedrige Beträge verweisen auf eine insgesamt geringe Betroffenheit des Indikatorbereichs, ohne wiederum die Richtung der Betroffenheit zu berücksichtigen.

- Schließlich bietet das Bewertungsinstrument eine Zusammenfassung der Unsicherheitsbewertungen. Je höher der Wert in diesem Feld, desto höher ist die Unsicherheit der Wirkungseinschätzungen.

Es wird empfohlen, in jedem Fall die Indikatorenbereiche für eine Hauptprüfung auszuwählen, die die höchsten Gesamtbeträge aufweisen. Ergänzend sollten die Indikatorenbereiche näher in der Hauptprüfung untersucht werden, deren Summen relativ gering (ggf. auch negativ) oder deren Unsicherheitseinschätzungen relativ hoch sind.

Die Entscheidung über die Anzahl der in die Hauptprüfung einzubeziehenden Indikatorbereiche sollte auch vor dem Hintergrund der zur Verfügung stehenden Ressourcen getroffen werden. Die Aufteilung in Vor- und Hauptprüfung sollte zu einem angemessenen Aufwand-Nutzen-Verhältnis der NHP beitragen. Ziel der Hauptprüfung sollte es deshalb sein, vor allem die stärksten und wichtigsten Wirkungen zu überprüfen.

3.2 Hauptprüfung

Lässt die Vorprüfung substantielle Auswirkungen auf die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie erwarten, sollte eine Hauptprüfung durchgeführt werden. Zentrale Frage ist hier, welche Auswirkungen in den betroffenen Indikatorbereichen der Nachhaltigkeitsstrategie im Einzelnen zu erwarten sind.

Schritt 4: Indikatoren und Methoden für Hauptprüfung festlegen

Ist ein Indikatorbereich als betroffen identifiziert worden, kann im ersten Schritt der Hauptprüfung festgelegt werden, wie mit Hilfe von Indikatoren die Auswirkungen auf den jeweiligen Bereich beschrieben werden können. Prioritär sollten dabei die Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigt werden.

Erste Erfahrungen mit der Nachhaltigkeitsprüfung haben jedoch gezeigt, dass diese Indikatoren nicht immer alle prüfenswerten Zusammenhänge abbilden. Deshalb sollten ggf. weitere Indikatoren identifiziert werden, die dem jeweiligen Indikatorenbereich zugeordnet werden können, die für das Regelungsvorhaben relevant sind und bei denen Daten (voraussichtlich) verfügbar sind.

Eine Maßnahme wie die Einführung des Elterngelds hat beispielsweise starke Auswirkungen auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dies spiegelt sich jedoch nur bedingt in dem für diesen Bereich vorgesehenen Indikator „Ganztagsbetreuung für Kinder“ wider. Es könnten und müssten also weitere Indikatoren für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, beispielsweise das „Durchschnittseinkommen der Eltern“, definiert werden.

Zur Identifikation weiterer geeigneter Indikatoren bietet es sich an, auf etablierte Indikatorenkataloge zurückzugreifen, die über die in der offiziellen Nachhaltigkeitsstrategie benutzten Indikatoren hinausgehen. Es kann aber auch sinnvoll sein, fachspezifische Evaluationsberichte heranzuziehen oder eigene, neue Indikatoren zu bilden. Wertvolle Hilfestellungen können hier möglicher Weise die statistischen Ämter leisten. Hier kann ggf. durch spezifische Nachfrage das dort vorhandene Wissen über mögliche empirische Zusammenhänge von verschiedenen aussagekräftigen Indikatoren die Erstellung einer belastbaren und transparenten Faktenanalyse verbessern helfen.

Nach ihrer Festlegung können den Indikatoren Analysemethoden zugewiesen werden. Wenn möglich, sollten die potenziellen Effekte der einzelnen Maßnahmen auf die festgelegten Indikatoren quantifiziert werden. In der Praxis wird jedoch i.d.R. eine Kombination aus quantitativen und qualitativen Methoden zur Anwendung kommen müssen. Ggf. besteht auch die Möglichkeit, Indikatoren durch ähnliche, aber leichter erhebbare zu ersetzen.

Für die Festlegung der Indikatoren und Methoden sowie die anschließende Erhebung, Darstellung und Analyse der einzelnen Effekte bedarf es in der Regel eines maßgeschneiderten Vorgehens, sodass die Hauptprüfung, generell nur wenig standardisiert werden kann. Grundsätzlich finden dieselben Methoden Anwendung, die auch für die Gesetzesfolgenabschätzung geeignet sind. Umfangreiche Beschreibungen von praxiserprobten Methoden und Analysekonzepten finden sich zum Beispiel im Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung¹² und den Leitlinien für Impact Assessments der Europäischen Kommission. Eine Auswahl geeigneter Methoden findet sich in Abbildung 12.

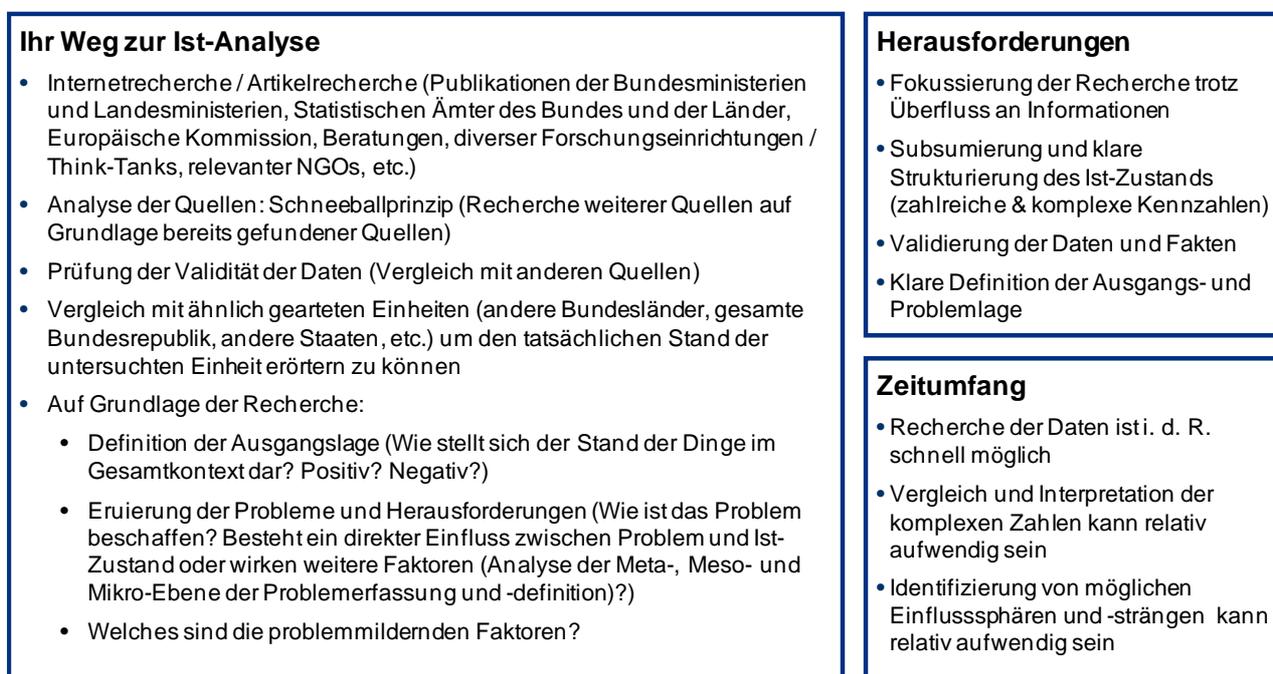


Abbildung 12: Methoden der Ist-Analyse im Beispiel des Pilotprojektes „Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes“

Schritt 5: Ist-Zustand analysieren

Nach Auswahl der zu untersuchenden Indikatoren und der geeigneten Methoden kann jetzt mit der Analyse des Ist-Zustands in den ausgewählten Indikatorbereichen begonnen werden. Ziel ist zunächst die Darstellung der Ausgangssituation in den einzelnen Indikatorbereichen:

- Wie kann die derzeitige Situation im Indikatorbereich beschrieben werden?
- Wie hat sich die Situation im Zeitverlauf verändert?

¹² Hier insbesondere in Kapitel 1.2, siehe: Böhret, C./Konzendorf, G. (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften. Baden-Baden: Nomos.

Dazu kann beispielsweise auf die regelmäßige Nachhaltigkeitsberichterstattung der Bundesregierung und die vom Statistischen Bundesamt bereitgestellte Auswertung der Nachhaltigkeitsindikatoren zurückgegriffen werden. Sind für zusätzlich ausgewählte Indikatoren keine Daten verfügbar, sollte eine qualitative Darstellung des Status quo erfolgen.

Schritt 6: Ursachen des Ist-Zustands analysieren

Anschließend wird dargelegt, was die wesentlichen Treiber und Ursachen der derzeitigen Situation sowie die wesentlichen Wirkungszusammenhänge im jeweiligen Indikatorenbereich sind. Zu beantwortende Fragen sind:

- Was sind die Ursachen für die derzeitige Situation?
- Von welchen Faktoren ist eine positive/negative Entwicklung in diesem Bereich abhängig?
- Wie kann die Ist-Situation im Indikatorbereich verändert werden?

In diesem Schritt geht es darum zu verstehen, ob und wieso durch zukünftige Regulierung Veränderungen in einem Indikatorbereich zu erwarten sind. Die Ursachen-Analyse ist vor allem ein qualitativer Arbeitsschritt. Hier kann auf die bei der Problem- und Systemanalyse beschriebenen Zusammenhänge zurückgegriffen werden. Als weitere Methoden zur Identifikation von Ursachen-Wirkungsbeziehungen und zur Darstellung von Zusammenhängen bieten sich an:

- Auswertungen vorhandener Fachliteratur,
- Gespräche mit Fachexperten im jeweiligen Themenbereich,
- Erstellung bzw. Überarbeitung eines Kausalmodells, das als Mindmap ausgestaltet werden kann.

Ein exemplarisches Vorgehen für die Erstellung einer Ursachen-Analyse ist in Abbildung 13 dargestellt.

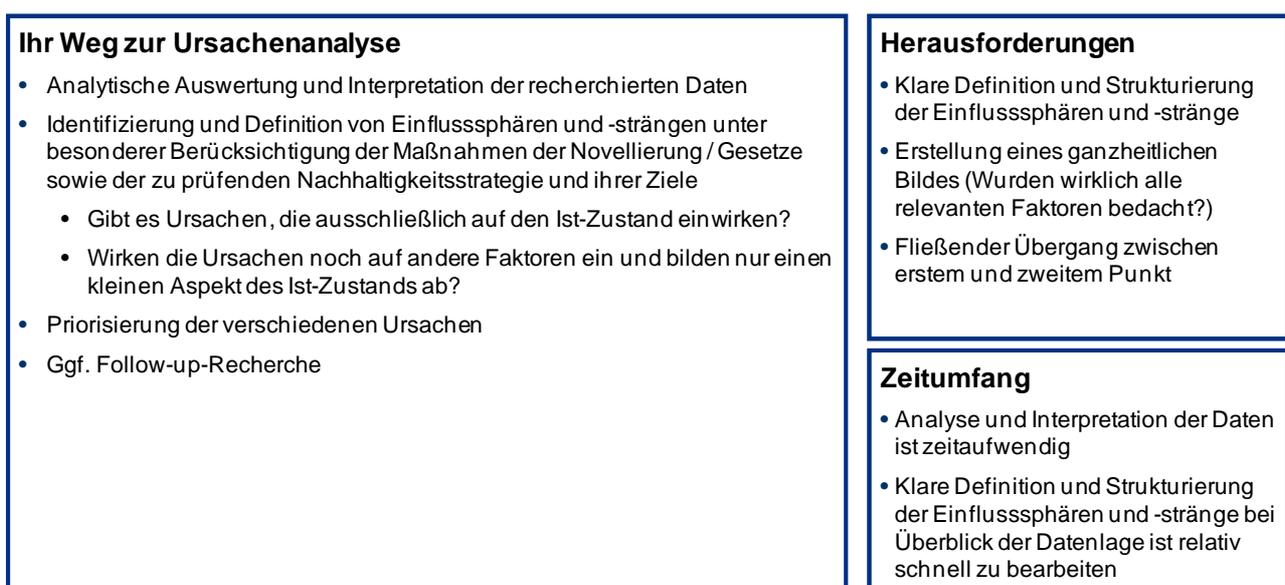


Abbildung 13: Methoden der Ursachen-Analyse im Beispiel des Pilotprojekts “Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes“

Schritt 7: Wirkungen der Regelungsalternativen abschätzen

Nach der Beschreibung des Status quo und der wesentlichen Wirkungszusammenhänge können nun die zu erwartenden Wirkungen der Regelungsalternativen eingeschätzt werden (siehe Abbildung 14). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Auswirkungen oft indirekt bzw. als nicht intendierte Regelungsfolgen (Nebenwirkungen) auftreten. Eine Ausnahme können beispielsweise Gesetzesvorhaben bilden, die direkt eines der Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie adressieren, wie im Beispiel der Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes, die u. a. auf die Verringerung des Verdienstabstandes zwischen Männern und Frauen ausgerichtet ist (allerdings ist zu bedenken, dass natürlich auch solche Gesetze „Nebenwirkungen“ haben können).

Ihr Weg zur Wirkungsanalyse

- Untersuchung, wie sich die Einflussphären und -stränge im Hinblick auf die geplanten Maßnahmen zukünftig entwickeln werden:
 - Welche Auswirkungen / Konsequenzen sind absehbar?
 - Was sind die positiven Aspekte?
 - Wo liegen potenzielle Gefahren und Nachteile?
 - Sind u. U. andere Bereiche tangiert, die ebenfalls in dem neuen Kontext der durchgesetzten Maßnahmen Beachtung finden müssen?
- Können alle Auswirkungen / Konsequenzen abschließend definiert werden?
- Gibt es unter Umständen weiterhin Grauzonen, deren Beeinflussung durch die Maßnahmen undefiniert bleiben muss?

Herausforderungen

- Klare Definition aller möglicher Konsequenzen
- Definition möglicher Grauzonen
- Fokus weniger auf Wirkung der Novellierungsmaßnahmen, sondern vielmehr Fokus auf die zu prüfenden Nachhaltigkeitsaspekte

Zeitungsumfang

- Bei vollständigem Datenüberblick ist die Wirkungsanalyse i. d. R. relativ schnell zu bearbeiten
- Die Analyse möglicher Grauzonen ist ggf. relativ zeitaufwendig

Abbildung 14: Methoden der Wirkungsanalyse im Beispiel des Pilotprojekts „Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes“

Wie können die Wirkungen der einzelnen Regelungsalternativen nun analysiert werden? Im Idealfall steht für die Analyse der Wirkungen ein quantitatives Modell zur Verfügung, mit dessen Hilfe durch die Veränderungen wesentlicher Parameter die Auswirkungen der Alternativen auf zentrale Indikatoren berechnet werden können. In der Regel wird ein solches Modell mit dem Fokus auf die eigentlichen Zielsetzungen des Gesetzesvorhabens entwickelt. Hierbei sollte schon zu Beginn der Erstellung des Modells versucht werden, mögliche Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung zu integrieren, um das Modell optimal zu nutzen. Ein beispielhaftes Analysemodell findet sich in Abbildung 15.

Quantitatives Analysemodell im Pilotprojekt “Reform der Minijob-Regelung“

Im Pilotprojekt “Reform der Minijob-Regelung“ wurde ein externes Forschungsinstitut mit der Schätzung wesentlicher Wirkungen beauftragt. Dabei kam ein quantitatives Simulationsmodell zur Anwendung:

Das Simulationsmodell IZAΨMOD des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit in Bonn bildet das Steuer-Transfer-System in Deutschland und dessen Interaktionen mit dem Arbeitsmarkt detailliert ab. Dabei berücksichtigt es, dass sich unterschiedliche Gruppen am Arbeitsmarkt auch unterschiedlich verhalten. Dies betrifft etwa verschiedene Haushaltszusammensetzungen, die Frage, ob Kinder im Haushalt leben, unterschiedliche Formen der Erwerbstätigkeit oder auch das Qualifikationsniveau der Akteure. Die Simulationen von Politikveränderungen erfolgen auf der Basis eines empirisch kalibrierten Modells. Die dazu erforderlichen Verhaltensparameter, Gruppengrößen etc. stammen im Wesentlichen aus dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin. Zu den simulierten Outputgrößen zählen die Beschäftigung (in Form von Personenzahlen und Arbeitsvolumen in Vollzeitäquivalenten), Aufkommensveränderungen in der Einkommensteuer und den sozialen Sicherungssystemen sowie Veränderungen in den Löhnen und der Einkommensverteilung.

Als Alleinstellungsmerkmal betrachtet das Modell dabei drei unterschiedliche Phasen nach dem Inkrafttreten einer Reform. In einem ersten Schritt werden die rein budgetmäßigen Veränderungen aufgrund der neuen Regelungen angegeben. An dieser Stelle gibt es noch keine Verhaltensänderungen. In zeitlicher Betrachtung könnte man vereinfacht sagen, dass es sich um den „Morgen nach der Reform“ handelt. Im zweiten Schritt wird untersucht, wie das Arbeitsangebot, also das Verhalten der Arbeitnehmer, auf die neuen Rahmenbedingungen reagiert. Wenn etwa die Grenzsteuerbelastung im Zuge der Reform abnimmt, müsste das Arbeitsangebot zunehmen. In zeitlicher Dimension könnte man von kurzer bis mittlerer Frist sprechen. Schließlich wird im dritten Schritt zugelassen, dass auch die Arbeitsnachfrage, also das Verhalten der Unternehmen, auf die Neuregelung reagiert. Erst mit diesem Schritt werden die gesamten Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt erfasst, so dass auch von mittel- bis langfristigen Effekten gesprochen werden kann. Letzteres ist gerade im Rahmen einer Nachhaltigkeitsprüfung von großer Bedeutung.

Abbildung 15: Einsatz quantitativer Modellierung am Beispiel des Pilotprojekts “Reform der Minijob-Regelung“

In der Mehrzahl der Fälle wird ein quantitatives Modell jedoch nicht zur Verfügung stehen bzw. für die Bewertung der Nachhaltigkeitswirkungen nicht ausreichend sein. Deshalb ist i.d.R. eine informierte, qualitative Einschätzung durch den Bearbeiter notwendig. Dafür werden ein plausibles und möglichst empirisch abgesichertes Verständnis von Wirkungszusammenhängen sowie eine Einschätzung der Stärke des möglichen Effekts benötigt. Dieses wurde bereits in den vorherigen Schritten 5 und Schritt 6 erarbeitet. Ziel der Wirkungsanalyse ist es, für jeden betroffenen Indikatorbereich festzulegen:

- Welche kurzfristigen Wirkungen (1-5 Jahre) sind von einer Regelungsalternative zu erwarten?
- Welche mittelfristigen Wirkungen (5-10 Jahre) sind von einer Regelungsalternative zu erwarten?
- Welche langfristigen Wirkungen (10-30 Jahre) sind von einer Regelungsalternative zu erwarten?

Gerade bei einer qualitativen Einschätzung bietet sich eine zusätzliche Validierung der Ergebnisse an. Folgende Möglichkeiten kommen hierfür in Fragen:

- Bewertung der Ergebnisse durch ausgewählte Experten in Fachgesprächen;
- Systematische Bewertung der Ergebnisse durch Experten in einem Delphi-Verfahren;
- Bewertung der Ergebnisse mit Interessenvertretern in einem Konsultationsverfahren (siehe auch Kapitel 4).

Als Ergebnis von Schritt 7 liegen nun für jeden Indikatorbereich eine Ist-Analyse, eine Ursachen-Analyse sowie eine Einschätzung der Wirkungen vor. Diese können für jeden Indikatorbereich in einem einheitlichen Format dargestellt werden (siehe Abbildung 16).

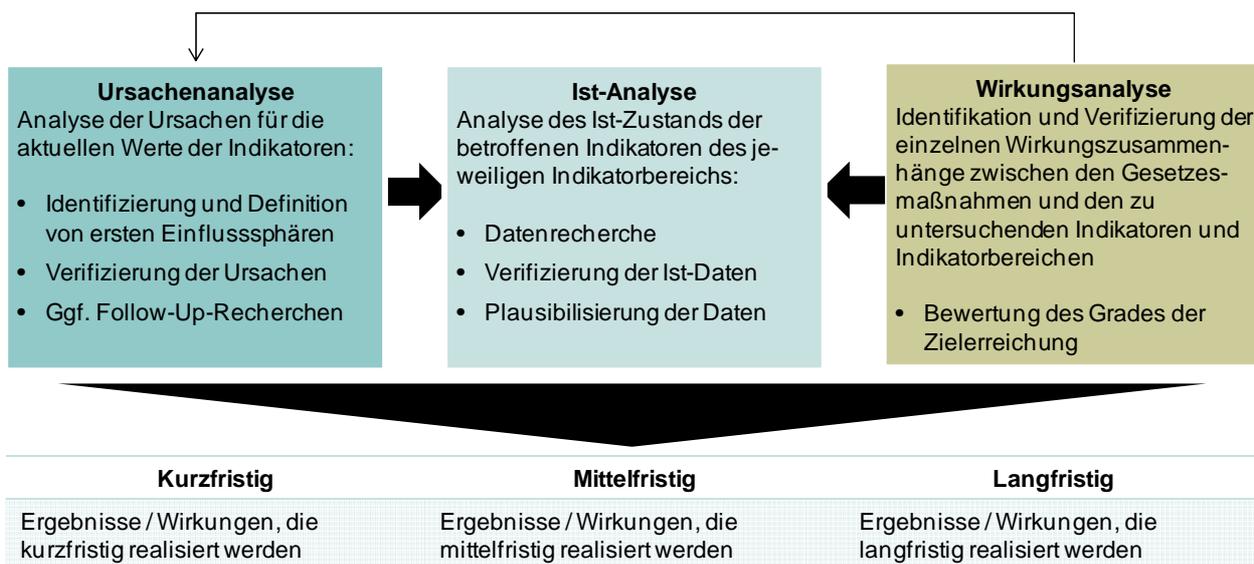


Abbildung 16: Exemplarische Darstellung der Zusammenfassung der Analyseschritte

Die Unterscheidung von kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen erlaubt in der Wirkungsanalyse abschließend einen Abgleich mit der Managementgrundregel der Nachhaltigkeitsstrategie, die die intergenerationelle Lastenverteilung betrifft. Besondere Nachhaltigkeitswirkungen sind dann festzustellen, wenn langfristige Lasten zugunsten kurzfristigen Nutzens in einem Regelungsvorhaben in Kauf genommen werden.

Schritt 8: Regelungsalternativen vergleichen

Den Abschluss der Hauptprüfung bilden die Zusammenfassung der Ergebnisse und der Vergleich der Regelungsalternativen auf ihre Nachhaltigkeitswirkung. Zur Veranschaulichung der Ergebnisse kann ein dem Multikriterienentscheidungsverfahren ähnliches Verfahren zum Einsatz kommen, das wesentliche Ergebnisse in unterschiedlichen Bereichen zusammenfasst und anhand eines Scorings bewertet. In einer Tabelle werden zu diesem Zweck auf der vertikalen Achse die untersuchten Indikatorbereiche abgetragen, in der horizontalen die einzelnen Regelungsalternativen. Nun kann für jedes Feld der Einfluss der Regelungsalternative auf den jeweiligen Indikator bewertet werden. Dabei bietet es sich an, die gleiche Skala wie in der Vorprüfung zu nutzen. Wie auch in der Vorprüfung sollte zudem die ggf. noch verbleibende Unsicherheit in der Schätzung der Wirkungen dargestellt werden (siehe Abbildung 17).

Nachhaltigkeitsprüfung: Hauptprüfung - Eingabe			
Indikator	Option 1	Option 2	Option 3
Indikator A	In der ersten Zeile beschreiben Sie bitte die quantitativen oder qualitativen Auswirkungen, die in der Hauptprüfung festgestellt worden sind. In der zweiten Zeile bewerten Sie bitte diese Auswirkungen anhand der aus der Vorprüfung bekannten Skala. In der dritten Zeile schätzen Sie bitte die damit verbundene Unsicherheit ein (ebenfalls anhand der aus der Vorprüfung bekannten Skala).		
Bewertung	+3	-1	-2
Unsicherheit der Schätzung	+3	+2	+1
Indikator	Option 1	Option 2	Option 3
Indikator B	In der ersten Zeile beschreiben Sie bitte die quantitativen oder qualitativen Auswirkungen, die in der Hauptprüfung festgestellt worden sind. In der zweiten Zeile bewerten Sie bitte diese Auswirkungen anhand der aus der Vorprüfung bekannten Skala. In der dritten Zeile schätzen Sie bitte die damit verbundene Unsicherheit ein (ebenfalls anhand der aus der Vorprüfung bekannten Skala).		
Bewertung			
Unsicherheit der Schätzung			
Indikator	Option 1	Option 2	Option 3
Indikator C	In der ersten Zeile beschreiben Sie bitte die quantitativen oder qualitativen Auswirkungen, die in der Hauptprüfung festgestellt worden sind. In der zweiten Zeile bewerten Sie bitte diese Auswirkungen anhand der aus der Vorprüfung bekannten Skala. In der dritten Zeile schätzen Sie bitte die damit verbundene Unsicherheit ein (ebenfalls anhand der aus der Vorprüfung bekannten Skala).		
Bewertung			
Unsicherheit der Schätzung			

Abbildung 17: Darstellung der Hauptprüfung – Eingabe

Zusätzlich können in diese Darstellung noch weitere zentrale Informationen zur Begründung der Einschätzung aufgenommen werden. Wurde beispielsweise mit einer Hilfe einer quantitativen Schätzung gearbeitet, können die quantitativen Ergebnisse ebenfalls in die abschließende Übersicht übertragen werden (z. B. Zunahme der Erwerbsbeteiligung um 153.000).

Um die Übersichtlichkeit der Ergebnisse der Hauptprüfung weiter zu erhöhen bietet das Excel-Tool die Möglichkeit, die Ergebnisse des Scorings kompakt im Überblick darzustellen (siehe Abbildung 18). Ergänzt wird diese Darstellung um die aus der Vorprüfung bekannte Zusammenfassung von Summe und Betrag der Bewertungen sowie der Summe der Unsicherheitseinschätzungen.

Nachhaltigkeitsprüfung: Hauptprüfung - Auswertung												
		Option 1	Option 2	Option 3	Option 4	Option 5	Option 6	Option 7	Option 8	Summe Bewertungen	Betrag Bewertungen	Summe Unsicherheit
Indikator A	Bewertung	+3	-1	-2	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+6	+6
	Unsicherheit	+3	+2	+1	+0	+0	+0	+0	+0	+0		
Indikator B	Bewertung	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
	Unsicherheit	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0		
Indikator C	Bewertung	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
	Unsicherheit	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0		
Indikator D	Bewertung	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
	Unsicherheit	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0		
Indikator E	Bewertung	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
	Unsicherheit	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0		
Indikator F	Bewertung	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
	Unsicherheit	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0		
Indikator G	Bewertung	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
	Unsicherheit	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0		
Indikator H	Bewertung	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
	Unsicherheit	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0		
Indikator I	Bewertung	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
	Unsicherheit	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0		
Indikator J	Bewertung	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
	Unsicherheit	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0		
Indikator K	Bewertung	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
	Unsicherheit	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0		
Indikator L	Bewertung	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
	Unsicherheit	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0		
Indikator M	Bewertung	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
	Unsicherheit	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0		
Indikator N	Bewertung	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
	Unsicherheit	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0		
	Summe Bewertungen	+3	-1	-2	+0	+0	+0	+0	+0	+0		
	Betrag Bewertungen	+3	+1	+2	+0	+0	+0	+0	+0	+0		
	Summe Unsicherheit	+3	+2	+1	+0	+0	+0	+0	+0	+0		

Abbildung 18: Darstellung der Hauptprüfung – Auswertung

Grundsätzlich ist auch eine Gewichtung unterschiedlicher Indikatoren bzw. Ziel- und Indikatorbereiche in einem Bewertungsinstrument möglich, um die Bedeutung einzelner Bereiche für ein Regelungsvorhaben zu betonen. Bei dem hier vorgestellten Vorgehen steht aber weniger die Funktion einer Entscheidungsunterstützung im Vordergrund, als vielmehr die eines Instruments zur Erhöhung der Transparenz. D. h. die NHP soll zunächst ein möglichst umfassendes Bild der zu erwartenden wesentlichen Wirkungen eines Regelungsvorhabens liefern. Eine Gewichtung einzelner Zielbereiche stellt bereits eine wesentliche politische Prioritätensetzung dar und sollte als solche auch dem politischen Prozess vorbehalten bleiben. Eine Intention der Nachhaltigkeitsstrategie sowie der NHP besteht gerade darin, Konflikte zwischen den einzelnen Zieldimensionen aufzuzeigen und einer politischen Abwägung zuzuführen.

Abschließend ist anzumerken, dass sich der Vergleich der Regelungsalternativen sich jedoch nicht auf die Darstellung in Tabellenform beschränken sollte. Diese Tabellen dienen vor allem der zusammenfassenden, übersichtlichen Darstellung der Ergebnisse. Sie sollten um eine textliche Beschreibung wesentlicher erwarteter Wirkungszusammenhänge und eine Einschätzung von Wirkungsstärke ergänzt werden und in die Gesetzesbegründung sowie ggf. in das Gesetzesvorblatt aufgenommen werden.

4 Konsultation

4.1 Rolle von Konsultation in der Nachhaltigkeitsprüfung

Neben der zweistufigen Prüfung der Nachhaltigkeitsfolgen in dem oben skizzierten Prüfverfahren ist das erweiterte Konsultationsverständnis ein zentrales Charakteristikum der in diesem Leitfaden empfohlenen NHP. Während in der GFA eine Konsultation vor allem nach dem Abschluss der (internen) Bewertung der Regelungsalternativen vorgesehen ist, sollte dieser Prozess in der NHP möglichst bereits vorher für Beteiligungsverfahren geöffnet werden. Ziele der früheren Einbindung Dritter sind:

1. eine erhöhte Transparenz der NHP sowie des Gesetzgebungsprozesses insgesamt,
2. eine frühzeitige Einbindung von externem Sachverstand,
3. eine Validierung von (Zwischen-)Ergebnissen der NHP sowie – daraus resultierend –,
4. eine höhere Akzeptanz des Prüfergebnisses,
5. eine kontinuierliche Sicherung der Qualität der NHP.

Unter Konsultation im Sinne dieses Leitfadens soll jede systematische Einbindung verwaltungsin-
terner und -externer Dritter in den NHP-Prozess verstanden werden. Im Folgenden werden nun die
zentralen Entscheidungen, die bei der Durchführung einer Konsultation im Rahmen der NHP ge-
troffen werden müssen, vorgestellt. Dazu gehören:

1. Zielsetzung
2. Zeitpunkt und Inhalte
3. Zielgruppe
4. Methoden und Verfahren

4.2 Zielsetzung

Konsultationen im Rahmen der NHP können – vereinfacht gesagt – zwei Funktionen haben, zum
einen eine fachlich-inhaltliche, zum anderen eine politisch-kommunikative.

Als erster Schritt einer Konsultation gilt es also festzulegen, welche der beiden Dimensionen in der
Konsultation besondere Berücksichtigung finden soll. Oft ist es sinnvoll, Aspekte beider Dimensio-
nen in die Zielsetzung mit aufzunehmen. Die konkrete Zielsetzung ist allerdings abhängig vom
Zeitpunkt der Konsultation. In den frühen Phasen steht oft der fachliche-inhaltliche Input einer
Konsultation im Vordergrund, während in der späteren Phase der NHP die Validierung und Be-
wertung von Ergebnissen bereits einen eher politisch-kommunikativen Charakter haben kann.

Zweitens sollten die erhofften Ergebnisse einer Konsultation bereits vorab definiert werden, um
eine zielgerichtete Konsultation zu ermöglichen. Wird die Konsultation zum Beispiel in der Phase
der Analyse des Regelungsfeldes durchgeführt, kann das Konsultationsziel sein, die interne Prob-
lem- und Systemanalyse um Beiträge Dritter zu ergänzen und ein gemeinsames
Problemverständnis unter den Konsultationsteilnehmern zu erzielen.

4.3 Zeitpunkte und Inhalte

Im Rahmen der NHP sollte Konsultation als kontinuierlicher und begleitender Prozess verstanden
werden, der sich sinnvollerweise an den Analyseschritten der GFA ausrichtet. Die Inhalte der Kon-

sultation sind dabei vom jeweiligen Zeitpunkt, d. h. den in der Bearbeitung der GFA/NHP erzielten Fortschritten abhängig. Für die Strukturierung einer umfassenden Konsultation bieten sich jeweils die Endpunkte der GFA-Phasen an.

Bei der Analyse des Regelungsfeldes können Konsultationen zu einer präziseren Beschreibung des Problems und bei der Identifikation von Betroffenen genutzt werden. In dieser Phase steht die Erweiterung des Wissens und des Problemverständnisses im Mittelpunkt. Die Konsultation ist relativ offen gestaltet und dient der Erweiterung der Entscheidungsgrundlage des Regelungsvorhabens. Informationen fließen von den Konsultierten an die mit der Begleitung des Regelungsvorhabens betraute Stelle.

Die Phase der Zielbeschreibung kann sinnvollerweise durch eine Einbeziehung Dritter ergänzt werden. Durch die für das Regelungsvorhaben verantwortlich zeichnende Stelle können in dieser Phase Zielkorridore vorgegeben werden, die den Hintergrund und die Zielsetzung der Regelung beschreiben. Diese Zielkorridore können dann extern (Normadressaten, Fachexperten, etc.) auf ihre Realisierbarkeit überprüft und ggf. präzisiert werden. Auch ein Zielabgleich ist so möglich, um einschätzen zu können, mit welchen Reaktionen die verantwortliche Stelle im weiteren Verlauf des Regelungsvorhabens zu rechnen hat.

Mit der Entwicklung von Regelungsalternativen wird in zunehmendem Maße der Bereich politisch umstrittener Inhalte eines möglichen Regelungsvorhabens betreten. Zu diesem Zeitpunkt bietet es sich an, intern entwickelte Regelungsalternativen als Input einer Konsultation zu benutzen. I.d.R. werden auf diese ersten Entwürfe bereits dezidierte Stellungnahmen zu den Vor- und Nachteilen einzelner Optionen abgegeben werden. Gleichzeitig können in dieser Phase auch noch Anregungen für die Entwicklung abweichender Regelungsalternativen berücksichtigt werden, so lange von ihnen ein Beitrag zur Erreichung der Ziele zu erwarten ist.

Konsultation aus Sicht der NHP lässt sich bei der Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen in die Schritte der Vor- und Hauptprüfung unterteilen.

Die Vorprüfung ist als kursorische Prüfung angelegt, mit deren Hilfe relativ schnell eine grundsätzliche Betroffenheit der Nachhaltigkeitsstrategie festgestellt werden kann. Um die Ergebnisse dieser Schnellprüfung zu validieren, bietet es sich an, diese zur Konsultation zu stellen. Im Vordergrund können dabei die Fragen stehen, ob die vorgenommene Einschätzung alle relevanten Nachhaltigkeitsaspekte umfasst, und ob die Schätzungen von Richtung und Stärke einzelner Wirkungen nachvollziehbar und valide sind. Besondere Bedeutung kommt hier der Akzeptanzsicherung zu, denn es gilt in dieser Phase, den Vorwurf zu vermeiden, die Schwerpunkte tendenziös ausgewählt zu haben. Insofern kann sich hier eine breite Beteiligung besonders anbieten.

Während der Hauptprüfung kann es sowohl Bedarf geben, zusätzlichen Sachverstand für die Prüfung der als betroffen eingestuften Indikatorenbereiche einzuholen, als auch die Ergebnisse der abgeschlossenen Prüfung zu validieren. Insbesondere wenn in der Hauptprüfung externe Studien oder vertiefte Prüfungen durchgeführt wurden, lassen sich die Ergebnisse plausibilisieren und ihre Akzeptanz überprüfen. Ein solches Vorgehen, gestaltet als Online-Konsultation, wurde z. B. im Pilotprojekt „Reform der Minijob-Regelung“ gewählt. Abbildung 19 zeigt einen Ausschnitt aus der Befragung.

Online-Konsultation „Reform der Minijobs - Nachhaltigkeitsprüfung“

0% 100%

Minijobs und Nachhaltigkeitsindikatoren - Option 2

Option 2: Ausweitung der Grenzen der Mini-/Midijobs unter Beibehaltung des derzeit geltenden Ehegattensplittings

Eine weitere Reformoption betrifft die Einkommensgrenzen für Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich. Während eine Abschaffung implizit eine Reduktion der Einkommensgrenzen für Mini- und Midijobs jeweils auf 0 Euro bedeuten würde, bewirkt eine Ausweitung der Einkommensgrenzen das Gegenteil. Konkret geht es hier um eine Anhebung der Minijob-Grenze von 400 auf 600 Euro sowie eine Ausweitung der Gleitzone (Midijob-Bereich) oberhalb der Minijob-Grenze auf 600 bis 1.000 Euro brutto im Monat.

Die Ehegattenbesteuerung ändert sich nicht.

Welche Beschäftigungswirkung erwarten Sie auf den Hauptverdiener? Bitte berücksichtigen Sie bei der Beantwortung dieser Frage insbesondere Paar-/Familienhaushalte.
Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Optionen aus

Stark positive Wirkung
 Schwach positive Wirkung
 Neutrale Wirkung
 Schwach negative Wirkung
 Stark negative Wirkung
 keine Antwort

Warum?

Abbildung 19: Beispiel aus der Online-Konsultation in der Bewertung der Optionen während der Hauptprüfung im Pilotprojekt „Reform der Minijob-Regelung“

Im letzten Schritt der Ergebnisdokumentation sollte der Konsultationsprozess abgeschlossen und dokumentiert werden. Wesentliche inhaltliche Anregungen und Veränderungen sollten dabei bereits in der abgeschlossenen Prüfung ihren Niederschlag gefunden haben. Aus Gründen der Transparenz sollte darüber hinaus dokumentiert sein, welche Konsultationsschritte unternommen wurden, und insbesondere, wer in die Konsultation eingebunden war.

4.4 Zielgruppen

Je nach Zielsetzung der Konsultation kommen unterschiedliche Zielgruppen für Konsultationen in Frage. Typischerweise lassen sich folgende Gruppen unterscheiden:

- Als **Betroffene** können diejenigen in Konsultationen einbezogen werden, die in besonderem Maße – direkt oder indirekt – unter einem als problematisch empfundenen Status quo leiden bzw. von der geplanten Regelung betroffen sind oder sein könnten. Eine Einbeziehung der Betroffenen verspricht eine präzisere und detaillierte Definition von Problemen, Zielen oder Maßnahmen.
- Für größtmögliche Transparenz sorgt die Einbeziehung von **Bürgerinnen und Bürgern** in einem Konsultationsverfahren. Methoden der Online-Konsultation erlauben eine sehr breite Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Fest-

legung von Zielen. Bei der Interpretation der Ergebnisse sollte zudem reflektiert werden, inwieweit die Ergebnisse als repräsentativ zu werten sind.

- Klassische Ansprechpartner im Rahmen von Konsultationen sind die organisierten **Interessenvertreter** aus den Verbänden. Hierzu gehören beispielsweise die Vertreter von Arbeitgeberverbänden oder Gewerkschaften, Branchenverbände, Umweltverbände oder Verbrauchervertreter. Die Einbindung von Interessensvertretern wird i. d. R. zu eher politischen Fragestellungen und zur Sicherung der Akzeptanz des Regelungsvorhabens sinnvoll sein. Bei der Wahl dieser Zielgruppe als Adressat einer Konsultation sollte sichergestellt werden, dass alle betroffenen Stakeholdergruppen vertreten sind. Nicht alle haben eine entsprechende Vertretung in der Verbändelandschaft (insbesondere sozialen und ökologischen Interessen fehlt oftmals eine solche Vertretung).
- Als interne **Fachexperten** können Vertreter der betroffenen Organisationseinheiten innerhalb der Bundesverwaltung die Erarbeitung eines Regelungsentwurfs und die Durchführung der NHP einbezogen werden. Bei externen Fachexperten, z. B. aus der Wissenschaft, kann ebenfalls Know-how abgefragt werden, um Prüfschritte zu erarbeiten oder zu validieren.

4.5 Methoden und Verfahren

Für die Konsultation stehen eine große Auswahl von Methoden und Verfahren zur Verfügung, einige sollen hier exemplarisch vorgestellt werden:

- **Expertengespräche** sind eine erste, niedrighschwellige Art der Konsultation. Sie können vor allem in den Frühphasen des Regelungsvorhabens die Problem- und Zieldefinition unterstützen. Als Gesprächspartner bieten sich vor allem „neutrale“ Experten an. Wichtig ist, auch hier dem Gebot der Transparenz zu genügen und die geführten Expertengespräche in der Zusammenfassung der Konsultation zu benennen;
- **Gruppendiskussionen (Workshops)** bieten sich an, wenn eine begrenzte Anzahl an Personen eingebunden werden soll, und ein offenes, diskursives Verfahren einen Mehrwert bringen kann. Als Teilnehmer kommen insbesondere wissenschaftliche Experten und Vertreter von Interessenverbänden in Frage. Im Vorfeld des Workshops sollte ein Leitfaden der zu klärenden Fragestellungen an die Teilnehmer versandt werden, um ihnen Gelegenheit zu geben, sich auf den Workshop vorzubereiten. Eine kompetente und auf die Zielsetzung fokussierte Moderation des Workshops ist essentiell und sollte idealerweise nicht von der mit der Erstellung der Folgenabschätzung befassten Stelle durchgeführt werden;
- **Online-Konsultationen** kommen in Frage, wenn es eine Vielzahl von zu befragenden Teilnehmern gibt, sodass z. B. ein Workshop einen zu kleinen Rahmen bieten würde. Eine Online-Konsultation setzt zum einen einen gewissen „Marketingaufwand“ voraus (Adressdatenbank, Schaffung von Anreizen zur Teilnahme, etc.), zum anderen sind genau und verständlich formulierte Fragen sehr wichtig. Es ist zu überlegen, inwieweit die Teilnehmer anonymisiert antworten können bzw. sollen oder inwieweit zumindest eine Zuordnung der Organisation des Teilnehmers wünschenswert ist. Insbesondere dann, wenn sowohl Experten wie auch Stakeholder befragt werden, kann eine Zuordnung zu der jeweiligen Richtung hilfreich sein. Es sollte durchgehend ein Ansprechpartner, dessen Kontaktdaten auf den Befragungsseiten sichtbar sind, erreichbar sein.
- **Schriftliche Stellungnahmen** sind grundsätzlich mit einer Online-Konsultation vergleichbar. Ggf. ist es hier möglich, Fragen offener zu gestalten, und mehr Raum zur Eingabe zu bieten. Dann ist es allerdings notwendig, die Zahl der Teilnehmer nicht zu umfangreich zu wählen, um den Aufwand der Auswertung in einem vertretbaren Maße zu halten. Bei der Durchfüh-

rung sind grundsätzlich die gleichen Dinge zu beachten, wie bei einer Online-Konsultation. Schriftliche Stellungnahmen können auch im Nachgang eines Workshops erbeten werden.

Online-Konsultation in Thüringen

Im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung zur Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes (ThürGleichG) wurde eine frühe Konsultation in Form einer Online-Befragung der Beschäftigten der Landes- und Kommunalverwaltung durchgeführt. Die Befragung wurde Ende Mai / Anfang Juni 2011 in einem Zeitraum von zwei Wochen abgeschlossen. An der Umfrage haben sich 970 Beschäftigte beteiligt. Der Fragebogen setzte sich wie folgt zusammen:

- Allgemeine Fragen zum Regelungsgegenstand (hier: „Gleichstellung“);
- Allgemeine Fragen zur konkreten Regelung (hier: „ThürGleichG“);
- Spezifische Fragen zur Nachhaltigkeitsprüfung (hier: einzelne Maßnahmen);
- Statistische Fragen zur Person (hier: Geschlecht, Altersklasse, Land / Kommune, Laufbahngruppe).

Die Ergebnisse der Online-Konsultation der Beschäftigten der Landes- und Kommunalverwaltungen haben die zuvor identifizierten Probleme und Ziele der Novellierung des ThürGleichG weitestgehend bestätigen können.

Abbildung 20: Online-Konsultation am Beispiel des Pilotprojekts „Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes“

Wichtig bei der Wahl von Konsultationsinstrumenten ist, dass sie passgenau auf die jeweilige Zielgruppe zugeschnitten sind, und dass sie die Mindeststandards guter Konsultationen berücksichtigen. In Anlehnung an die Europäische Kommission können diese wie folgt definiert werden:¹³

- Jegliche Kommunikation im Hinblick auf Konsultationen muss klar und präzise sein und alle notwendigen Informationen enthalten, um Antworten zu erleichtern.
- Bei der Bestimmung von Zielgruppen für Konsultationsverfahren muss gewährleistet werden, dass alle betroffenen Parteien Gelegenheit haben, ihren Standpunkt darzulegen.
- Es muss eine angemessene und an die Zielgruppen der Konsultation angepasste Öffentlichkeitsarbeit zur Bekanntmachung der Konsultation stattfinden, dazu sollten öffentliche Konsultationen u. a. im Internet veröffentlicht werden.
- Für Planung, Antworten auf Einladungen und schriftliche Beiträge muss ausreichend Zeit eingeräumt werden.
- Der Eingang von Beiträgen ist zu bestätigen.
- Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultationen sind auf Internetseiten zu veröffentlichen.

¹³ Siehe Europäische Kommission (2002): Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission" KOM(2002)704, Brüssel: Europäische Kommission.

Online-Befragung

Wie sehr stimmen Sie der Aussage zu: „Der Anteil an Frauen in Führungspositionen sollte deutlich erhöht werden.“

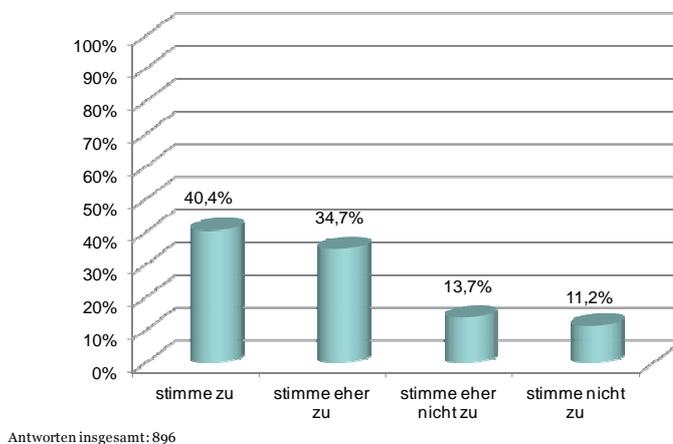


Abbildung 21: Darstellung eines Ergebnisses der Online-Konsultation am Beispiel des Pilotprojekts „Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes“

4.6 Verankerung von Konsultation in der Nachhaltigkeitsprüfung

Konsultationen sind im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung an verschiedenen Stellen mit verschiedenen Stoßrichtungen sinnvoll. Oft ist es zielführend, in jedem GFA- oder NHP-Prozess mehrere Konsultationsschritte zu planen und durchzuführen. Dabei verlangt jedes Regelungsvorhaben i.d.R. nach einer eigenen, individuellen Strategie, die unter anderem abhängig sein kann von der Politisierung des Regelungsgegenstands, der Zahl und Diversität der Betroffenen, der Dringlichkeit des Regelungsvorhabens, aber auch der Verfügbarkeit von Ressourcen für die GFA. Man sollte sich insofern immer die Frage stellen, an welcher Stelle eine Konsultation einen konkreten Mehrwert schaffen kann, und welche Aspekte in welcher Phase der GFA bzw. NHP von besonderer Bedeutung sind. Langfristig werden Konsultationen zu einem verbesserten Regulierungsergebnis und einer größeren Akzeptanz der gefundenen Lösung beitragen.

5 Anlagen

1. Übersichtsdarstellung Nachhaltigkeitsprüfungen (NHP) im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen (GFA), Poster beiliegend
2. Managementregeln und Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie
3. Bewertungsinstrument für die Vor- und Hauptprüfung der NHP („Excel Tool“), beiliegend auf CD-Rom

Auszug aus der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, aus: Bundesministerium des Innern (2009): Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung. Berlin: Bundesministerium des Innern.



Managementregeln und Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

Der Fortschrittsbericht 2008 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Beschluss des Bundeskabinetts vom 29. Oktober 2008; abgedruckt unter www.dialog-nachhaltigkeit.de) enthält folgende Festlegung:

„Bei Rechtsetzungsvorhaben werden Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung untersucht und das Ergebnis dargestellt. Die Prüfung erfolgt durch das für das Vorhaben federführend zuständige Ressort im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung.“

Nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeit) ist als Leitprinzip der Politik der Bundesregierung bei Maßnahmen in sämtlichen Politikfeldern zu beachten. Nachhaltigkeit zielt auf die Erreichung von Generationengerechtigkeit, sozialem Zusammenhalt, Lebensqualität und Wahrnehmung internationaler Verantwortung; in diesem Sinne sind wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und soziale Verantwortung so zusammenzuführen, dass Entwicklungen dauerhaft tragfähig sind. Die Federführung für nachhaltige Entwicklung auf nationaler Ebene liegt beim Bundeskanzleramt, um die Bedeutung für alle Politikbereiche zu betonen und eine ressortübergreifende Steuerung sicherzustellen.

Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie definiert ein Managementkonzept für eine nachhaltige Entwicklung. Dieses enthält neben Managementregeln u. a. Indikatoren und Ziele.

Managementregeln
- Grundregel –
(1) Jede Generation muss ihre Aufgaben selbst lösen und darf sie nicht den kommenden Generationen aufbürden. Zugleich muss sie Vorsorge für absehbare zukünftige Belastungen treffen.
- Regeln der Nachhaltigkeit für einzelne Handlungsbereiche –
(2) Erneuerbare Naturgüter (wie z. B. Wald oder Fischbestände) dürfen auf Dauer nur im Rahmen ihrer Fähigkeit zur Regeneration genutzt werden. Nicht erneuerbare Naturgüter (wie z. B. mineralische Rohstoffe oder fossile Energieträger) dürfen auf Dauer nur in dem Umfang genutzt werden, wie ihre Funktionen durch andere Materialien oder durch andere Energieträger ersetzt werden können.
(3) Die Freisetzung von Stoffen darf auf Dauer nicht größer sein als die Anpassungsfähigkeit der natürlichen Systeme – z. B. des Klimas, der Wälder und der Ozeane.
(4) Gefahren und unvermeidbare Risiken für die menschliche Gesundheit sind zu vermeiden.
(5) Der durch technische Entwicklungen und den internationalen Wettbewerb ausgelöste Strukturwandel soll wirtschaftlich erfolgreich sowie ökologisch und sozial verträglich gestaltet werden. Zu diesem Zweck sind die Politikfelder so zu integrieren, dass wirtschaftliches Wachstum, hohe Beschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Umweltschutz Hand in Hand gehen.

<p>(6) Energie- und Ressourcenverbrauch sowie die Verkehrsleistung müssen vom Wirtschaftswachstum entkoppelt werden. Zugleich ist anzustreben, dass der wachstumsbedingte Anstieg der Nachfrage nach Energie, Ressourcen und Verkehrsleistungen durch Effizienzgewinne mehr als kompensiert wird. Dabei spielt die Schaffung von Wissen durch Forschung und Entwicklung sowie die Weitergabe des Wissens durch spezifische Bildungsmaßnahmen eine entscheidende Rolle.</p>
<p>(7) Die öffentlichen Haushalte sind der Generationengerechtigkeit verpflichtet. Dies verlangt die Aufstellung ausgeglichener Haushalte durch Bund, Länder und Kommunen. In einem weiteren Schritt ist der Schuldenstand kontinuierlich abzubauen.</p>
<p>(8) Eine nachhaltige Landwirtschaft muss nicht nur produktiv und wettbewerbsfähig, sondern gleichzeitig umweltverträglich sein sowie die Anforderungen an eine artgemäße Nutztierhaltung und den vorsorgenden, insbesondere gesundheitlichen Verbraucherschutz beachten.</p>
<p>(9) Um den sozialen Zusammenhalt zu stärken, sollen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Armut und sozialer Ausgrenzung soweit wie möglich vorgebeugt, - allen Bevölkerungsschichten Chancen eröffnet werden, sich an der wirtschaftlichen Entwicklung zu beteiligen, - notwendige Anpassungen an den demografischen Wandel frühzeitig in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft erfolgen, - alle am gesellschaftlichen und politischen Leben teilhaben.
<p>(10) Die internationalen Rahmenbedingungen sind gemeinsam so zu gestalten, dass die Menschen in allen Ländern ein menschenwürdiges Leben nach ihren eigenen Vorstellungen und im Einklang mit ihrer regionalen Umwelt führen und an den wirtschaftlichen Entwicklungen teilhaben können. Umwelt und Entwicklung bilden eine Einheit. Nachhaltiges globales Handeln orientiert sich an den Millenniums-Entwicklungszielen der Vereinten Nationen. In einem integrierten Ansatz ist die Bekämpfung von Armut und Hunger mit</p> <ul style="list-style-type: none"> - der Achtung der Menschenrechte, - wirtschaftlicher Entwicklung, - dem Schutz der Umwelt sowie - verantwortungsvollem Regierungshandeln <p>zu verknüpfen.</p>

Nachhaltigkeitsindikatoren			
Nr.	Indikatorenbereiche <i>Nachhaltigkeitspostulat</i>	Indikatoren	Ziele
I. Generationengerechtigkeit			
1a	Ressourcenschonung <i>Ressourcen sparsam und effizient nutzen</i>	Energieproduktivität	Verdopplung von 1990 bis 2020
1b		Rohstoffproduktivität	Verdopplung von 1994 bis 2020
2	Klimaschutz <i>Treibhausgase reduzieren</i>	Treibhausgasemissionen	Reduktion um 21 % gegenüber 1990 bis 2008/2012
3a	Erneuerbare Energien <i>Zukunftsfähige Energie-</i>	Anteil erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch	Anstieg auf 4,2 % bis 2010 und 10 % bis 2020

3b	<i>versorgung ausbauen</i>	Anteil erneuerbarer Energien am Stromverbrauch	Anstieg auf 12,5 % bis 2010 und mindestens 30 % bis 2020
4	Flächeninanspruchnahme <i>Nachhaltige Flächennutzung</i>	Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche	Reduzierung des täglichen Zuwachses auf 30 ha bis 2020
5	Artenvielfalt <i>Arten erhalten – Lebensräume schützen</i>	Artenvielfalt und Landschaftsqualität	Anstieg auf den Indexwert 100 bis 2015
6	Staatsverschuldung <i>Haushalt konsolidieren – Generationengerechtigkeit schaffen</i>	Staatsdefizit	Strukturell ausgeglichener Staatshaushalt; Bundeshaushalt spätestens ab 2011 ohne Nettokreditaufnahme
7	Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge <i>Gute Investitionsbedingungen schaffen – Wohlstand dauerhaft erhalten</i>	Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum BIP	Steigerung des Anteils
8	Innovation <i>Zukunft mit neuen Lösungen gestalten</i>	Private und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung	Steigerung auf 3 % des BIP bis 2010
9a	Bildung <i>Bildung und Qualifikation kontinuierlich verbessern</i>	18- bis 24-Jährige ohne Abschluss	Verringerung des Anteils auf 9 % bis 2010 und auf 4,5 % bis 2020
9b		25-Jährige mit abgeschlossener Hochschulbildung	Steigerung des Anteils auf 10 % bis 2010 und 20 % bis 2020
9c		Studienanfängerquote	Erhöhung auf 40 % in 2010, anschließend weiterer Ausbau und Stabilisierung auf hohem Niveau
II. Lebensqualität			
10	Wirtschaftlicher Wohlstand <i>Wirtschaftsleistung umwelt- und sozialverträglich steigern</i>	BIP je Einwohner	Wirtschaftliches Wachstum
11a	Mobilität <i>Mobilität sichern – Umwelt schonen</i>	Gütertransportintensität	Absenkung auf 98 % gegenüber 1999 bis 2010 und auf 95 % bis 2020
11b		Personentransportintensität	Absenkung auf 90 % gegenüber 1999 bis 2010 und auf 80 % bis 2020
11c		Anteil des Schienenverkehrs an der Güterbeförderungsleistung	Steigerung auf 25 % bis 2015
11d		Anteil der Binnenschifffahrt an der Güterbeförderungsleistung	Steigerung auf 14 % bis 2015
12a	Landbewirtschaftung <i>In unseren Kulturlandschaften umweltverträglich produzieren</i>	Stickstoffüberschuss	Verringerung bis auf 80 kg /ha landwirtschaftlich genutzter Fläche bis 2010, weitere Absenkung bis 2020
12b		Ökologischer Landbau	Erhöhung des Anteils des ökologischen Landbaus an der landwirtschaftlich genutzten Fläche auf 20 % in den nächsten Jahren

13	Luftqualität <i>Gesunde Umwelt erhalten</i>	Schadstoffbelastung der Luft	Verringerung auf 30 % gegenüber 1990 bis 2010
14a	Gesundheit und Ernährung <i>Länger gesund leben</i>	Vorzeitige Sterblichkeit (Todesfälle pro 100.000 Einwohner unter 65 Jahren) Männer	Rückgang auf 190 Fälle pro 100 000 bis 2015
14b		Vorzeitige Sterblichkeit (Todesfälle pro 100.000 Einwohner unter 65 Jahren) Frauen	Rückgang auf 115 Fälle pro 100.000 bis 2015
14c		Raucherquote von Jugendlichen (12 bis 17 Jahre)	Absenkung auf unter 12 % bis 2015
14d		Raucherquote von Erwachsenen (ab 15 Jahre)	Absenkung auf unter 22 % bis 2015
14e		Anteil der Menschen mit Adipositas (Fettleibigkeit) (Erwachsenen ab 18 Jahre)	Rückgang bis 2020
15	Kriminalität <i>Persönliche Sicherheit weiter erhöhen</i>	Wohnungseinbruchsdiebstahl	Rückgang der Fälle auf unter 100.000 pro Jahr bis zum Jahr 2015
III. Sozialer Zusammenhalt			
16a	Beschäftigung <i>Beschäftigungsniveau steigern</i>	Erwerbstätigenquote insgesamt (15 bis 64 Jahre)	Erhöhung auf 73 % bis 2010 und 75 % bis 2020
16b		Erwerbstätigenquote Ältere (55 bis 64 Jahre)	Erhöhung auf 55 % bis 2010 und 57 % bis 2020
17a	Perspektiven für Familien <i>Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern</i>	Ganztagsbetreuung für Kinder (0- bis 2-Jährige)	Anstieg auf 30 % bis 2010 und 35 % bis 2020
17b		Ganztagsbetreuung für Kinder (3- bis 5-Jährige)	Anstieg auf 30 % bis 2010 und 60 % bis 2020
18	Gleichberechtigung <i>Gleichberechtigung in der Gesellschaft fördern</i>	Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern	Verringerung des Abstandes auf 15 % bis zum Jahr 2010 und auf 10 % bis zum Jahr 2020
19	Integration <i>Integrieren statt ausgrenzen</i>	Ausländische Schulabgänger mit Schulabschluss	Erhöhung des Anteils der ausländischen Schulabgänger mit mindestens Hauptschulabschluss und Angleichung an die Quote deutscher Schulabgänger bis 2020
IV. Internationale Verantwortung			
20	Entwicklungszusammenarbeit <i>Nachhaltige Entwicklung unterstützen</i>	Anteil öffentlicher Entwicklungsausgaben am Bruttonationaleinkommen	Steigerung auf 0,51 % bis 2010 und 0,7 % bis 2015
21	Märkte öffnen <i>Handelschancen der Entwicklungsländer verbessern</i>	Deutsche Einfuhren aus Entwicklungsländern	Weiterer Anstieg

Kontakt

Henrik Riedel
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Str. 256
33311 Gütersloh
Telefon: 05241 81-81266
E-Mail: henrik.riedel@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de