

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige
Entwicklung

Wortprotokoll der 21. Sitzung

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berlin, den 25. Februar 2015, 18:00 Uhr
Paul-Löbe-Haus
E.700

Vorsitz: Andreas Jung, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Tagesordnungspunkt

Seite 3

Öffentliche Anhörung zum Thema "**Weiterentwick-
lung der Nachhaltigkeitsprüfung**"



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Bilger, Steffen Helfrich, Mark Jung, Andreas Kruse, Rüdiger Lenz, Dr. Andreas Marschall, Matern von Radomski, Kerstin Stein, Peter	Beermann, Maik Benning, Sybille Heiderich, Helmut Hirte, Christian Pätzold, Dr. Martin Pols, Eckhard Weiler, Albert Zech, Tobias
SPD	Castellucci, Dr. Lars Esken, Saskia Pflugradt, Jeannine Träger, Carsten Westphal, Bernd	Kiziltepe, Cansel Lotze, Hiltrud Pilger, Detlev Rebmann, Stefan Thews, Michael
DIE LINKE.	Groth, Annette Leidig, Sabine	Möhring, Cornelia
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Walter-Rosenheimer, Beate Wilms, Dr. Valerie	Ebner, Harald Meiwald, Peter



Einzigster Tagesordnungspunkt

Öffentliche Anhörung zum Thema "Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsprüfung"

dazu Sachverständige:

Prof. Volker Wittberg

Fachhochschule des Mittelstands (FHM)
Stellungnahme
Ausschussdrucksache 18(23)33-1 (Anlage 1)

Dr. Klaus Jacob

Forschungszentrum für Umweltpolitik,
Freie Universität Berlin

Henrik Riedel

Bertelsmann Stiftung
Ausschussdrucksache 18(23)33-2-A (Anlage 2)
und
Ausschussdrucksache 18(23)33-2-B (Anlage 3)

Alois Vedder

WWF Deutschland, Leiter Policy
Ausschussdrucksache 18(23)33-3-A (Anlage 4)
und
Ausschussdrucksache 18(23)33-3-B (Anlage 5)

Norman Laws

Leuphana Universität Lüneburg

Dr. Albert Statz

Mitglied des Beirates für Nachhaltige Entwicklung
des Landes Brandenburg 2008 - 2014
Ausschussdrucksache 18(23)33-4-A (Anlage 6),
Ausschussdrucksache 18(23)33-4-Bneu (Anlage 7)
sowie Präsentation, Ausschussdrucksache
18(23)33-4-C (Anlage 8)

Vorsitzender: Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen. Ich darf um Ihre geschätzte Aufmerksamkeit bitten und die schon 21. Beiratssitzung des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung eröffnen. Wir haben heute ein besonderes Thema, eine öffentliche Anhörung zur „Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsprüfung“. Sehr herzlich begrüße ich dazu auch unsere Gäste. Bevor ich das tue, begrüße ich zum ersten Mal den Kollegen Peter Stein als ordentliches Beiratsmitglied. Bislang war

er Stellvertreter. Lieber Peter, herzlich willkommen und herzlichen Glückwunsch. Es ergibt sich aufgrund eines Mitgliederwechsels innerhalb der Unionsfraktion, die Kollegin Yvonne Marquardt ist zurückgetreten von ihrer ordentlichen Mitgliedschaft, weil sie eine ständige Terminkollision hat.

Und damit zu unserem Thema „Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsprüfung“. Die Nachhaltigkeitsprüfung unterliegt in den letzten Jahren einer ständigen Veränderung und einer ständigen Aufwertung. Es geht auf eine Initiative dieses Beirates zurück, dass die Bundesregierung sich selbst in § 44 ihrer Gemeinsamen Geschäftsordnung die Pflicht auferlegt hat, zu jeder Gesetzesinitiative eine Nachhaltigkeitsprüfung vorzunehmen. Es ist dann mit Beginn der letzten Legislaturperiode gelungen, diese Prüfung einer parlamentarischen Begleitung zu unterziehen. Diese hat der Parlamentarische Beirat aufgrund des Einsetzungsbeschlusses und damit im Auftrag des Deutschen Bundestages übernommen. Wir haben dabei in der letzten Legislaturperiode, wie ich meine, erhebliche Fortschritte erreichen können. Am Anfang war etwas Licht und viel Schatten. Das hat sich im Laufe der Legislaturperiode insoweit geändert als unser Ziel, dass es in den Ministerien eine in der Breite stattfindende Nachhaltigkeitsprüfung gibt, erreicht wurde.

Deshalb ist jetzt die Frage, wie wir die Prüfung weiterentwickeln können. Insbesondere beschäftigen wir uns auch mit der Frage, wie weit wir von einer rein formalen Prüfung zu einer materiellen Prüfung kommen können. Ob das richtig und notwendig ist und wenn ja, wie das gemacht werden könnte, da stellen sich viele Fragen. Denen wollen wir heute nachgehen, und deshalb freue ich besonders, die Sachverständigen zu begrüßen. Ich begrüße heute wieder herzlich den Generalsekretär des Rates für Nachhaltige Entwicklung, Dr. Günther Bachmann, und die Vertreter der Bundesregierung, namentlich des Bundeskanzleramtes. Neben mir heiße ich willkommen Professor Volker Wittberg, Dr. Klaus Jacob und Henrik Riedel, Alois Vedder und Norman Laws sowie Dr. Albert Statz.

Wir haben vereinbart, dass zu den Leitfragen, die wir übermittelt haben, die Sachverständigen jeweils



fünf Minuten Stellung nehmen können. Ich muss an dieser Stelle androhen - auch nach den Beratungen im Obleutegespräch -, dass ich auf eine strenge Einhaltung drängen werde. Die Uhr ist schon gerichtet, und in den Fällen, wo jeweils zwei Personen vortragen für eine Institution, haben Sie sieben Minuten. Der erste ist Professor Wittberg von der Fachhochschule des Mittelstands in Bielefeld, die das Standardnutzen-Modell zum Nationalen Nachhaltigkeitskompass entwickelt hat. Ich lade Sie ein zu Ihrem fünfminütigen Eingangsstatement und weise noch darauf hin, dass wir ein Wortprotokoll anfertigen werden. Wenn Sie damit nicht einverstanden sein sollten, teilen Sie uns das bitte mit. Herr Professor Wittberg als erster.

Prof. Volker Wittberg (Fachhochschule des Mittelstands, FHM): Ja, Herr Vorsitzender, haben Sie herzlichen Dank. Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich habe versucht, meinen Vortrag in genau eine Seite zu fassen, die als Tischvorlage bei Ihnen ausliegen sollte, um gleich die zeitliche Limitation in eine Limitation der Blätter zu überführen. Das geht einher mit einer Limitation der Themen. Ich möchte diesen Nationalen Nachhaltigkeitskompass, den wir vor zwei Jahren mit Unterstützung durch das Bundesumweltministerium entwickelt haben, in vier Themendimensionen erläutern. Wenn man sich die Frage stellt, und darum geht es ja heute, wie Nachhaltigkeitsberichterstattung wirkmächtiger fortentwickelt werden kann, dann muss man im Prinzip vier Fragen beantworten.

Frage eins schließt auch an das an, was Sie in Ihren Prüffragen formuliert haben: Was ist eigentlich Nachhaltigkeit? An welchen Kriterien kann man das vornehmen? Für uns hat sich die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie als Prüfkatalog als sehr umsetzungsfähig erwiesen. Es geht ja um die Frage: Wie wirkt ein Gesetz, Gesetzentwurf, in der Vorphase auf die Kriterien der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie? Und ich sage mal, die Diskussion möchte ich eigentlich hier nicht weiterführen. Da kann man sich so gut oder so schlecht wie bei jedem anderen Kriterienkatalog fragen, ob das jetzt die richtigen Kriterien sind. Aber hier liegt eine politische Legimitation vor. Insofern haben wir gesagt: Wir orientieren uns hier an diesen Kriterien.

Das zweite, und das ist ja Ihre erste Frage gewesen: Welche Methodik halten Sie für zielführend? Hier haben wir uns an einer Vorlage orientiert und zwar aus folgendem Grund: Die Orientierung an Vorlagen hat immer den Vorteil, dass man schon gucken kann, ob die sich bewährt haben. In der Schweizerischen Eidgenossenschaft gibt es seit fast zehn Jahren eine Nachhaltigkeitsbeurteilung von Gesetzen, aber auch Projekte und Maßnahmen der Regierung. Und diese beruht auf einem semiquantitativen Modell, das ähnlich funktioniert wie die Bewertungen in unserem Kompass: Auf einer Skala von minus drei bis plus drei gibt es diese einzelnen Kriterien, die in der Schweiz anders sind als in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Aber dem Modell ist es egal, welche Kriterien es gibt. Die sind austauschbar. Es wird eben bewertet, ob ein Gesetz positiv oder negativ auf diese Kriterien wirkt und wenn, dann, ob schwach, mittel oder stark.

Was jetzt schwach, mittel oder stark ist, das kann man im Einzelnen definieren, das hat ja die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie gemacht mit ihren Sonnenmodellen und der Annäherung an bestimmte Zielgrößen. Aber im Prinzip funktioniert das so, und das haben wir einfach übernommen und dann in eine Vorgehensweise überführt. Der wirklich kritische Punkt ist die Frage: Wer macht das, wann macht man das, und wie kann das überprüft werden? Und hier lautet unser Vorschlag: Lasst es uns doch orientieren an der Gesetzesfolgenabschätzung der Bürokratiekostenmessung. Das ist ja im Prinzip ein erprobtes Verfahren, wo der Entwurfsverfasser eines Gesetzes eben die Schätzung am Anfang vornimmt, die möglicherweise methodisch koordiniert und unterstützt wird. Im Falle „Bürokratiekostenmessung“ leistet Destatis die Unterstützung. In einem dritten Schritt wird der Gesetzentwurf auf Plausibilität hin überprüft. Und das übernimmt im Bereich der Bürokratiekostenmessung der Nationale Normenkontrollrat. Unser Vorschlag wäre an dieser Stelle, dass das in den parlamentarischen Bereich, nämlich genau in den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung verlegt wird, ähnlich wie es in dem Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung im Hinblick auf Technikfolgenabschätzung ist. Das ist ja auch in den parlamentarischen Bereich gelegt worden. Das heißt, hier gäbe es im Prinzip dann einerseits die Plausibilitätsprüfung,



andererseits aber auch die Diskussion der Folgen, die ein einzelnes Gesetz, ein Gesetzentwurf, auf die Kriterien der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ausübt. Und dann gibt es eben diesen Kompass, der in der Mitte so ein bisschen unscheinbar daherkommt. Aber das Charmante an diesem Kompass ist für mich, dass man im Prinzip alle Kriterien im Einzelnen ein bisschen sehen kann. Und wenn man will, kann man natürlich immer diskutieren: Kann man Nachhaltigkeit aggregieren, ist das kompensatorisch, nicht kompensatorisch, kann ich also die fünf in dem einen Fach durch die drei in dem anderen Fach ausgleichen? Das muss man alles im Einzelnen für sich entscheiden. Aber man kann aggregieren in das innere Feld, dass man sagt: Man hat diese vier Dimensionen, Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhang, internationale Verantwortung. Und man kann auch, wenn man es als Dartscheibe betrachtet, aggregieren ins Ganze. Aber im Ergebnis hat man ein Ziel, das gegeben ist, eine klare Methodik und einen Prozess, und damit bin ich auch fertig. Dankeschön.

Vorsitzender: Vielen herzlichen Dank. Dann kommen wir als nächstes zu Dr. Klaus Jacob und zu Henrik Riedel, die gemeinsam sich die sieben Minuten teilen. Herr Klaus Jacob ist vom Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin und Henrik Riedel von der Bertelsmann Stiftung. Bitteschön.

Dr. Klaus Jacob (Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin): Vielen herzlichen Dank Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren. Herzlichen Dank für Ihre Einladung und Ihr Interesse, hier bei Ihnen zu sprechen und unsere Erkenntnisse zur Ausgestaltung und Wirksamkeit von Nachhaltigkeitsprüfung zu teilen. Die Hintergründe, vor denen wir argumentieren, sind auf der einen Seite international vergleichende Studien zu guter Praxis und der Ausgestaltung von ex ante-Politikfolgenabschätzung in verschiedenen Ländern. Herr Wittberg hatte schon die Schweiz angesprochen als ein Beispiel, aber es gibt viele andere Länder. Und auf der anderen Seite ein Vorschlag, den die Bertelsmann Stiftung für die Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen erarbeitet hat. Beides liegt Ihnen als Tischvorlage vor. Wir möchten Ihre Fragen sowohl aus der

Perspektive des internationalen Vergleichs beantworten als auch auf der Grundlage des Vorschlags für einen Leitfaden.

Ich beginne zunächst mit dem Vergleich. Sie fragen, welche Methode zielführend ist. Aus unserer Sicht müsste eine Methodik aus mehreren Elementen bestehen. Erstens die Festlegung der betrachteten Systemgrenzen und der darin zu betrachtenden maßgeblichen direkten und indirekten Wirkungsbeziehungen, die von einem Gesetz ausgehen. Bei der fachlichen Analyse sind notwendigerweise Systemgrenzen zu setzen, also auf solche Aspekte zu fokussieren, die besonders relevant erscheinen, und für diese Aspekte ist dann der jeweilige Stand des Wissens zu den Wirkungen zusammenzutragen.

Zweites Element einer Methodik wäre nach unserem Dafürhalten der Vergleich von Optionen. Insbesondere die langfristige Prognose, welche Wirkungen es gibt auf die verschiedenen Aspekte nachhaltiger Entwicklung, ist kaum realistisch. Zielführender, realistischer und gute Praxis im internationalen Vergleich scheint der Vergleich unterschiedlicher Optionen. Hier kann zumindest eingeschätzt werden, welche Option besser oder schlechter ist als die jeweils andere.

Und drittes Element einer Methodik aus unserer Sicht ist die Bewertung der Optionen unter den unterschiedlichen Aspekten und Wirkungen. Hier gibt es international zwei Ansätze, die multikriterielle Entscheidungsanalyse, im Grunde der Ansatz, den auch Herr Wittberg hier vorgestellt hat, und Ansätze der Monetarisierung von Folgen mit dem Ziel, in einer Kosten-Nutzen-Analyse die Folgen insgesamt zu bewerten.

Egal, was man macht, in jedem Fall sollten die Annahmen und Bewertungen transparent gemacht werden. Dafür gibt es ebenfalls Beispiele guter Praxis. Hinsichtlich der Bewertungskriterien ist es sinnvoll, die Managementregeln, Ziele, Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie zu verwenden, aber im Einzelfall durch weitere Aspekte zu ergänzen. Zu welchem Zeitpunkt soll die Prüfung durchgeführt werden? Es ist gute Praxis, die Politikfolgenabschätzung als einen Prozess anzulegen, der die Politikentwicklung begleitet. Damit kön-



nen Entscheidungen während der Politikentwicklung jeweils auf informierter Basis durchgeführt werden. Die Europäische Kommission zieht 52 Wochen für eine Folgenabschätzung durch. Eine solche Politikfolgenabschätzung kann auch durch eine ex post-Evaluation zur bisherigen Gesetzgebung bzw. zum Status quo sinnvoll ergänzt werden. Das ist ein neues Element der europäischen Vorgaben zum impact assessment. Wer sollte das durchführen? Nach unserem Dafürhalten sollte das federführende Ressort verantwortlich sein. Es ist gute Praxis wiederum, dass bei der Ausgestaltung der Prüfung, etwa der Systemgrenzen, Auswahl von Optionen und Methoden, eine interministerielle Steuerungsgruppe eingerichtet wird. Weiterhin ist gute Praxis, dass auch nicht-staatliche Akteure dort einbezogen werden. In jedem Fall ist auch an dieser Stelle Transparenz über die Beteiligung geboten.

Sollten alle Gesetze geprüft werden? Ja, das empfehlen wir. Wir empfehlen sogar eine Ausweitung über Gesetze hinaus, auch auf Strategien und Ausgabenprogramme. Auch dafür gibt es Beispiele. Erwägenswert wäre auch die Analyse des Haushaltes unter dem Gesichtspunkt „Auswirkungen auf nachhaltige Entwicklung“. Welches Modell ist praktikabel? Wir gehen davon aus, dass in der Regel das notwendige Wissen durchaus vorhanden ist und dass die Analysen durchgeführt werden. Der Mehrwert einer Nachhaltigkeitsprüfung besteht darin, dass die Annahmen und Analysenbewertungen transparent gemacht werden und damit zum Gegenstand der politischen Diskussion.

Zur Qualitätssicherung: Wir empfehlen eine mehrstufige Qualitätssicherung zunächst durch Beteiligung der betroffenen Ressorts und Interessengruppen. Zweite Stelle wäre die bei der Feststellung der Kabinettsreife, zum Beispiel durch den Normenkontrollrat. Dabei kann die Einhaltung von Prozessschritten geprüft werden, gegebenenfalls auch die Plausibilität der Prüfung. Dritter Schritt im parlamentarischen Verfahren, durch den Beirat etwa, eine inhaltliche Prüfung der Ergebnisse, in ausgewählten Fällen realistischerweise. Und viertens eine regelmäßige Systemevaluation, bei der die vorgelegten Berichte und die Praxis summarisch evaluiert werden.

Sie fragen dann nach Vorschlägen zur Rolle des

Parlamentarischen Beirates. Dieser könnte unserem Dafürhalten nach insbesondere die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsprüfung initiieren, insbesondere hinsichtlich der Transparenz der Analyse und der Erweiterung etwa des Auftrages des Normkontrollrates. Der Parlamentarische Beirat könnte ausgewählte Fälle einer inhaltlichen Prüfung unterziehen. Es könnte erwogen werden, vom Beirat aus die Prüfung des Haushaltes unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten zu initiieren und schließlich Systemevaluation beauftragen und bewerten.

Um alles auf den Punkt zu bringen: Aus unserer Sicht liegt der Schlüssel in Herstellung und Transparenz der Analyse, im Aufzeigen, was die Annahmen, was die Wirkungsbeziehungen sind, die der Folgenabschätzung in der Nachhaltigkeitsprüfung zugrunde liegen und sie diskussionsfähig zu machen. Die Analysen sind schon da, sie müssen transparent gemacht werden.

Henrik Riedel (Bertelsmann Stiftung): Ja, dann setze ich fort. Ich brauche jetzt nicht mehr ganz so lange. Die Bertelsmann Stiftung hat auf Grundlage dieser internationalen Erfahrungen und gemeinsam mit Prognos und PwC einen Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung erarbeitet. In diesem Leitfaden schlagen wir eine möglichst weitgehende Integration der Nachhaltigkeitsprüfung in die Gesetzesfolgenabschätzung vor, um einerseits Doppelarbeiten zu vermeiden, aber auch um Synergieeffekte zu erreichen. Angelehnt an die fünf Schritte, die in der Arbeitshilfe des BMI für eine Gesetzesfolgenabschätzung vorgeschlagen werden, könnte die Integration der Nachhaltigkeitsprüfung folgendermaßen gestaltet werden:

In den ersten drei Schritten, das heißt bei der Analyse des Regelungsfeldes, bei der Zielbeschreibung und auch bei der Entwicklung von Regelungsalternativen ginge es darum, Nachhaltigkeit, verstanden im Sinne der Managementregeln der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, von Anfang an mitzudenken und auch mit zu berücksichtigen.

Im vierten, aus unserer Sicht zentralen Schritt, das heißt, bei der Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen, das heißt, dem Optionenver-



gleich, sieht der Leitfaden eine modulhafte Prüfung der Nachhaltigkeitswirkung in zwei Teilen vor. In einem ersten Teil einer Vorprüfung wird die voraussichtliche Betroffenheit der einzelnen Indikatoren-Bereiche der Nachhaltigkeitsstrategie durch die Regelungsalternative überprüft. Sofern ein oder mehrere Indikatoren-Bereiche stark betroffen sind, wird in einer Hauptprüfung die Wirkung der Regelungsalternativen auf einzelne Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie oder auch darüber hinaus, die für den betreffenden Einzelfall relevant sind, geprüft.

In einem fünften Schritt, das heißt bei der Ergebnisdokumentation, sind im Vorblatt und in der Begründung des Regelungsentwurfs die betroffenen Inhalte der Nachhaltigkeitsstrategie und die voraussichtlichen Wirkungen transparent und nachvollziehbar zu beschreiben. Beschrieben werden sollte auch, in welcher Art und Weise Konsultationen im Laufe des Prozesses durchgeführt worden sind. Gut wäre es aus unserer Sicht, wenn den Ressorts ein solcher Leitfaden für die Nachhaltigkeitsprüfung, der auch Spielräume für die Bedürfnisse einzelner Regelungsvorhaben zulässt, zur Verfügung gestellt wird. Das ist bisher ja noch nicht erfolgt. Noch besser wäre es allerdings, wenn auch systematisch alle Regelungsentwürfe daraufhin überprüft werden würden, ob die Eckpunkte dieses Leitfadens eingehalten worden sind. Eine solche Aufgabe könnte aus unserer Sicht der Normenkontrollrat übernehmen, wenn sein Mandat entsprechend geändert werden würde. Bei einem solchen Vorgehen könnte man auch erwarten, dass Nachhaltigkeitsprüfung und die Transparenz über ihre Durchführung ein ähnlich hohes Niveau erreichen, wie das inzwischen bei Erfüllungsaufwandsermittlung schon erreicht worden ist. Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen herzlichen Dank. Und dann kommen wir als nächstes zu Alois Vedder vom WWF Deutschland und Norman Laws von der Leuphana Universität Lüneburg. Beide sprechen aber zur WWF-Studie. Herr Vedder, bitte.

Alois Vedder (WWF Deutschland, Leiter Policy): Ja, herzlichen Dank Herr Vorsitzender und sehr geehrte Damen und Herren Bundestagsabgeordnete, auch von unserer Seite herzlichen Dank,

dass wir unsere Vorstellung hier präsentieren können.

Wir hatten ja im Rahmen der Kooperation mit der Leuphana Universität Lüneburg zwei Studien vor zwei bis drei Jahren herausgegeben. „Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland“ und dann noch etwas tiefer reingeschaut - sind nur Spezialfälle für die Universität, was natürlich sehr nah am WWF liegt -, aber in so ein neues Uhrwerk der politischen Entscheidung tiefer reingeschaut und natürlich auch aus unserer Sicht, weil wir denken, da ist oft zu viel Sand im Getriebe und wo dieser Sand sich befindet. Die Studien liegen vor, und ich will da jetzt natürlich nicht weiter darauf eingehen. Aber beide haben zu einem ernüchternden Ergebnis geführt, dass Nachhaltigkeit - wenn es hart auf hart kommt - dann doch öfter den Kürzeren zieht. Und das ist insofern bemerkenswert, als Deutschland mit den Strukturen für Nachhaltigkeit, mit der Nachhaltigkeitsstrategie, den Ausschüssen und dem Parlamentarischen Beirat eigentlich fast alle Instrumente in der Hand hat, um das tatsächlich wirkungsvoll zu tun. Also, erfreulicherweise sind diese Studien auf fruchtbaren Boden gefallen, das Bundeskanzleramt hat vieles von dem aufgenommen, im Peer Review zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, und wahrscheinlich sind wir nicht zuletzt deswegen auch heute hier.

Ich gebe jetzt an Norman Laws, wir machen es ein bisschen wie im Sandwichverfahren. Wir haben ein paar Vorschläge, basierend auf der Studie, erarbeitet, und ich melde mich dann zum Schluss nochmal zu Wort.

Norman Laws (Leuphana Universität Lüneburg): Zur besseren Überprüfung von der Nachhaltigkeit bei Gesetzen, haben wir Ihnen zwei Vorschläge mitgebracht aus unterschiedlichen Bereichen, einen für die Exekutive und einen für die Legislative, also einmal für die Ministeriumsebene und einmal für den Parlamentarischen Beirat selbst.

Zum besseren Verständnis ist es vielleicht interessant oder notwendig, noch ein paar Vorbemerkungen zur allgemeinen Messbarkeit von Nachhaltigkeit voranzuschicken. Messbarkeit von Nachhaltigkeit ist schwierig aufgrund dessen schon, dass



die Gesamtheit von Nachhaltigkeit kaum bestimmbar ist und viele Faktoren aus den unterschiedlichen Dimensionen, aus der sozialen sowie ökologischen und ökonomischen, reinbezogen werden sollen und müssen. Das Gleiche gilt natürlich auch irgendwie bei der Nachhaltigkeitswirkung von Gesetzen. Wenn wir uns Gesetze angucken: Eine Maßzahl oder eine ökonomische Wertzuschreibung wie etwa beim Ökosystem Dienstleistung kann es fast nicht geben aufgrund der zahlreichen qualitativen Interdependenzen, die da vorherrschen. Und deswegen ist so eine Mathematisierung und Monetarisierung aus unserer Sicht zumindest problematisch.

Es stellt sich natürlich nun die Frage: Was muss so eine Prüfung eigentlich berücksichtigen? Bisher haben wir es natürlich so, wir denken an die GGO § 44 - Rechtssetzungsvorhaben werden überprüft, ob Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung irgendwie entsprechen. Langfristigkeit spielt da eine Rolle. Dazu gibt es zum Verfahrensablauf unverbindliche Vorschläge des Bundesministeriums des Innern, da geht es eben um Auswirkungen auf Managementregeln und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie. Aus unserer Perspektive ist das ein Ansatz, der aufgenommen werden sollte. Allerdings muss es natürlich darüber hinausgehen. Wenn Sie sich Gesetzesvorlagen angucken, ob nur Nachhaltigkeitsdimensionen irgendwie berührt werden - und Standardsätze bringen einen natürlich auch nicht wirklich weiter -, da ist es tatsächlich notwendig, qualitativ inhaltlich eine beschreibende Analyse vorzunehmen und die Auswirkungen immer auf die jeweilige spezifische Konfiguration der drei Nachhaltigkeitsdimensionen irgendwie darzustellen. Also, eine vollinhaltliche Prüfung ist auf jeden Fall wichtig.

Aus unserer Perspektive müsste es eine Verpflichtung sein, zu prüfen und darzustellen unter Einbeziehung von Kriterien, die sich orientieren an den Nachhaltigkeitsindikatoren, die in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie gegeben sind. Das heißt also, aus diesen Nachhaltigkeitsindikatoren muss es eben verbindliche Prüfkriterien geben. Das bringt nicht nur eine höhere Verzahnung mit der Nachhaltigkeitsstrategie an sich, sondern das erhöht natürlich auch die Glaubwürdigkeit und Nachvollziehbarkeit.

Dann ist es natürlich so - die Frage steht im Raum: Muss alles geprüft werden? Tiefinhaltlich sicherlich nicht. Es ist notwendig, eine Materialitätsanalyse vorzunehmen. Wie die genau definiert wird, darüber müsste man dann nachdenken, was der Tatbestand der Geringfügigkeit ist. Aber es muss immer eine kombinierte Prüfung vorliegen, ex post - ex ante, das ist, denke ich, eine Notwendigkeit.

Wenn wir uns jetzt die konkreten Vorschläge angucken, die wir hier für Sie haben: Bisher erfolgt die Prüfung von Vorhaben durch das federführende zuständige Ressort. Das ist natürlich damit verbunden, dass es einen Blick aus einer ganz bestimmten fachlichen Perspektive gibt. Das hat Vor- und Nachteile, ganz klar. Aus unserer Perspektive wäre es vielleicht ein innovativerer Ansatz, wenn man sagt, dass stattdessen die gegenseitige und gemeinsame Perspektive von Ministerien gestärkt werden könnte, zum Beispiel durch ein verwaltungsinternes Peer Review, das die mehrdimensionale Perspektive stärkt. Dazu könnte es etwas geben, was man vielleicht „Kompetenzzentrum der Nachhaltigkeitsprüfung“ nennen kann. Also, jedes Ministerium und das Kanzleramt entsendet eine Person, die sich tatsächlich federführend im Ministerium nur mit der Nachhaltigkeitsprüfung auseinandersetzt. Zum Beispiel kann man so Peer Learning stärken. Koordiniert werden könnte so etwas entweder, weil sie für die Gesetzesfolgenabschätzung zuständig sind, das Ministerium des Innern aber auch vielleicht das Ministerium der Justiz.

Der zweite Vorschlag, wenn wir jetzt zum Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung kommen, ich weiß, meine Zeit läuft ab: Dann ist es vielleicht auch wichtig, dass es zu einer Stärkung der inhaltlichen Prüfmöglichkeit dieses Gremiums kommt. Und zwar benötigt der Parlamentarische Beirat eine Stärkung seiner Rolle und zwar durch die Bereitstellung der dafür notwendigen inhaltlichen, materiellen Ressourcen. Der Vorschlag wäre, dass der Beirat die Möglichkeit hat, stärker auf Institutionen zurückzugreifen, die bei der Prüfung inhaltlich tatsächlich behilflich sein könnten, also Stärkung der Expertise des Parlamentarischen Beirates. Bisher ist es schon so, dass neben den Wissenschaftlichen Diensten des Bun-



destages auf das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Bundestag zurückgegriffen werden kann. Vorschlag wäre: Dieses Büro für Technikfolgenabschätzung könnte man durchaus erweitern in ein Büro für Technik- und Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung, das heißt, externe Prüfhilfe sozusagen bei Aufträgen aus dem Parlamentarischen Beirat heraus und zwar eben dahingehend zur Untersuchung, ob es tatsächlich Interdependenzen und Aufeinanderwirkungen der drei Nachhaltigkeitsdimensionen gibt. Die Aufgabe wäre hier, Expertise zuzuliefern, wenn Vorschläge aus den Ministerien beispielweise kommen oder überprüft werden sollen, aber eben auch aus anderen Ausschüssen.

Die Bedeutung dieses Gremiums - ich komme zum Ende - kann auch dadurch erhöht werden, dass Gesetzesvorschläge aus den Ministerien oder aus den anderen Bundestagsausschüssen, wenn sie bemängelt werden, noch einmal zwingend danach darlegen müssen, warum gewisse Nachhaltigkeitswirkungen oder Interdependenzen der Nachhaltigkeitsdimensionen oder auch Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie nicht oder nicht vollständig berücksichtigt wurden. Das wären unsere Vorschläge.

Alois Vedder (WWF Deutschland, Leiter Policy): Ja, ganz schnell: Klar ist, es braucht einen politischen Willen für Nachhaltigkeit. Und es braucht, und darüber, das ist ja angesprochen worden, darf man sich auch nicht täuschen, es braucht auch Ressourcen, aber Ressourcen in einem Maß, die auch beherrschbar sind. Und wenn das ernst gemeint ist, hier die Nachhaltigkeitsstrategie umzusetzen, dann müssen auch die Ressourcen bereitgestellt werden.

Wir brauchen eine wirksame Nachhaltigkeitsstrategie, die wird ja reformiert und an die Post 2015-Nachhaltigkeitsagenda angepasst. Es ist wichtig, dass sie natürlich wirksam ist, es ist angesprochen worden. Aber ein „weiter so wie bisher“, bei allen Mühen, die sich auch der Parlamentarische Beirat macht, darf es nicht geben, weil die Ausstattung und die Instrumente noch zu gering sind. Der Parlamentarische Beirat braucht Zähne, der braucht dafür die Kapazitäten, ohne dass Zeit verloren geht, ohne dass die Effizienz verloren geht, deswegen die Unterstützung der Institutionen. Und wir

hoffen, dass das vorangeht und hoffen, dass wir ein bisschen dazu beitragen können.

Vorsitzender: Vielen Dank. Sie merken, es gibt immer einen kleinen Zeitaufschlag, wenn Sie sich dafür aussprechen, den Parlamentarischen Beirat aufzuwerten, und insoweit, Herr Dr. Statz, sind wir gespannt auf Ihre Ausführungen.

Dr. Albert Statz (Mitglied des Beirates für Nachhaltige Entwicklung des Landes Brandenburg 2008 - 2014): Ja, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ich möchte nicht die vielen Punkte wiederholen, die angesprochen worden sind, die ich in den allermeisten Punkten auch teile, die sich, glaube ich, auch sozusagen aus der Diskussion und den Erfahrungen bislang ergeben haben. Wir haben in Brandenburg, wo ich Mitglied des Parlamentarischen Beirates war, es gibt noch keinen neuen in der neuen Wahlperiode, eine etwas andere Erfahrung gemacht bzw. einen etwas anderen Akzent gesetzt. Es gab noch keine Nachhaltigkeitsstrategie, und der Beirat in Person des Vorsitzenden war ständiger Gast, wenn es die internen Regeln erlaubten, in der interministeriellen Arbeitsgruppe.

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass es eigentlich überhaupt kein Verständnis in der Verwaltung gab, was Nachhaltigkeit für das praktische Verwaltungshandeln bedeutet. Da standen wir vor der Frage: Diskutieren wir so etwas wie Leitbild und die Strategie im Allgemeinen, oder diskutieren wir quasi die Maßstäbe, die angelegt werden müssen, um deutlich zu machen, was auch der Mehrwert, das heißt, der Nutzen auch innerhalb des politischen Verwaltungsprozesses von Nachhaltigkeit ist? Und aus dieser Sicht heraus hat in einer sehr frühen Phase der Beirat den Vorschlag gemacht, eine Nachhaltigkeitsprüfung auszuprobieren und ein Schema dafür entwickelt. Das Ziel war also jenseits dieser ganzen schwierigen formellen Regelungen, die natürlich notwendig sind, einen inhaltlichen Zugang zum Thema „Nachhaltigkeit“ zu gewinnen. Das auch deshalb, weil die Erfahrung ja zeigt, dass es große Widerstände in der Politik und in der Verwaltung gibt. Und ich bin auch aus meiner Erfahrung im Bundesumweltministerium der Meinung, man muss danach fragen: Warum gibt es diese Widerstände, warum gibt es Probleme, warum wird der Anspruch nicht



oder nur langsam sozusagen steigend eingelöst? Das heißt, diese internen Widerstände sind sehr schwierig, und einer der größten Widerstände besteht darin, dass der Mehrwert des Konzeptes einfach den Handelnden nicht klar ist. Und stülpt man nun eine Nachhaltigkeitsprüfung über diese Art von Verwaltung, dann ist die Gefahr der Blockade und des Desinteresses natürlich sehr groß.

Die politische Herausforderung, die mit dem Konzept der Nachhaltigkeit verbunden ist, ist, dass es ein Querschnitts-, ein übergreifendes Konzept, ein Rahmenkonzept ist, was natürlich die Kommunikation und die Anwendung nicht gerade erleichtert. Wir haben im Beirat, und das ist dann in der Strategie, die jetzt verabschiedet ist, übernommen worden, Kernfragen des Nachhaltigkeitsverständnisses identifiziert und uns näher dem Thema zugewendet, was „Querschnittsaufgabe Nachhaltigkeit“ eigentlich bedeutet. Wir stehen da vor dem Problem: Machen wir nur die Prüfung der drei Dimensionen und ihrer wechselseitigen Beziehungen als Querschnittsproblem zum Thema, oder gibt es auch einen breiten Rahmen für eine Nachhaltigkeitsprüfung? Wir haben uns in der Anlage des Prüfschemas für eine doppelte Struktur entschieden. Hier ist nochmal die Darstellung des Problems, das entspricht im Wesentlichen auch dem Schema, was in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie angewendet wird. Wir haben eben allgemeine Rahmenbedingungen, das ist der Kreis, und wir haben die Schnittmengen. Insofern haben wir dann in der Folgezeit bei der Struktur des Nachhaltigkeitschecks und des Formulars eine Excel-Tabelle, die ausgefüllt werden kann, einen Block vor die Klammer gezogen, a) wo die allgemeinen Fragen, die sehr leicht vernachlässigt werden, weil es sozusagen eine Detailprüfung gibt, gestellt werden: Sind die Zielsetzungen des Vorhabens langfristig ausgelegt, die Frage von Wirkungs- und Erfolgskontrolle, die Frage von Zielsetzungen, von Zukunftsperspektiven, von Zielkonflikten etc.

Und dann haben wir in einem zweiten Schritt ein Schema, was auch gar nicht unbedingt neu ist, nämlich die Nachhaltigkeitsdimensionen gegeneinander geprüft, also sozusagen Kriterien, Leitfragen, Aspekte aufgezeigt und dann auch Anhaltspunkte. Nun ist die Komplexität gerade dieses

Schemas relativ groß, und wir haben dem vorgeschaltet eine Auswahl von Leitfragen und von einzelnen Aspekten, die bewertet werden, die auf den ersten Blick mit dem Thema, mit der Vorlage oder mit den Problemen – da komme ich gleich noch drauf – zu tun haben, sodass sie ausgewählt werden. Und dann wurde die Prüfung beschränkt auf die mindestens sechs Punkte, wo jeweils zwei aus den verschiedenen Dimensionen sein müssen, die prima vista wichtig für die Prüfung sind. Das ist ein Ansatzpunkt sozusagen, das Coping, den Umfang und die Inhalte der Prüfung zu konzentrieren, auf der anderen Seite es trotzdem zu präzisieren, weil die Anhaltspunkte dann natürlich, etwa bei Umweltauswirkungen, sich auf die verschiedenen Medien beziehen. Und wenn das insgesamt gesehen als wichtig angesehen wird, dann ist natürlich auch klar, dass man das spezifiziert. Denn die große Gefahr bei diesen Prüfungen besteht darin, dass gesagt wird: „Ja, ja, wir achten darauf“ oder: „Das ist wichtig“ oder: „Es gibt keine Auswirkungen“ etc. Und um diesen Ausweichmechanismen, die, glaube ich, in der Natur der Sache liegen, entgegenzuwirken, haben wir diese sozusagen doppelte Struktur dieses Prüfschemas entwickelt. Das Prüfschema ist dann in einigen Pilotvorhaben auch ausgetestet worden, etwa bei der Energiestrategie 2030. Der Prozess ruhte dann, weil dann erst die Strategie formuliert wurde, und in der Strategie steht drin, dass dieser Faden wieder aufgegriffen werden soll.

Das ist sozusagen eine inhaltliche Ergänzung dessen, was auf der Ebene von Verfahren und Regeln etc. hier gesagt wurde. Da kann ich im Einzelnen vielleicht in der Diskussion noch etwas zu sagen, was die Frage ex ante – ex post etc. angeht und auch was die Messbarkeit angeht. Ich will noch bei diesen Punkten auf ein Problem hinweisen, was meines Erachtens unterschätzt wird oder sehr leicht zu Missverständnissen führt.

Wir reden sehr oft von der Erfolgskontrolle, von Nachhaltigkeitswirkungen etc. Man darf sich nicht der Illusion hingeben, als dass eine Ursache-Wirkung-Analyse auf der Ebene, auf der die Nachhaltigkeitsstrategie stattfindet, sozusagen von vornherein möglich oder leicht ist. Denn wieviel Jahre es dauert, bis etwas wirkt, ob die Maßnahme oder ob die Problemstellung tatsächlich eine Wir-



kung zeitigt oder zeitigen kann, ist eine sehr komplexe, auch sozialwissenschaftliche Frage. Insofern sind die Zielsetzungen von Steuerung und Erfolgskontrolle natürlich völlig richtig im Sinne eines Nachhaltigkeitsmanagements, aber es müsste noch viel stärker analysiert werden, wie man das denn machen könnte. Denn von der Konkretion und von der Art der Zielsetzung hängt dann eben auch die Frage von Indikatoren, von Quantifizierungen, von Zeiträumen etc. ab.

Zum Schluss noch etwas, was ich jetzt in den Vordergrund stellen will, und das ist die Frage des Primats der Verankerung der Inhalte. Wir haben in Brandenburg die Erfahrung gemacht, dass das Wichtigste zumindest zu dem Zeitpunkt, wo wir das eingeführt haben, die Frage war: Wie eignet sich die Verwaltung und die Politik eigentlich diese Nachhaltigkeitsperspektive an? Ich sagte eben schon mal: Die Ursachen von Widerständen, und wie geht man mit der Komplexität um?

Und ich glaube, dass es zumindest als Ergänzung für diese formalen Prüfverfahren sehr wichtig ist, durch eine Auswahl von Vorhaben, konkret bei wichtigen Sachen, sehr in die Tiefe der Argumentation zu gehen, also zum Beispiel eine wirklich detaillierte Prüfung zu machen, zusammen mit den betroffenen Akteuren, um auf diese Art und Weise auch wirklich mal den Mehrwert dieses Ansatzes zu demonstrieren. Das ist bei dem formalen Prüfverfahren, was in der Bundesregierung passiert, in dieser Form natürlich per definitionem gar nicht möglich. Und wenn man diese inhaltliche Perspektive und deren Prüfung, die dann auch wirklich einen breiteren Fragenkatalog beinhaltet, mal auf die möglichen Tätigkeiten des Parlamentarischen Beirates bezieht, dann ist neben der Kontrolle der Nachhaltigkeitsprüfung der Bundesregierung mit ihren Möglichkeiten und Grenzen die Frage, ob solche Prüfungen nicht in den Tätigkeitsbereich des Parlamentarischen Beirates mit einer bestimmten Infrastruktur - da wurde TAB etc. zitiert - hineingenommen werden und zwar wirklich nur exemplarisch für wichtige Dinge.

Ein letzter Satz, den ich mache: Es gibt einen Anknüpfungspunkt dafür etwa bei den bisherigen Äußerungen der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie, es gibt die

entsprechenden Vorschläge auch für solche inhaltlichen Prüfungen für den Beirat. Dankeschön.

Vorsitzender: Vielen herzlichen Dank. Ich bedanke mich für Ihren Input. Wir kommen jetzt zur Diskussion und für diese gibt es zwei, jetzt drei Wortmeldungen. Als erster Andreas Lenz für die Union.

Abg. **Dr. Andreas Lenz** (CDU/CSU): Ja, ganz herzlichen Dank für die Ausführungen der Experten. Ich glaube, Sie haben auch sehr schön die Bandbreite aufgezeigt, die es gilt zu betrachten, wenn es um Nachhaltigkeitsprüfungsbewertungen geht und auch die Vielfältigkeit der möglichen Verfahren in ihrer Breite gezeigt. Sie haben vorher angesprochen, dass man natürlich unterschiedliche Kriterien braucht, unterschiedliche Indikatoren. Da muss man natürlich zunächst zurückgehen auf die Definitionen von Nachhaltigkeit und die gebräuchliche in ihren drei Dimensionen ist ja an sich schon zum Teil eben in der Zielsetzung gegenläufig. Und da würde mich interessieren, wie Sie diese Zielkonflikte unter den Dimensionen auflösen wollen oder würden oder einfach hier auch das Mittel „Transparenz“ dementsprechend nehmen würden?

Die zweite Frage, die mich interessieren würde, das wäre die Frage nach der Einschätzung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses bezüglich der Monetarisierung. Der Normenkontrollrat hat ja in seiner Funktion diese Monetarisierung übernommen, allerdings eben nicht in Hinsicht der Nachhaltigkeitskriterien. Da würde mich interessieren, inwiefern Sie das spezifisch auch bei der Nachhaltigkeitsprüfungsbewertung als Möglichkeit sehen. Kosten-Nutzen ist sicher auch immer eine höchst subjektive Geschichte. Da würde mich interessieren, ob Sie da auch Objektivierungsmittel sehen würden. Und was Sie jetzt auch noch angesprochen haben, das glaube ich, war der Herr Dr. Statz, dass die Wirkung langfristig ist. Da würde mich interessieren, ob Sie Evaluierungsmöglichkeiten sehen, die man dann auch dementsprechend bräuchte, um eine Nachhaltigkeitsprüfungsbewertung zu machen, die eben auch in der zeitlichen Perspektive nach vorne gerichtet ist.

Letzte Frage ist die Frage der politischen Ebenen.



Wir haben natürlich eine Europäische Nachhaltigkeitsstrategie, die es durchaus noch auszubauen gilt, wir haben die SDGs, wir haben die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Wie würden Sie hier eine Möglichkeit der Verzahnung sehen und auch bei den unteren Ebenen: Wie würden Sie die Möglichkeiten sehen auf Landes-, auf kommunaler Ebene, dementsprechend auch solche Prüfungen zu vollziehen und auch Prämien einzusetzen, die das dann machen können, oder sehen Sie die Möglichkeit überhaupt? Danke.

Vorsitzender: Vielen Dank. Dann Frau Dr. Wilms von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Abg. **Dr. Valerie Wilms** (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN): Ja, vielen Dank Herr Vorsitzender. Vielen Dank, meine Herren, für die umfangreichen Beiträge. Wir wissen ja, dass wir derzeit nur rein formal prüfen, und das reicht im Prinzip nicht, wissen wir alle. Aber wir haben auch ein Arbeitsprinzip im Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung, dass wir das möglichst im Konsens hinbekommen, was wir beschließen. Ansonsten sind wir ganz schnell in einer Situation drin, wo sich auch im Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung die Koalitions- und Oppositions-Lager darstellen. Dann brauche ich da auch nicht weiter darüber zu diskutieren, weil dann, ganz egal, wie es läuft, wird es immer im Sinne der Koalition gehen.

Wenn ich dann höre, was Herr Laws und andere gesagt haben, der Beirat brauche Zähne, Herr Vedder, das hört sich ja alles wirklich toll an. Aber, wenn Sie das so umstrukturieren, dass Sie daraus mit „Zähnen“ einen Ausschuss oder irgendwas anderes machen, dann geben Sie dieses Arbeitsprinzip auf, und dann fallen wir hinten runter.

So, wir brauchen also etwas, wo wir saubere Kriterien bekommen, wo wir das weitgehend objektivieren können, dass das also von außen deutlich erkennbar ist: Wir gehen hier nicht auf Oppositionskurs, wir gehen nicht auf Koalitionskurs, sondern es ist ganz klar objektiviert, dass hier irgendein Problem mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, die wir ja auch in breiter Mehrheit beschlossen haben, besteht. So ein System bräuchten wir, und da habe ich noch so ein bisschen die Aussage vermisst, inwieweit dafür Ihre jeweiligen

Systeme geeignet sind. Was ich sehr charmant fand, war das, was von Dr. Statz am Schluss noch gesagt wurde, dass die in Brandenburg praktische Erfahrungen gewonnen haben und dass sie einfach das ganze Ding etwas eingedampft haben, nicht alle Indikatoren abgeprüft, sondern sich auf einige, auf zwei wesentliche aus jedem Bereich konzentriert haben. Da sollten wir vielleicht auch mal darüber nachdenken.

So, das wäre die eine Frage: Wie kann Ihr jeweiliges Modell dazu beitragen, dass wir wirklich eine objektive Bewertung hinkriegen und dass wir uns nachher nicht im Parlamentarischen Beirat zerlegen und in eine Situation kommen, dass wir zwischen Opposition und Koalition entscheiden?

Was das Thema, Herr Laws, Sie hatten es angesprochen, „Technikfolgenabschätzungsbüro“ angeht, dass wir eine Hilfestellung bekommen könnten. Ach ja, ach ja, Herr Laws, das können wir gerne mal versuchen. Dann reichen wir das am Anfang der Wahlperiode ein, und am Ende der Wahlperiode kriege ich das Gutachten von dem Technikfolgenabschätzungsbüro, so viel zur tatsächlichen Praxis. Also, tun Sie es zur Seite, funktioniert nicht. Da tendiere ich eher dazu, dass wir dann auch etwas mehr die Regierung oder diejenigen, die die Gesetze schreiben, in die Verantwortung nehmen und dass sie zuliefern müssen, und wir uns das weiterhin anschauen als Prüfinstitution, aber nicht unbedingt noch selber das ausarbeiten.

Und da wäre noch einmal meine Frage: Wie könnten Sie sich denn sowas vorstellen, wie wir eine materielle Prüfung nach objektiven Kriterien in die Fachministerien oder die reguläre Ressortabstimmung integrieren können? Haben Sie eine Abschätzung, ob innerhalb des Systems „Bundesregierung“, die ja im Wesentlichen diese Gesetzentwürfe schreibt, es einen zusätzlichen Bedarf gibt, hat das mal einer abgeschätzt? Wenn wir so etwas vorschlagen, sitzen uns ja die Haushaltspolitikerinnen und -politiker im Nacken, unsere lieben Kolleginnen und Kollegen. Und wenn so etwas haushaltswirksam wird, dann geht ja bei denen immer gleich mindestens eine ganz, ganz grell leuchtende gelbe Lampe an! Danke.

Vorsitzender: Vielen Dank. Von den LINKEN. ist



gerade niemand da, dafür springt mal Matern von Marschall ein.

Abg. **Matern von Marschall** (CDU/CSU): Allerdings nicht für die LINKE.

Vorsitzender: Entschuldigung, Entschuldigung, Entschuldigung, erst Carsten Träger, SPD, und dann Matern von Marschall.

Abg. **Carsten Träger** (SPD): Ich springe aber nicht für die LINKE. ein. Ich kann mich in weiten Teilen anschließen an Frau Wilms. Sie sind alle Experten in dem Thema, und dann ist es sicherlich auch kein Geheimnis für Sie, dass unsere Ressourcen hier im Parlamentarischen Beirat begrenzt sind, also wir stoßen auch schon mit der formellen Prüfung an unsere Grenzen. Also, im Prinzip sind unsere Ressourcen hier im Raum versammelt, und von daher schließt sich eine logische Frage an. In den Ansätzen haben Sie es zum Teil deutlich ausgesprochen, bei Einzelnen von Ihnen würde ich es gerne noch einmal genauer hören. Würden Sie unter diesem Aspekt für eine Unterstützung aus der Verwaltung plädieren? Das Stichwort: „Normenkontrollrat“ ist schon gefallen. „Technikfolgenabschätzungsbüro“ sehe ich ähnlich wie Frau Wilms. Oder sollten wir uns in Ihrer Meinung darauf auf einzelne Gesetze konzentrieren? In den vier Jahren werden ca. 600 Gesetze im Prinzip durch das Parlament gejagt, davon sind sicherlich etliche dabei, die wir uns nicht im Detail anschauen müssen, das wäre aus meiner Sicht vielleicht schon ein Weg.

Die Frage würde ich ganz gern an den WWF richten, an Professor Wittberg und an die Kollegen von Bertelsmann. Können Sie es vielleicht mal ganz kurz an einem Beispiel deutlich machen, wie Ihre Verfahren wären? Also, da Sie alle nacheinander präsentiert haben, bräuchte ich es nochmal so, dass ich es nochmal an einem Beispiel plastisch durchexerziert bekommen würde.

Und Herr Dr. Statz, ich möchte Ihnen mit meiner Frage die Gelegenheit geben, Ihren letzten Punkt noch fertig auszuführen, dann würde ich in die Richtung fragen wollen.

Vorsitzender: So, vielen Dank. Jetzt Matern von

Marschall.

Abg. **Matern von Marschall** (CDU/CSU): Ja, ich würde gerne noch auf zwei Punkte eingehen, nämlich den Begriff „ex ante“, Herr Dr. Statz, den Sie genannt haben, aber der auch aus dem Hause Bertelsmann kam. Also die Frage, wo Erfahrungen bestehen, wie Nachhaltigkeitsprüfungen im Vorfeld der Gesetzgebung stattfinden. Strategien sind hier genannt worden, Parteiprogramme wären in unserem Umfeld der analoge Begriff, gegebenenfalls auch eine Art Zertifizierung. Denn wir leben ja in der Kurzfristigkeit der parlamentarischen Demokratie mit Blick auf Wahlen in der Regel von Wahlversprechungen, um es mal so zu sagen, die häufig aber den Kriterien der Nachhaltigkeit erkennbar schon nicht genügen. Also, das wäre ja mal ein interessanter Punkt, im Vorfeld diese Sache schon zu scannen.

Dann: Bertelsmann hat große internationale Erfahrungen. Ich erinnere mich im vergangenen Jahr an die Preisverleihung an Kofi Annan. Ich habe in dem Zusammenhang einige dort ausliegende Bücher in Gütersloh mitgenommen und mich mit dem Königreich Bhutan befasst. Also, meine Frage wäre, weil Sie ja den internationalen Vergleichsaspekt hervorgehoben haben, ob Sie anderenorts - hier ist die Schweiz genannt worden - Systeme der Prüfung entdeckt haben, die Sie für vorbildlich halten. Oder ob Sie umgekehrt das, was Sie bisher in Deutschland, also jedenfalls im verbesserungswürdigen Ansatz, aber in diesem Ansatz, erkennen, für modellhaft halten? Ich würde mich also für die Bewertung aus Ihrer Sicht interessieren, gerade auch vor dem Hintergrund, weil wir ja - Herr Timmermans ist gerade hier gewesen - auch in die Europäische Union eine weitere und stärkere Entwicklung dieser Nachhaltigkeitsstrategie hineinragen möchten.

Schließlich, Herr Statz noch, was mir eindrucksvoll vorkam, war Ihr Hinweis auf das Überstülpen. Da stellt sich natürlich die Frage eines stop down- oder bottom up-Verfahrens, nicht umsonst habe ich auch Bhutan genannt. Wenn man das natürlich alles so per Gesetz definiert, ist die Frage, ob man dann alle mitgenommen hat. Aber ich habe bei der GEZ sehr eindrucksvoll erlebt, wie im ganzen Haus dieser vielen tausend Mitarbeiter



im vergangenen Jahr erst einmal bei den Mitarbeitern ein Training in Nachhaltigkeitsfragen überhaupt stattgefunden hat. Nur dann kann man vielleicht auch die Widerstände bei der Umsetzung solcher Prüfungen überwinden bei denen, die damit noch wenig zu tun haben. Danke.

Vorsitzender: Ja, vielen Dank. Weitere Fragen liegen im Moment nicht vor. Dann würden wir die Sachverständigen um ihre Antworten bitten. Wir fangen diesmal auf der anderen Seite an. Herr Dr. Statz, Sie können also nahtlos an Ihre Ausführungen auf die Frage von Carsten Träger anknüpfen, und es gilt allerdings auch bei der zweiten Runde wieder die fünf- und sieben-Minuten-Regelung. Danke.

Dr. Albert Statz (Mitglied des Beirates für Nachhaltige Entwicklung des Landes Brandenburg 2008-2014): Der Schwerpunkt, den ich gesetzt habe auf die inhaltliche Prüfung, der zielt ja genau dahin, die Voraussetzungen zu verbessern, unter denen dieses Verfahren überhaupt getragen wird. Und um mit der letzte Bemerkung anzufangen: Natürlich, Baden Württemberg ist da ein Beispiel, aber ich habe so etwas in Brandenburg auch schon mal gemacht, im Rahmen der Landesakademie für öffentliche Verwaltung tatsächlich so etwas wie eine Verwaltungsschulung durchzuführen. Es ist auch sehr wichtig, dass es von den politischen Spitzen der Häuser getragen wird. Wenn das nicht der Fall ist, dann ist es sehr schwierig, diese vermeintliche, wie ich meine, weil meistens ist es keine Mehrarbeit, tatsächlich in die Arbeit zu integrieren. Und es gibt auf Bundesebene, soweit ich das sehen kann, nach langer Zeit jetzt auch tatsächlich eine Diskussion der einzelnen Ressorts im Staatssekretärsausschuss, was ihre Rechenschaftslegung angeht, bezogen auf die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie.

Das ist zum Beispiel ein Hebel, wenn, was zumindest avisiert ist, in der nächsten Wahlperiode der Parlamentarische Beirat auch eine engere Verbindung zum Staatssekretärsausschuss hat, wo man darauf hinweisen könnte, diese Art von Kommunikation und Schulung zu institutionalisieren. Denn es ist natürlich sehr ungewohnt, wenn man das mit Verwaltungsleuten sozusagen einfach aus dem Off kommend macht.

Was die Frage „ex ante“ und von Plänen, Programmen oder anderen Gegenständen der Prüfung angeht: Es ist zunächst mal natürlich ganz klar, dass man bei Gesetzen - also Rechtssetzungsvorhaben muss man ja sagen, in Baden Württemberg die ja ein etabliertes System von Nachhaltigkeitsprüfung auf Landesebene haben, sind es Kabinettsentscheidungen zusätzlich im allgemeinen - zunächst mal auf den Gesetzgebungsakt guckt. Ich muss aber ehrlich sagen, das ist natürlich auf der einen Seite sehr notwendig, auf der anderen Seite sind die Chancen, darauf Einfluss zu nehmen, eher gering. Wenn ich aber das Konzept in die politische Diskussion bringen will, dann bietet es sich einfach an, Themen zu nehmen, die noch nicht so kontrovers sind - das ist ja von Frau Wilms und anderen angesprochen worden -, sondern wo es ein wirkliches Eigeninteresse gibt, wo also nicht gleich das Parteiprogramm aus der Tasche gezogen wird und damit der Rahmen gesetzt ist, in dem politisch diskutiert wird. Sondern man sollte sich ein Themenfeld anschauen - durch die Fachanhörungen macht der PBnE das ja auch zum Teil -, wo man sagt, jetzt lasst uns mal anhand eines inhaltlichen Kriterienkatalogs wirklich versuchen, dieses Problem anzugehen.

Und was die Dokumente angeht: Auf EU-Ebene werden auch Grün- und Weißbücher zum Beispiel einem solchen impact assessment unterzogen. Es gibt im deutschen politischen System nichts, was im gewissen Sinne analog ist. Man könnte sich aber vorstellen, dass man auf der Ebene von Kabinettsbeschlüssen, Eckpunkten für Gesetzgebungsvorhaben oder den ersten Entwürfen von Plänen und Programmen - sei es der Finanzierung, sei es der Infrastruktur - versucht, Nachhaltigkeitsprüfungen zu machen. Denn dann ist die Entwicklung noch relativ offen. Das heißt, da kann man dann sagen, dass ein Aspekt vergessen wurde oder etwas in den beiden Ressorts ausgedacht werden muss, wie man damit umgeht. Das ist noch nicht in der Phase, wo es wirklich dann hart auf hart bei Gesetzentwürfen und Verbändeanhörungen etc. geht.

Und, was auch von Klaus Jacob angesprochen wurde, ist die Frage der Transparenz. Es wäre natürlich sehr wünschenswert, im Rahmen der bestehenden Instrumentarien, nämlich auch Anhörungen von externen Experten, dass man versucht,



diese Nachhaltigkeitsprüfung in den gesellschaftlich-politischen Dialog hineinzunehmen bzw. den Dialog in die Prüfung reinzunehmen. Auch das finde ich ausgesprochen sinnvoll und zwar eben unter dem spezifischen Gesichtspunkt von Nachhaltigkeit und nicht einfach im klassischen Stil der Verbändeanhörungen, wo man genau weiß, das sind organisierte Interessen. Sondern diesen - Sie nannten das objektiv - sachbezogenen und die Komplexität der Vorhaben berücksichtigenden Gegenständen der Prüfung stärker gerecht zu werden.

So, das ist es, glaube ich, erst einmal. Das entspricht eben auch sozusagen einem ex ante-Ansatz, also zu einem frühzeitigen Zeitpunkt den Blick zu weiten. In Brandenburg hat es ein paar Pilotvorhaben gegeben von den Ressorts, und der Effekt dieser Prüfung war, dass die ihre eigenen Texte durchgegangen sind anhand des Fragenkatalogs, so nach dem Motto: Wo haben wir eigentlich nicht dran gedacht? Wo gibt es Probleme, die man einbeziehen müsste, um zu einer angemesseneren Lösung, zu einer besseren Rechtssetzung etc., zu kommen? Dieser Aspekt ist meiner Meinung nach sehr wichtig, da könnte der PBnE überlegen, ob er da etwas machen kann als Ergänzung zu diesen formellen Prüfverfahren, die man natürlich braucht und die sinnvoll sind.

Vorsitzender: Vielen Dank. Dann machen wir weiter mit Herrn Vedder und Herrn Laws.

Alois Vedder (WWF Deutschland, Leiter Policy): Ich versuche, es ganz kurz zu machen. Um mal auf die Kosten-Nutzen-Abwägung zu kommen, da ist man natürlich sehr schnell dabei, unterschiedliche Prioritäten zu haben. Denn unterschiedliche Prioritäten, politisch unterschiedliche Prioritäten, die sich auch irgendwie an den drei Nachhaltigkeitsdimensionen festmachen, bringen es natürlich mit sich, dass einige Menschen die Priorität auf einen Bereich eher legen als auf einen anderen. Das kann so passieren. Das ist vielleicht dann auch das Problem, das auftritt, wenn man den Konsens in den Vordergrund rückt. Und das ist nichts Negatives. Herr Statz hat es ja eben gerade angesprochen, man kann sich konzentrieren auf die Dinge, die erstmal nicht so problematisch sind, das hat Charme, das kann helfen. Aber auf der anderen Seite ist es natürlich auch so, dass

man tatsächlich in diesen Priorisierungsbereich reinkommt. Und wenn es um Priorisierung geht, dann hat eben jeder, wie gesagt, seine Prioritäten.

Wenn es um den Bereich des Zähnebrauchens des Parlamentarischen Beirates geht, wie Frau Wilms uns sozusagen zitiert hat, dann kann man sagen, das Arbeitsprinzip des Konsens ist ja überhaupt nichts Negatives, im Gegenteil. Mit „Zähne brauchen“ ist gemeint, dass man offensichtlich die Ressourcen benötigt und braucht, um eine inhaltliche Analyse durchführen zu können. Das ist ja hier offensichtlich auch gewollt. Wenn es dann aber, wie Frau Wilms gesagt hat, bis zum Ende der Legislaturperiode braucht, bis man etwas zurückbekäme, dann liegt es offensichtlich an einer ganz klaren Frage der Ressourcen, die zur Verfügung gestellt werden. Und auch dann sind wir wieder im Bereich der Priorisierung. Das heißt, wenn wir über die Frage sprechen, welche technischen Vorschläge es gibt für Nachhaltigkeitsprüfungen, dann muss man mal auch ganz ehrlich sein und sagen, es gibt technische Vorschläge von Gesetzesnachhaltigkeitsprüfungen, die existieren. Das möchte ich auch gar nicht hier ausführen, weil zum Beispiel Henrik Riedel vor ein paar Jahren einen Leitfaden der Nachhaltigkeitsprüfung mitentwickelt hat, der relativ klar und deutlich mehrstufige Prüfungen ermöglicht, aber verschiedene Kriterien aufstellt. Da würde ich ihm die Antwort eher überlassen. Es sind also Vorschläge durchaus da, man muss nur mal versuchen, sie näher umzusetzen, und dazu benötigt es offensichtlich tatsächlich Ressourcen.

Norman Laws (Leuphana Universität Lüneburg): Damit die Zeit reicht, muss ich mich auf zwei, drei Punkte konzentrieren. Die Frage der Zielkonflikte von Herrn Lenz würde ich nochmal gerne aufgreifen. Der Punkt ist ja so bei den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit, dass die Zielkonflikte bisher so gelöst worden sind, dass der, der die meiste Macht hat, entschieden hat, wonach sich das ausrichtet, wobei ja eigentlich genau das Prinzip der Nachhaltigkeit dazu führen soll, dass diese drei Teile sich ergänzen und natürlich auch Kompromisse machen. Es hat für die Umweltbewegung lange gedauert, dass wir uns damit angefreundet haben, weil wir dann auch Kompromisse machen müssen, wir uns mit der Wirtschaft auseinandersetzen oder anerkennen müssen, dass es



auch soziale Bedürfnisse gibt. So, aber es gibt keinen anderen Weg. Es kann eben nicht einfach so entschieden werden, dass, wer am längeren Hebel sitzt, sozusagen entscheidet, welche Dimension der Nachhaltigkeit dann letztendlich am längeren Hebel sitzt.

Wie man das im Einzelnen auflöst, müssen wir noch sehen, aber das Prinzip der Nachhaltigkeit ist eigentlich dazu gedacht, zu helfen, Zielkonflikte zu überwinden, und das werden wir bei den SDGs, die Sie angesprochen haben, finden. Sie haben dann noch gefragt, wie sich das denn mit der Nachhaltigkeitsstrategie verhält. Da ist ja jetzt ganz klar vorgesehen, dass die neue Nachhaltigkeitsstrategie noch wesentlich umfangreicher wird. Da muss man sehen, weil wir viel mehr Dinge hier noch tun müssen und nicht nur im Süden, dass sie sehr scharf gefasst ist und es eben auch dem Parlamentarischen Beirat und anderen, die die Nachhaltigkeit prüfen, ermöglicht, noch mal sehr konkret zu prüfen und nicht so im Allgemeinen zu bleiben.

Letztendlich bleibt es aber eine politische Geschichte. Herr Laws hat es ja gesagt, es lässt sich nicht bis auf die letzte Stelle hinterm Komma objektivieren, deswegen kann man Hilfsysteme einsetzen. Das eine ist, dass auch im Ministerium nicht einfach nur interessengeleitet etwas geschieht, das die anderen Ressorts mitreden müssen. Man muss das alles sehr effizient gestalten, klar, und man muss natürlich auch eine Institution haben, die dem Parlamentarischen Beirat hilft, Zeit zu gewinnen und nicht zu verlieren, das ist klar. Und deswegen, Herr Träger, Sie hatten uns ja direkt angesprochen, ja, wir müssen ganz offensiv die Ressourcenfrage stellen. Wenn das nur eine Sonntagsveranstaltung werden soll, das Bundeskanzleramt und der Staatssekretärsausschuss, da sind zumindest wir als NGOs nicht dabei. Wir können das vielleicht ein bisschen lauter sagen als Sie. Ich denke, der Nachhaltigkeitsrat wird das auch thematisieren oder hat es schon thematisiert, aber man kriegt das nicht zum Null-Tarif, das ist klar. Deswegen sind wir auch Gegner dessen, zu sagen, „Ja, der Parlamentarische Beirat soll noch das und das, dass auch noch alles machen“ und dann zu sagen, „Seht mal zu, wie Ihr damit fertig werdet“. Man muss diese Ressourcen

frage einfach stellen.

Vorsitzender: Vielen Dank. Und dann Herr Dr. Jacob und Herr Riedel.

Henrik Riedel (Bertelsmann Stiftung): Ja, ich würde gerne kurz auf die Fragen von Frau Dr. Wilms und Herrn Träger eingehen.

Frau Dr. Wilms, Sie haben ja die Frage aufgeworfen, was es für Mittel oder Möglichkeiten der Objektivierung gibt. Aus meiner Sicht kann ein wesentlicher Beitrag zur Objektivierung dadurch geleistet werden, dass verbindliche Prozess- oder Methodenstandards definiert werden, die letztlich in allen Gesetzgebungsverfahren auch einzuhalten sind. Also, aus meiner Sicht ginge es darum, tatsächlich in allen Fällen eine Nachhaltigkeitsprüfung durchzuführen, zumindest alle Managementregeln bei der Zielbeschreibung zu berücksichtigen und dann in allen Fällen auch eine Vorprüfung durchzuführen, das heißt zu prüfen, inwieweit die Indikatoren-Bereiche der Nachhaltigkeitsstrategie durch ein Gesetzgebungsverfahren betroffen sind. Fallweise wäre dann beispielsweise eine detailliertere Hauptprüfung auf Indikatorenebene durchzuführen. Außerdem könnten auch Prozess- oder Methodenstandards hinsichtlich der Einbeziehung von Externen, das heißt Partizipationsstandards, definiert werden, die dann auch relativ leicht, insbesondere, wenn sie dokumentiert werden und sich in der Gesetzesbegründung wiederfinden, überprüft werden könnten.

Zu Herrn Träger: Aus meiner Sicht könnte den Kapazitätsgrenzen des Parlamentarischen Beirates sehr gut dadurch Rechnung getragen werden, dass Sie sich auf die fallweise inhaltliche Prüfung der Ergebnisse von Nachhaltigkeitsprüfungen konzentrieren. Und die Überprüfung von Prozess- oder Methodenstandards dem Gremium überlassen, das aus meiner Sicht hierfür prädestiniert ist, nämlich dem Nationalen Normenkontrollrat. Das Mandat des Nationalen Kontrollrats müsste natürlich hinsichtlich der Prozess- und Methodenprüfung bei Nachhaltigkeitsprüfungen erweitert werden. Relativ einfach erscheint mir aber eine Prüfung der Frage: Sind Nachhaltigkeitsprüfungen durchgeführt worden, ist bei der Zielbeschreibung ein wesentlicher Aspekt der Managementregeln aus der Nachhaltigkeitsstrategie berücksichtigt



worden usw.?

Sie haben auch nach einem Beispiel gefragt, wie eine solche Prüfung erfolgen könnte. Ich habe mir einmal den Referentenentwurf des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes angeschaut. Hier findet sich beispielsweise im Vorblatt überhaupt kein Verweis auf die Nachhaltigkeitsprüfung, allerdings dann in der Gesetzesbegründung. In der Gesetzesbegründung wird aber lediglich darauf eingegangen, inwieweit der Referentenentwurf oder das Elektroggesetz einzelne Managementregeln, hier in diesem Fall 1, 4 und 6 betrifft. Es steht aber nichts in der Gesetzesbegründung dazu, inwieweit beispielsweise auch einzelne Indikatoren-Bereiche betroffen sind, obwohl man das ja relativ leicht schließen kann, beispielsweise der Indikatoren-Bereich „Ressourcenschonung“ und einzelne Indikatoren, wie „Energieproduktivität“, „Primärenergieverbrauch“ oder „Rohstoffproduktivität“ mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit durch dieses Gesetz und die darin vorgesehenen Maßnahmen betroffen sind. Insofern würde also der Nationale Normenkontrollrat relativ leicht überprüfen können, ob die betroffenen Indikatoren-Bereiche hier untersucht worden sind und auch die Auswirkungen plausibel sind. Eine weitergehende Prüfung wäre dann aber aus unserer Sicht nicht sinnvollerweise beim Nationalen Normenkontrollrat angesiedelt, sondern könnte dann gegebenenfalls hier durch den Parlamentarischen Beirat erfolgen.

Dr. Klaus Jacob (Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin): Danke. Ja, auch nochmal die Frage aufgreifend, die Herr Träger aufgeworfen hat, wie sähe das denn zum Beispiel aus, wenn Sie Abgeordneter in Großbritannien wären oder in der Europäischen Kommission: Sie würden ein zehnteitiges Dokument erhalten, das die Zusammenfassung der Folgenabschätzung beinhaltet und die Wirkungsketten beschreibt, die untersucht worden sind, die Ergebnisse, die Befunde daraus, die Prozessschritte, wie man dazu gekommen ist, welche Methoden gewählt werden können. Frau Wilms, auf dieser Basis könnten Sie nach unserem Dafürhalten beurteilen, ob die Analyse ausreichend ist. Sie könnten, glaube ich, sich gut darüber zanken, ob das Gesetz nachhaltig ist. Denn, Herr Lenz, Zielkonflikte kriegen Sie durch eine Nachhaltigkeitsprüfung

natürlich nicht aufgelöst, Sie kriegen Sie aber auf den Tisch gebracht und können darüber diskutieren. Die Frage, ob Ihnen die Analyse ausreicht, um das zu beurteilen, die glaube ich, können Sie immer noch im Konsens beurteilen, genauso wie die Frage nach den Prozessschritten, der Beteiligung und Veröffentlichung oder ob die Öffentlichkeit dazu Stellung nehmen konnte, dass die Analyse durchgeführt worden ist. Ich will nochmal darauf insistieren, das ist keine Mehrarbeit.

Frau Wilms, Sie fragten nach Haushaltswirksamkeiten. Die Arbeiten werden gemacht in den Verwaltungen, die Analysen sind da. Was Sie initiieren könnten und sollten unserem Dafürhalten nach, ist, dieses ans Tageslicht zu bringen, was dort schon stattgefunden hat und diese zehn Seiten nicht nur sich selber, sondern auch der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, um das dann auch zum Gegenstand der Debatte zu machen.

Herr Lenz, Sie fragten auch nach der Monetarisierung. Manche Länder machen das sehr stark in Kosten-Nutzen-Analysen. Das hat seine Risiken, dass eben Nutzenaspekte vernachlässigt werden. Es hat aber auch seine Chancen, dass, wenn in Großbritannien, in den USA jetzt Klimaschutz, Klimawandel auch systematisch berücksichtigt wird, das eine bedeutendere Stelle bekommt, als das bisher der Fall ist. Also, ich glaube, man sollte nicht „Entweder“ „Oder“, sondern mit beiden Mechanismen dabei spielen, wie das gute Praxis, glaube ich, auch in der Europäischen Kommission ist.

Herr Marschall: Gibt es das Vorbild? Ich glaube nicht, das muss jedes Land machen. Ich würde verweisen aber auch insbesondere auf die Länder, die den Weg gegangen sind, Nachhaltigkeitsaspekte in die Gesetzesfolgenabschätzung wirklich zu integrieren und das zu einem integrierten System zu machen und nicht als eine separate Prüfung durchzuführen. Sie fragten auch nach dem Vorfeld, nach den Parteiprogrammen. In der Tat, in den Niederlanden stellen die Parteien im Wahlkampf ihre Parteiprogramme, ihre Wahlprogramme, je zwei Regierungsagenturen zur Verfügung, der PBL für die Umweltseite und der Niederländischen Bereitungsbehörde für Wirtschaftsprüfung. Die untersuchen das dann einmal aus der



Perspektive der ökonomischen Kosten und einmal aus der Perspektive der Auswirkungen auf die Umwelt. Sie stellen die Untersuchungen der Öffentlichkeit zur Verfügung. Das ist ein sehr interessanter Ansatz, ist freiwillig von den Parteien, aber befördert die Diskussionen allemal.

Strategien und Ausgabenprogramme, da gibt es ganz viele Beispiele, da könnte man Optionen im alternativen Vergleich untersuchen. Irgendjemand fragte, ob man denn objektiv sein kann. Also, man hat nicht die Glaskugel, um langfristig in die Zukunft zu schauen, aber man kann eben die Optionen miteinander vergleichen unter den verschiedenen Gesichtspunkten nachhaltiger Entwicklung. Also: Optionenvergleich, Transparenz in der Analyse, sind, glaube ich, Schlüssel, um das weiter voranzubringen.

Vorsitzender: Vielen Dank. Professor Wittberg.

Prof. Volker Wittberg (Fachhochschule des Mittelstands, FHM): Ja aus der Zusammenfassung der Fragen, aber auch schon von dem, was gesagt wurde, vielleicht zwei Punkte, die aus meiner Sicht auch leitmotivisch für die Modellentwicklung des Nationalen Nachhaltigkeitskompass waren. Das Thema ist so mächtig, dass man, ohne sich zu überfordern und dann zu scheitern, im Prinzip aus meiner Sicht zwei Schritte zwingend gehen muss.

Schritt eins ist Reduzierung. Reduzierung kann einerseits - Herr Träger, Sie hatten danach gefragt - in der Zahl der zu betrachtenden Gesetze liegen, kann aber auch genauso in der Zahl der zu untersuchenden Kriterien liegen. Und wenn man den zweiten Schritt gehen will, dann haben unsere Beispiele, die wir auch zusammen mit der Ministerialebene im Bundesumweltministerium gegangen sind, beispielsweise bei der Analyse der nationalen Umsetzung der Industrial Emissions Directive, was jetzt nun nicht Kleinkunstbühne mehr war, gezeigt, dass, wenn man sich das im Detail anguckt, ja nicht immer alle 21 Kriterien der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie betroffen sind. Da ist ja nicht immer Kriminalität betroffen, Terrorismus, nicht immer Wasserqualität, alles gleichzeitig, sondern es sind einzelne Kriterien, die besonders adressiert sind, und ich glaube, da muss man auch den Mut haben, sich auf die zu beschränken,

die tatsächlich im Wesenskern des jeweiligen Vorhabens liegen und nicht alle möglichen Seiteneffekte auch mit zu berücksichtigen wollen.

Das Zweite ist, und das geht damit einher, eine brutale Vereinfachung. Ich glaube, man tut sich selbst keinen Gefallen damit, wenn man versuchen will, alles bis ins Detail zu analysieren, man wird scheitern. Ich gebe Ihnen ein Beispiel: Bei der Ermittlung der Folgen im Bereich Luftqualität der CO₂-Emission, der greenhouse gas effect, wird ja immer gerne monetarisiert, aber überall unterschiedlich. Die Europäische Kommission rechnet mit 70 Euro pro Tonne, das Weiße Haus, das Office of Management and Budget, mit 2.700 US-Dollar, der Gouverneur von Kalifornien mit 3.200 Dollar. Die Zahlen sind alle nicht richtiger oder falscher als die jeweils andere. Aber die haben halt ihre Berechnungslogik darin, ob sie unmittelbare Effekte, ob sie mittelbare Effekte mit einbeziehen und, und, und. Das heißt, also auch bei einer scheinbaren Objektivität durch Zahlen in Euro oder Dollar oder umgerechneter Währung muss man sich die genau angucken, die sind de facto nicht vergleichbar. Deswegen bin ich ja so ein Fan dieses Schweizer Modells, wo ich sage, es ist genauso gut, ob ich weiß, der Effekt ist groß oder klein, wie wenn ich weiß, wie groß oder wie klein.

Dann bin ich auch bei den Zielkonflikten. Ich glaube, was wir auch aus der Schweiz lernen können, ist, dass die Nachhaltigkeitsprüfung kein Nachhaltigkeitsverdikt ist. Und damit ist es auch, ich will nicht sagen egal, aber eigentlich liegt der Wert in dieser Prüfung in der Transparenz, was ich da eigentlich tue, ob ich jetzt ökologisch was Gutes oder Schlechtes tue, ökonomisch oder eben auch sozial. Und ich kann mir da natürlich als Politiker die Entscheidung nicht abnehmen lassen durch so ein Modell, wie ich das jetzt gegeneinander abwäge. Aber das ist ja im Prinzip auch das Wesen des Parlamentarismus, dass ich das als Politiker tue und im Prinzip das auf guter Grundlage, und insofern muss man das auch wahrscheinlich nicht haben.

Was und wofür ich plädieren würde, ist die Einbindung der Regierungsebene. Das heißt, dort, wo die Entwürfe verfasst werden, sollte diese Überprüfung der einzelnen Kriterien, nach welchem



Modell auch immer - ich bin natürlich Fan des Kompasses -, eingefordert werden. Und wenn man nach Objektivität fragt, dann kann man natürlich auch - wir haben das ja im Bereich der Bürokratiekostenmessung erlebt -, mixed committees durchaus mal bestellen. Dass man sagt, man macht so eine Diskussion mal, wenn man nicht so genau weiß und wenn der Punkt so wichtig ist, dass man sich unterschiedliche Meinungen einholt - das tun die Schweizer auch - und das dann versucht zu schätzen. Dass man aber versucht, zu einer guten Einschätzung zu kommen - und ich sage „Schätzung“ bewusst als Messung - und auch gar nicht vorzugaukeln, dass ich da irgendwas messen könnte.

So, und der letzte Punkt, den ich mir notiert habe, war die Frage nach den politischen Ebenen, der Verzahnung. Wir haben diesen Kompass gerade frisch in einen kommunalen Nachhaltigkeitskompass überführt. Der wird jetzt vom Kreis Lippe erprobt. Der Methode ist es prinzipiell immer egal, welche Kriterien man da reinsteckt und welche Vorhaben. Das heißt, da kann man selektiv vorgehen, man kann umfänglich vorgehen. Der Kreis Lippe hat jetzt auch mit einigen wenigen Dingen angefangen, und man lernt ja auch in diesem Prozess. Ich glaube, das erhellende Moment, und jetzt will ich nicht den Deutschen Bundestag mit dem Lippeschen Kreistag vergleichen, aber das erhellende Moment war einfach, dass man da auf einer ganz anderen Ebene plötzlich die Dinge diskutiert. Man hat eine Transparenz darüber, man hat irgendwie eine Indikation darüber, was man da eigentlich tut und ist dann sicherlich entscheidungssicherer. Ich glaube auch, und da bin ich sehr nahe bei Ihnen, Frau Dr. Wilms, dass das dann auch Sinn macht für so ein Gremium wie den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung, dass man sich hier eine konsensuale Meinung bildet und damit auch das Statement abgibt: Das passiert dann. Und dann kann man im weiteren politischen Prozess natürlich immer noch entscheiden, und das ist dann wahrscheinlich wieder Parteipolitik, welche Kriterien jetzt bedeutender sind und welche weniger bedeutend sind. Und man wird ja nicht ein Gesetz finden, wo alles grün ist oder alles rot ist, das wird ja immer irgendwie eine Mischung davon sein. Ja, ich hoffe, jetzt habe ich die meisten Fragen getroffen und nichts wiederholt, was die anderen schon gesagt

haben.

Vorsitzender: Ja, vielen Dank. Jetzt haben wir wirklich einen Konflikt. Wir haben zum einen kurz vor 19:30 Uhr und sind zum anderen am Ende der beiden vereinbarten Runden. Andererseits hat sich jetzt noch der Kollege Stein zu Wort gemeldet, den ich ungerne gleich in seiner ersten Sitzung als ordentliches Mitglied abwürgen möchte. Deshalb wäre mein Vorschlag, Peter, dass Du die Frage formulierst, wir aber daran nicht eine ganze Runde anschließen, sondern Du konkret sagst, welchen der Sachverständigen Du befragst und wir dann die Antworten noch hören.

Abg. **Peter Stein** (CDU/CSU): Herzlichen Dank für diese Sonderbehandlung. Ich kann es von daher recht kurz machen, weil der Professor Wittberg mir da fast aus der Seele meiner Frage gesprochen hat, auch im Zusammenhang mit dem, was Frau Dr. Wilms vorgetragen hat, diese Frage der Vereinfachung.

Ich habe hier drei Dimensionen, ich habe Indikatoren, ich habe die 21 Kriterien, und ich kenne das eigentlich aus der beruflichen Praxis, diese matrizenhafte Voruntersuchung. Ich kenne das aus der UVP-Vorprüfung, ich kenne das aus der Altlastenvorabschätzung, ich kenne das aus vielen anderen Verfahren.

Meine Frage wäre, und die kann ich wahrscheinlich jetzt an Professor Wittberg auch ganz kurz richten: Können Sie sich vorstellen, dass es Sinn macht - ich denke mal, aus dem, was Sie vorgelegt hatten, geht die Antwort fast schon hervor -, dass man zwischen diesen drei Dimensionen und diesen 21 Kriterien sogenannte Schutzgüter ableitet? Wir kennen fünf Schutzgüter, wenn ich hier im Bodenverfahren bin. Dass wir etwas finden, was uns möglich macht, das, was Frau Dr. Wilms möglicherweise zu Recht kritisiert hat, zu ändern. Ich sehe dort übrigens auch ein Problem, wenn ich zwischen Ministerien ausgleichen würde, die ihre Schnittmengen auch unterschiedlich setzen werden in einem möglicherweise gemeinsamen Peer Review. Wenn ich da eine vereinfachte Matrix einführe, die etwas mehr als die drei Dimensionen, aber schon zusammengefasst einen Überbegriff in sogenannte Schutzgüter abbildet, die ich vereinfacht mit einer Ampel mit Plus-Minus-Null



oder wie auch immer einfach vorprüfen kann. Können Sie sich das vorstellen können? Ist es das, was Sie auch vorschlagen?

Prof. Volker Wittberg (Fachhochschule des Mittelstands, FHM): Absolut, ich würde auch vorschlagen, so simpel wie möglich anzufangen. Und die Erfahrung lehrt es im Prinzip auch in der Bürokratiekostenabschätzung. Der Erfinder dieses Standard-Kosten-Modells, André Nijssen, sagt ja immer so schön, the standard-cost-model is not more than an excel spreadsheet. Und am Ende ist das ja so. Das fing an mit den Informationspflichten, jetzt sind wir beim Erfüllungsaufwand. Am Anfang waren nur die Belastungen der Wirtschaft im Fokus der Betrachtung und, und, und. Das heißt, es ging am Anfang mit einer ganz simplen Ebene, mit einer ganz simplen Vorprüfung los und hat sich dann schrittweise weiterentwickelt. Und ich glaube auch, dass, wenn Sie auf die ministerielle Arbeit zurückgreifen, was ich schon sehr empfehlen würde, Sie dann auch eine Chance haben, die Zeit zu nutzen für eine Entwicklung in den Häusern, eben angefangen mit vielleicht fünf Bausteinen, die sich dann auch systematisch methodologisch, aber auch inhaltlich erweitern. Und man sagt: „Okay, wenn ich den Schritt jetzt gegang-

bin, kann ich auch über den nächsten nachdenken.“ Und dafür würde ich werben, dafür ist die Methode durchaus offen, absolut. Also, nicht alles auf einmal machen.

Vorsitzender: Ja, vielen herzlichen Dank. Wir sind damit am Ende unserer Anhörung. Ich darf mich bei Ihnen sehr herzlich bedanken für Ihren Input, dem spiegelbildlich unser Erkenntnisgewinn gegenüber steht. Wir haben, wie ich finde, viele unterschiedliche Anregungen bekommen, und das ist jetzt der Startschuss für unsere weitere Arbeit. Wir haben eine Berichterstatter-Gruppe zu diesem Thema auch eingerichtet, die Carsten Träger leitet, die sich mit den Ergebnissen befassen wird, die uns dann wiederum Empfehlungen geben wird für unsere Weiterentwicklung. Insofern war das heute ein wertvoller Beitrag für unsere Arbeit. Wir werden Sie wiederum auf dem Laufenden halten, sicherlich auch wieder mit Ihnen das Gespräch suchen. Vielen herzlichen Dank für Ihre Mühe, für Ihre Zeit. Danke, dass Sie da waren.

Damit ist diese Sitzung geschlossen, damit auch der öffentliche Teil der heutigen Sitzung.

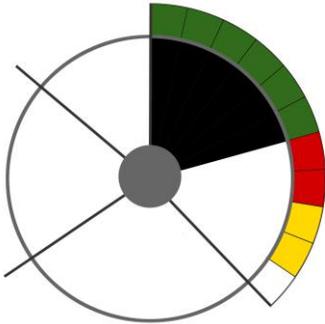
Schluss der Sitzung: 19:30 Uhr

Andreas Jung, MdB
Vorsitzender

Deutscher Bundestag
Parlamentarischer Beirat
f. nachhaltige Entwicklung

Ausschussdrucksache
18(23)33-1

Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsprüfung
Nationaler Nachhaltigkeitskompass



Nationaler Nachhaltigkeitskompass Standardnutzen-Modell

Öffentliche Anhörung des
Parlamentarischen Beirats für Nachhaltige Entwicklung
am 25. Februar 2015



Staatlich anerkannte, private
**Fachhochschule des
Mittelstands (FHM)**
Nationales Zentrum für Bürokratiekostenabbau

Stellungnahme vorgelegt von der
Fachhochschule des Mittelstands (FHM), Bielefeld,
Nationales Zentrum für Bürokratiekostenabbau
Prof. Dr. Volker Wittberg

1. Der Nationale Nachhaltigkeitskompass als Ergebnis der Nachhaltigkeitsprüfung

In dem mit Förderung durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit entwickelten Nationalen Nachhaltigkeitskompass werden die Nachhaltigkeitswirkungen von Gesetzen für den politischen Entscheidungsträger auf einen Blick plastisch und transparent illustriert.

Das Ergebnis der Nachhaltigkeitsprüfung von Gesetzen im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung ist der „Nationale Nachhaltigkeitskompass“ (s. Graphik), der systematisch die Bewertung der verschiedenen Nachhaltigkeitskriterien in Bezug auf das jeweils untersuchte Gesetz darstellt:

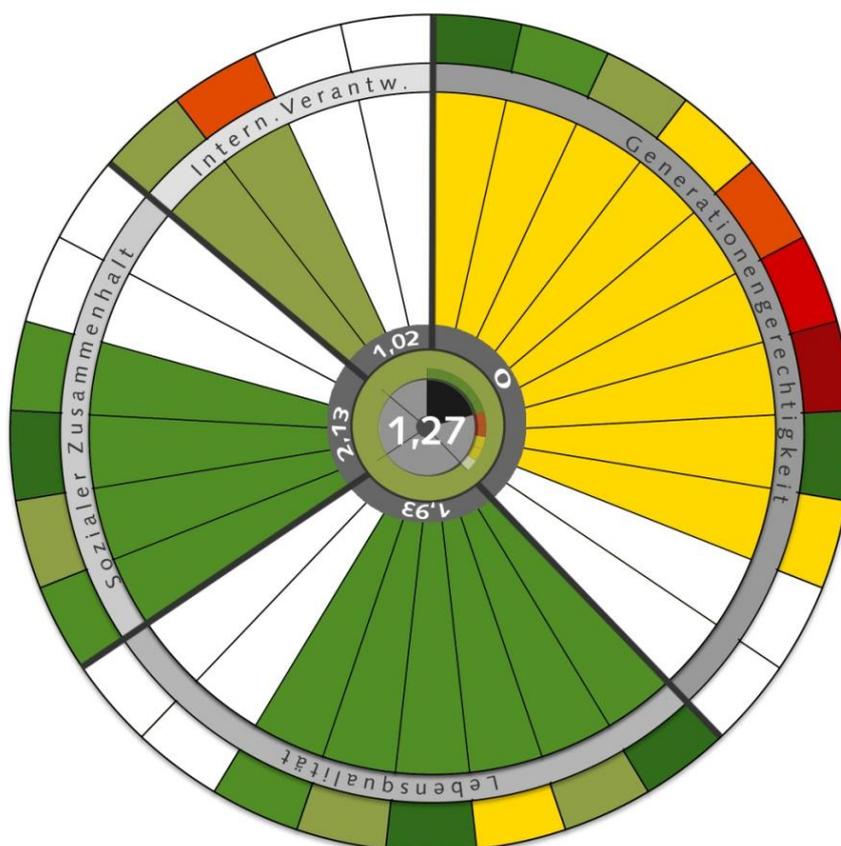


Abbildung: Nationaler Nachhaltigkeitskompass

Quelle: Forschungsprojekt FHM-NZBA: Entwicklung eines Standardnutzen-Modells zur systematischen Schätzung des Nutzens von Gesetzen und Regelungen auf der Basis eines nachhaltigen Wachstumsbegriffs

Der Kompass ist die graphische Abbildung der numerischen Ergebnisse der Nachhaltigkeitsprüfung. In den vier Sektoren des Kreises werden die Einzelergebnisse der vier Indikatoren-Bereiche der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie „Generationengerechtigkeit“, „Lebensqualität“, „Sozialer Zusammenhalt“ und „Internationale Verantwortung“ eingetragen. Die einzelnen Tortenstücke, die die 21 untersuchten Nachhaltigkeitsindikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sowie gegebenenfalls gesetzesspezifische Zusatzindikatoren darstellen, werden in Abhängigkeit von den Nachhaltigkeitswirkungen wie folgt farblich gekennzeichnet: grün = positiver Einfluss des Gesetzes auf den Nachhaltigkeitsindikator; gelb= weder positiver noch negativer Einfluß; rot = negativer Einfluss; weiß = irrelevant, d.h. das Gesetz steht in keiner Beziehung zu diesem Indikator. Im Zentrum des Kompasses werden die doppelt aggregierten Nachhaltigkeitswerte eingetragen: zunächst die Ergebnisse der vier Indikatoren-Bereiche; im Mittelpunkt des Kompasses findet sich zentral der aggregierte und gewichtete Gesamtnutzenwert in Bezug auf den Nachhaltigkeitsnutzen des Gesetzes als plastisches Endergebnis.

So erhält der die Nachhaltigkeitsprüfung vornehmende Ministerialbeamte oder der politische Entscheider auf einen Blick Auskunft über alle Nachhaltigkeitswirkungen eines Gesetzes auf Grundlage der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. In der anschaulichen Konzentration zahlreicher Informationen in dieser Kompass-Form liegt der besondere Vorteil der Darstellung, auch wenn durch die Aggregation selbstverständlich Teilinformationen verloren gehen: Die Vor- und Nachteile eines Gesetzes hinsichtlich seiner Nachhaltigkeitswirkungen, seine Stärken und Schwächen und damit auch die Verbesserungspotentiale werden auf diese Weise visualisiert und sind sofort für den Entscheider sichtbar; er kann die darüber hinaus benötigten Informationen dann gezielt in den zugrunde liegenden Berechnungen vertiefen.

Selbstverständlich soll das Ergebnis kein Nachhaltigkeitsverdikt für den unabhängigen Politiker bedeuten. Vielmehr wird so aber die nötige Transparenz für den politischen Entscheidungsprozess hergestellt und dem politischen Entscheider ein leicht handhabbares Arbeitsmittel als Entscheidungshilfe an die Hand gegeben, um über das „OB“ eines Gesetzesvorhabens, also den Nutzen einer gesetzgeberischen Maßnahme unter selbst gesetzten Nachhaltigkeitsmaßstäben zu befinden.

Der Nationale Nachhaltigkeitskompass verkörpert ein leicht handhabbares Modell zur systematischen Schätzung der Nachhaltigkeitswirkungen von Gesetzen und Regelungen. In dem Nationalen Nachhaltigkeitskompass werden die Nachhaltigkeitswirkungen von Gesetzen für den politischen Entscheider auf einen Blick plastisch und transparent illustriert.

2. Role model Nachhaltigkeit: Nationale Nachhaltigkeitsstrategie

Indikatoren

- I. Generationengerechtigkeit
- II. Lebensqualität
- III. Sozialer Zusammenhalt
- IV. Internationale Verantwortung



Abbildung: Nationale Nachhaltigkeitsstrategie

Die **nachhaltige Entwicklung** ist durch die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ausdrücklich zum **ressortübergreifenden allgemeinen Leitprinzip der Politik** der Bundesregierung erklärt worden.

Daher müssen die Auswirkungen jedes Rechtsetzungsvorhabens auf die **Nachhaltigkeit im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung** durch das federführende Ressort untersucht und im Ergebnis dargestellt werden.

Die nachhaltige Entwicklung zu fördern, ist mithin amtlich ausgewiesenes Ziel deutscher Rechtsetzung. § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) legt sie als **Binnenrecht der Bundesregierung** quasi als **Neben-Ziel neben den originären Zielen des jeweiligen Gesetzes** verbindlich fest. Gesetze sollen nachhaltig sein. Jedenfalls sollen sie nicht gegen das Nachhaltigkeitsprinzip verstoßen.

Die Nachhaltigkeitspolitik „Made in Germany“ ist inzwischen auch mehr als 10 Jahre alt. Die **Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung** wurde im Jahre **2002** verabschiedet und zum Weltgipfel der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg vorgelegt. Diese Strategie wurde auch von den Nachfolgeregerungen in Fortschrittsberichten in 2004, 2008 und zuletzt im Februar 2012 fortgeschrieben.

Die Federführung für die Nachhaltigkeitspolitik liegt beim Bundeskanzleramt, was die besondere Bedeutung dieser Querschnittsaufgabe unterstreicht. Die Gestaltung und

Umsetzung der Strategie erfolgt dabei unter Mitarbeit aller Ressorts, weil die Nachhaltigkeit als Leitprinzip sich in der ganzen Breite des Regierungshandelns widerspiegeln muss.

Damit wird die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie von einem **breiten politischen Konsens** getragen und ist mithin auch demokratisch legitimiert.

Dem Nationalen Nachhaltigkeitskompass werden die Nachhaltigkeitsindikatoren der allgemein anerkannten und politisch legitimierten Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zu Grunde gelegt.

3. Role model Methodik: Schweizer Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB)

Die Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) wird in der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit 2004 v.a. in der Agrar- und Verkehrspolitik, aber auch in weiteren Politiksektoren erfolgreich praktiziert.

Das Verfahren der Nachhaltigkeitsbeurteilung soll im politischen oder verwaltungstechnischen Prozess **Transparenz** für den Gesetzgeber oder andere politische Entscheider schaffen und **frühzeitig Hinweise für Verbesserungen und Optimierungen** geben.

Berücksichtigt werden bei der Bewertung insgesamt **15 Nachhaltigkeitskriterien** des Schweizer Bundesrates und des Interdepartementalen Ausschusses Nachhaltige Entwicklung (IDANE), die aufgeteilt sind auf die untersuchten Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft.

Zur Methodik der Nachhaltigkeitsbeurteilung (Fallbeispiel)

Titel des Vorhabens:
Tourismusresort im Alpenraum

Kurzbeschreibung des Vorhabens:
Im Alpenraum soll ein Tourismusresort mit 6 Hotels und einem Golfplatz entstehen.

Gewählte Referenzentwicklung:
Als Referenzentwicklung dienen die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklungen gemäss BFS.

Datum:
31.07.2008

Durchgeführt von:
Felix Walter (Ecoplan)
Hans-Jakob Boesch (Ecoplan)

Varianten im Vergleich: Anzahl und Art
4 verschiedene Varianten, bei allen unterschiedliche Annahmen bezüglich Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Uffizi federal da svilup dal territori ARE

Beurteilungskriterien (Bundesratskriterien)

Nr.	Bezeichnung	Bewertung der Wirkung	Gewichtung ($\Sigma=100\%$)	Bewertung der Unsicherheit	Bemerkungen
Wirtschaft					
W1	Einkommen und Beschäftigung Einkommen und Beschäftigung erhalten oder mehren (unter Berücksichtigung einer sozial- und raumverträglichen Verteilung)	unbekannt	20.0%	kleine	Zurzeit kann keine Wirkungsbewertung angegeben werden -> zusätzliche Abklärungen sind notwendig.
W2	Produktivkapital Das Produktivkapital, basierend auf dem Sozial- und Humankapital, mindestens erhalten und qualitativ mehren	3	20.0%	grosse	
W3	Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Wirtschaft verbessern	1	20.0%	keine	
W4	Marktmechanismen und Kostenwahrheit Die Marktmechanismen (Preise) unter Berücksichtigung der massgebenden Knappheitsfaktoren und externen Kosten wirken lassen	-1	20.0%	kleine	
W5	Wirtschaften der öffentlichen Hand Wirtschaften der öffentlichen Hand, das nicht auf Kosten zukünftiger Generationen erfolgt (z.B. Schulden, vernachlässigte Werterhaltung)	-2	20.0%	mittlere	

Quelle: Nachhaltigkeitsbeurteilung Leitfadens für Bundesstellen und weitere Interessierte

Titel des Vorhabens:
Tourismusresort im Alpenraum

Datum:
31.07.2008

Kurzbeschreibung des Vorhabens:
Im Alpenraum soll ein Tourismusresort mit 6 Hotels und einem Golfplatz entstehen.

Durchgeführt von:
Felix Walter (Ecoplan)
Hans-Jakob Boesch (Ecoplan)

Gewählte Referenzentwicklung:
Als Referenzentwicklung dienen die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklungen gemäss BFS.

Varianten im Vergleich: Anzahl und Art
4 verschiedene Varianten, bei allen unterschiedliche Annahmen bezüglich Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum

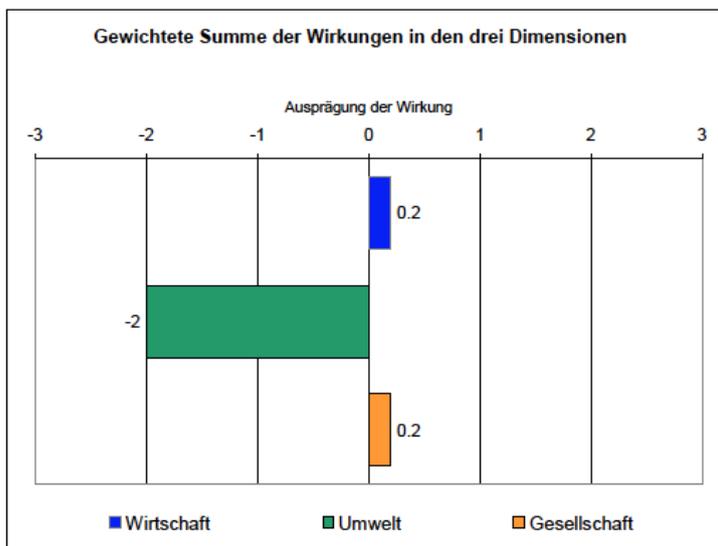
Beurteilungskriterien (Bundesratskriterien)

Nr. Bezeichnung	Ausprägung der Wirkung							unbekannt	Gewichtung	Bewertung der Unsicherheit				Bemerkungen
	-3	-2	-1	0	1	2	3			keine	kleine	mittlere	grosse	
Wirtschaft														
W1 Einkommen und Beschäftigung								X	20%		X			Zurzeit kann keine Wirkungsbewertung angegeben werden -> zusätzliche Abklärungen sind notwendig.
W2 Produktivkapital									20%				X	
W3 Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft									20%	X				
W4 Marktmechanismen und Kostenwahrheit									20%		X			
W5 Wirtschaften der öffentlichen Hand									20%			X		

Quelle: Nachhaltigkeitsbeurteilung, Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte

Gewichtete Wirkungen

Wirkungen:



Anzahl unsichere Wirkungsbewertungen (mittlere und grosse Unsicherheit):

Wirtschaft	2
Umwelt	2
Gesellschaft	2

Anzahl Kriterien ohne Wirkungsbewertung (Wirkungsbewertung unbekannt):

Wirtschaft	1
Umwelt	0
Gesellschaft	0


 Schweizerische Eidgenossenschaft
 Confédération suisse
 Confederazione Svizzera
 Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Uffizi federal da svilup dal territori ARE

Quelle: Nachhaltigkeitsbeurteilung, Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte

Abbildung: Nachhaltigkeitsbeurteilung in der Schweiz

Die in der Schweiz seit Jahren praktizierte Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) erweist sich als geeignetes Vorbild für die Methodik des Nationalen Nachhaltigkeitskompasses.

4. Role Model Vorgehensweise

Das **Standardkosten-Modell (SKM)** stellt eine objektive und international anerkannte Methode zur Messung von Bürokratiekosten dar. Es wurde **Anfang der 1990er Jahre in den Niederlanden entwickelt** und wird inzwischen in zahlreichen Staaten und auf europäischer Ebene genutzt, um mittels eines methodischen Ansatzes einen wesentlichen Ausschnitt bestehender bürokratischer Belastungen systematisch zu ermitteln.

Beide Modelle sind **methodisch parallel aufgebaut** und zeichnen sich durch **die gleichen Erfolgstreiber** aus:

- klare Zielsetzung
- klare Methodik
- strenge Koordinierung
- breite politische Unterstützung und
- Einbeziehung aller Akteure in die Prozesse.

Im Einzelnen (s. Graphik):

success driver	SCM	Nationaler Nachhaltigkeitskompass
Clear target	The goal was clear (quantified target: - 25%), Providing a focal point for political energy, and guiding efforts of civil servants	The goal is to reach the targets stated in the Nationale Nachhaltigkeitsstrategie.
Clear methodology	A national standard (SCM), which was mandatory to use Technical support organised for anyone who wants to apply it (time saving tools, helpdesk)	Methodology "Nationaler Nachhaltigkeitskompass" – to be inserted into the German RIA
Strong coordination	Strong central unit overseeing operation Maximal transparency of implementation, facilitating close monitoring of progress Periodical reporting to Cabinet and Parliament about progress	Identical process and reporting lines as for "Bürokratiekosten".
Broad political support	Broad support of overall goal and methodology used, enabling political discussion to focus on alternative ways of achieving target	Nachhaltigkeits-targets in Germany are undebated, having broad support.
Stakeholder involvement	Deliberate extensive involvement of stakeholders in operation	Broad involvement of stakeholders in development process (Beirat)

Abbildung: Erfolgstreiber Standardkosten- vs. Standardnutzenmodell nach Jeroen Nijland, SCM-Experte

Das Standardnutzen-Modell orientiert sich in seinen methodischen Eigenschaften am Vorbild des Standardkosten-Modells, das inzwischen zum international anerkannten und eingeführten Erfolgsmodell geworden ist.

5. Ergebnis

Zusammenfassend lässt sich der Vorschlag zum Nationalen Nachhaltigkeitskompass wie folgt visualisieren:

Staatlich anerkannte, private
Fachhochschule des Mittelstands (FHM)
 Nationales Zentrum für Bürokratiekostenabbau

vorgelegt von der
 Fachhochschule des Mittelstands (FHM), Bielefeld,
 Nationales Zentrum für Bürokratiekostenabbau

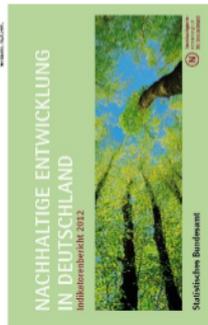
Nationaler Nachhaltigkeitskompass



1. Role Model Nachhaltigkeit

Indikatoren

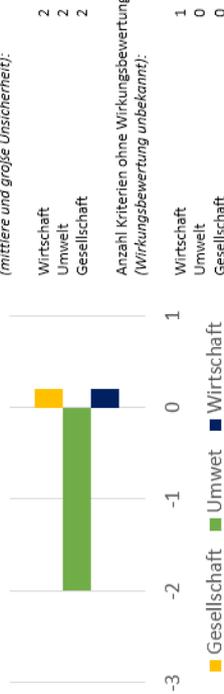
- I. Generationengerechtigkeit
- II. Lebensqualität
- III. Sozialer Zusammenhalt
- IV. Internationale Verantwortung



2. Role Model Methodik

Schweizerische Eidgenossenschaft
 Confédération suisse
 Confederazione Svizzera
 Confederaziun svizra

Nachhaltigkeitsbeurteilung

Anzahl unsichere Wirkungsbewertungen (mittlere und große Unsicherheit):

Wirtschaft	2
Umwelt	2
Gesellschaft	2

Anzahl Kriterien ohne Wirkungsbewertung (Wirkungsbewertung unbekannt):

Wirtschaft	1
Umwelt	0
Gesellschaft	0

3. Role Model Vorgehensweise

Beurteilung durch Entwurfsverfasser

Methodische Koordinierung durch DESTATIS (Z.B. Unterstützung durch Mixed Committees)

Plausibilitätsprüfung

Ausweis Gesetzesvorblatt

4. Ergebnis

Verfahrensschritte analog zur Bürokratiekostenmessung

- Klare Ziel: Nationale Nachhaltigkeitsstrategie
- Klare Methodik: Nationaler Nachhaltigkeitskompass
 - Einfache Anwendung
 - Transparente Vorgehensweise
 - Nachvollziehbare Ergebnisse
 - Flexible Methodenöffnung
- Klarer Prozess
- Erprobtes Verfahren (Praxistest BMUB)

Gefördert durch



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).

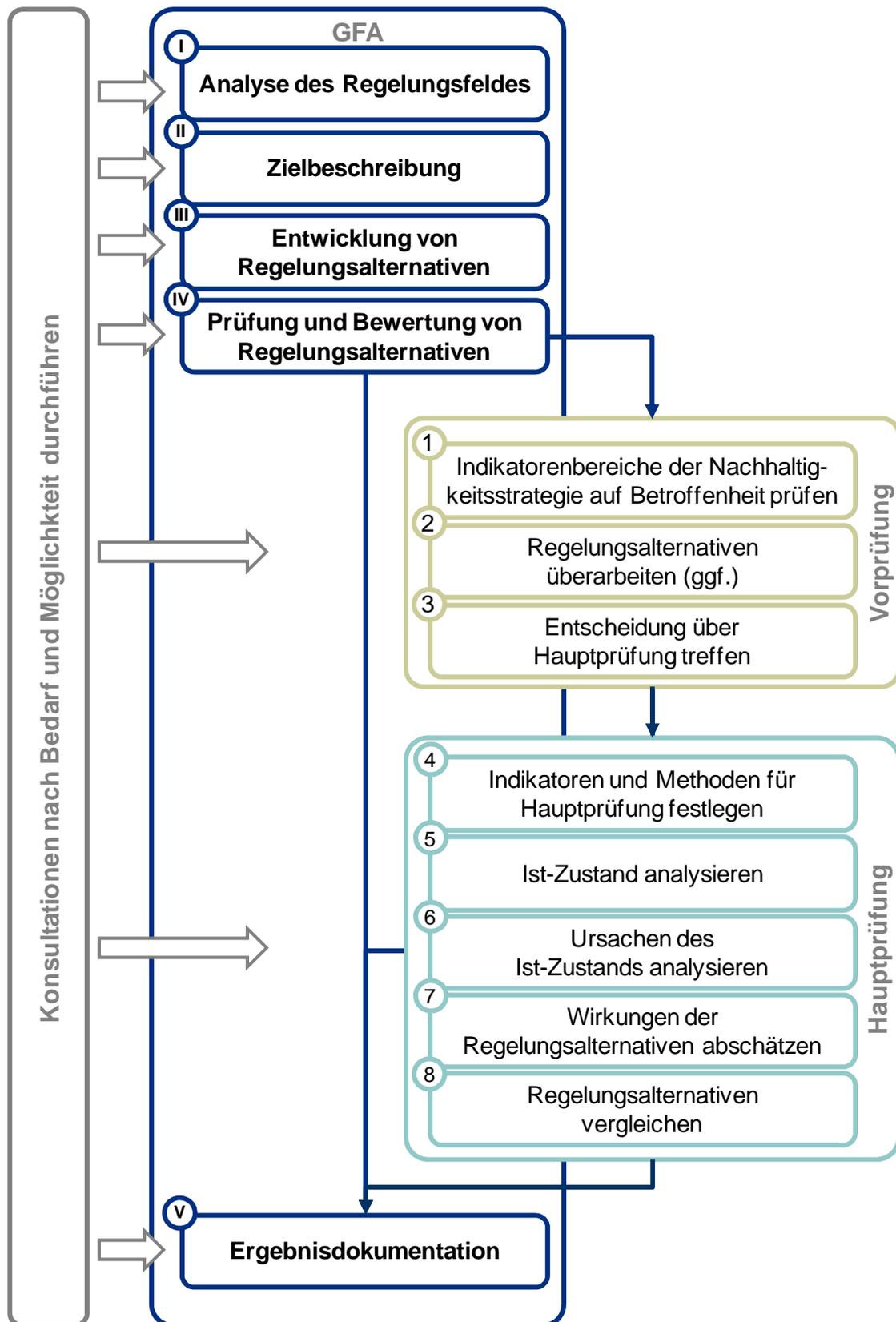


Abbildung 2: Integration der NHP in die GFA

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.

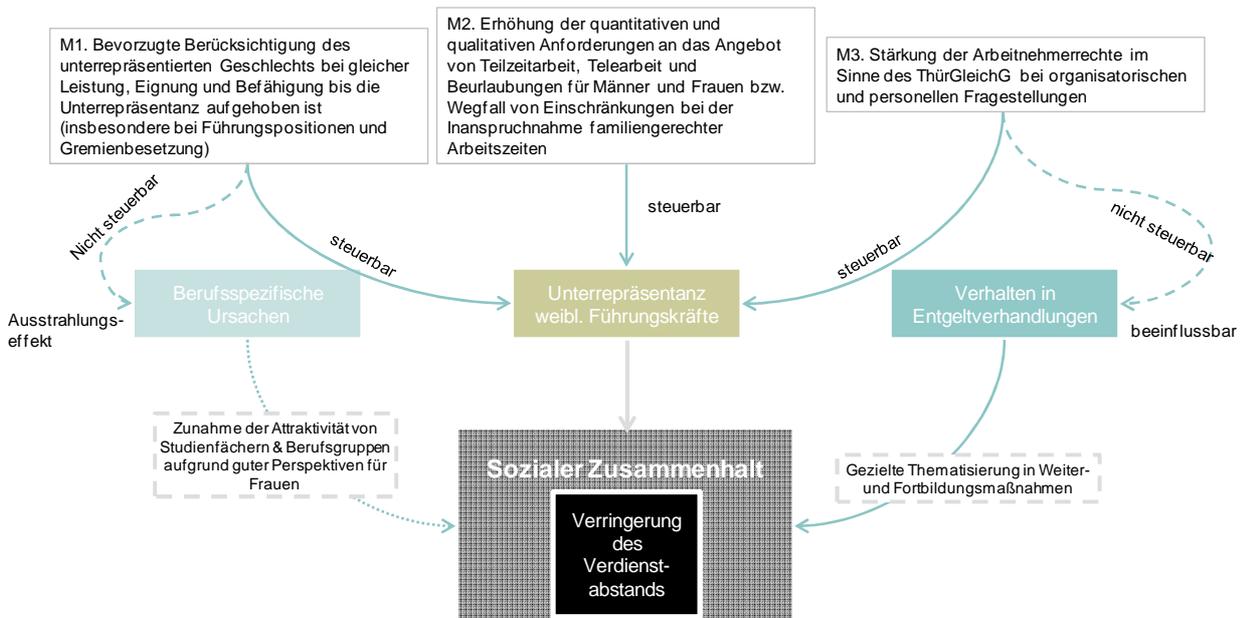


Abbildung 3: Kausalmodell (Mindmap) möglicher Wirkungszusammenhänge am Beispiel des Pilotprojekts „Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes“

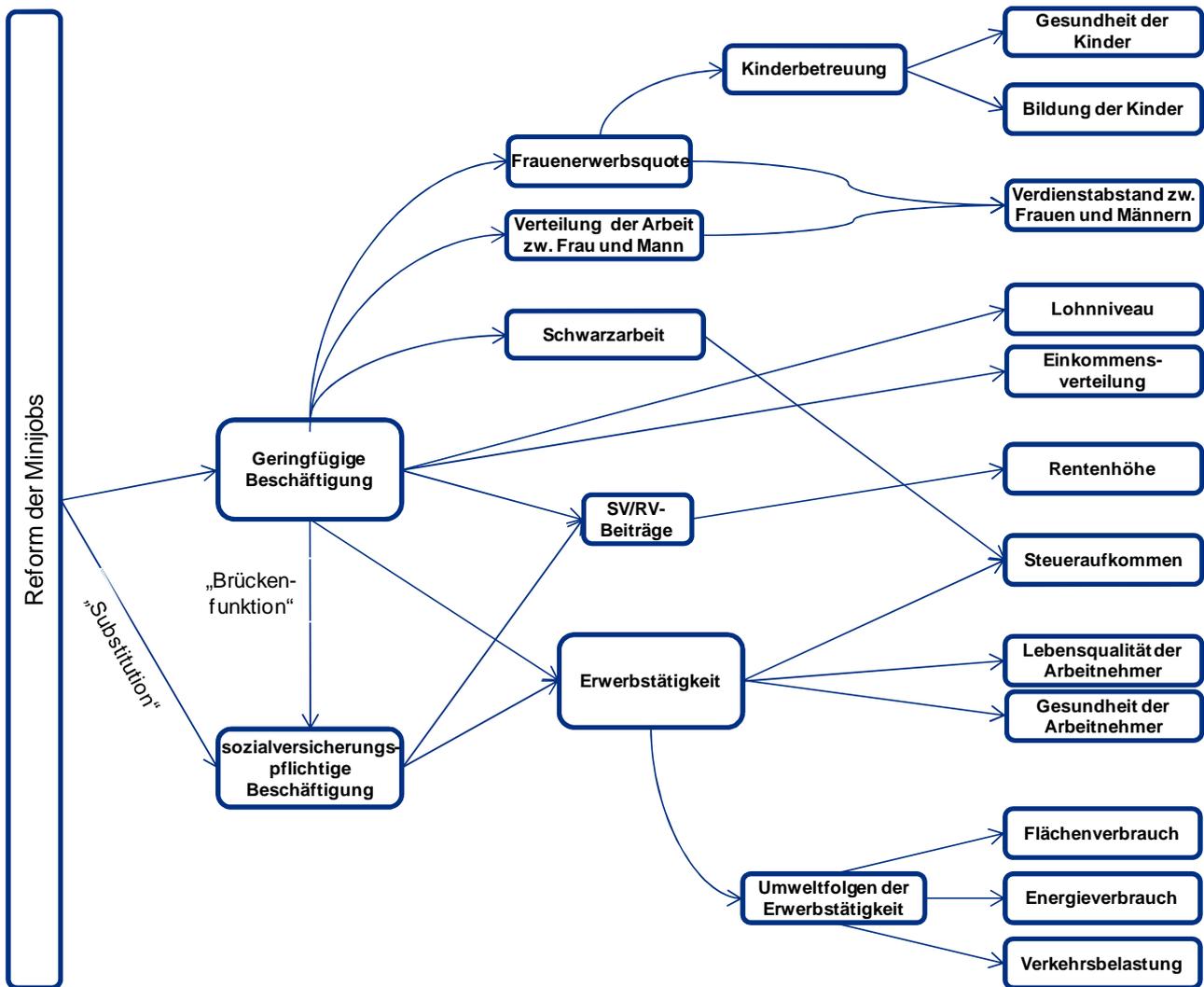


Abbildung 4: Kausalmmodell möglicher Auswirkungen einer Reform der Minijob-Regelung

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 eingestuften Indikatorbereiche. Im Folgenden werden die drei Schritte der Vorprüfung sowie die fünf Schritte der Hauptprüfung im Detail vorgestellt (siehe auch Abbildung 7).

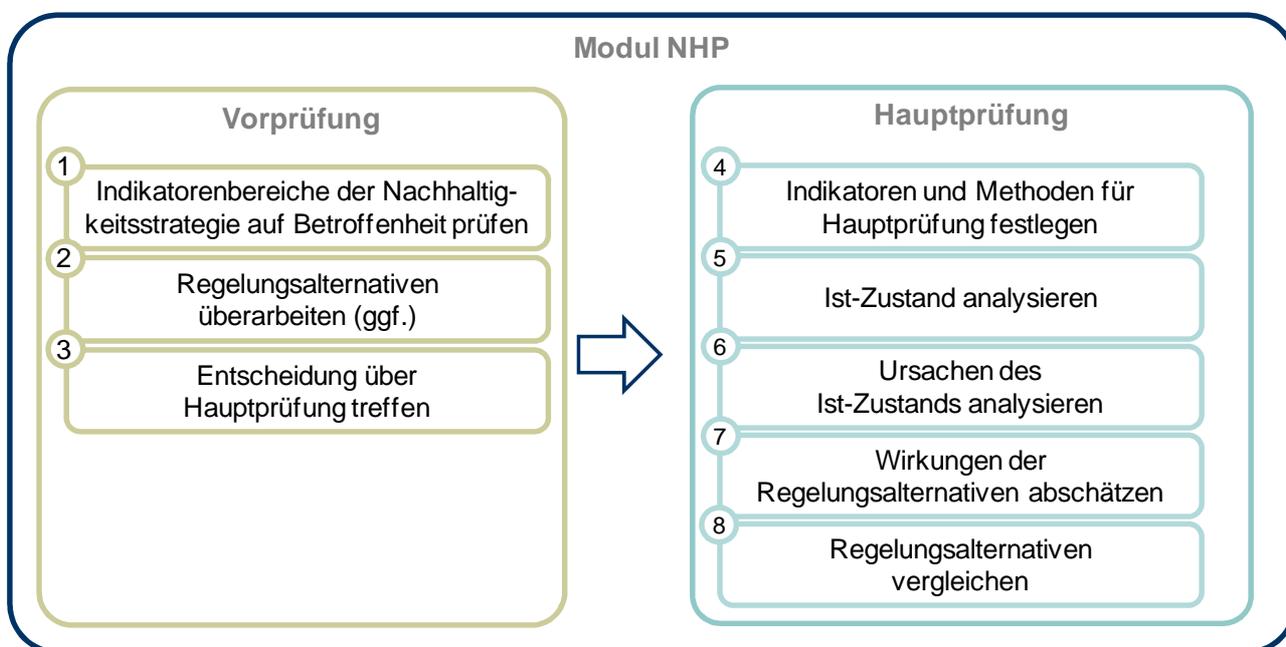


Abbildung 7: Übersicht über die einzelnen Schritte der Vor- und Hauptprüfung

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 Indikatorbereiche analysiert. Die Nachhaltigkeitsstrategie umfasst insgesamt 21 Indikatorbereiche, 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 Zeile 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 Indikatorenbereiche	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.

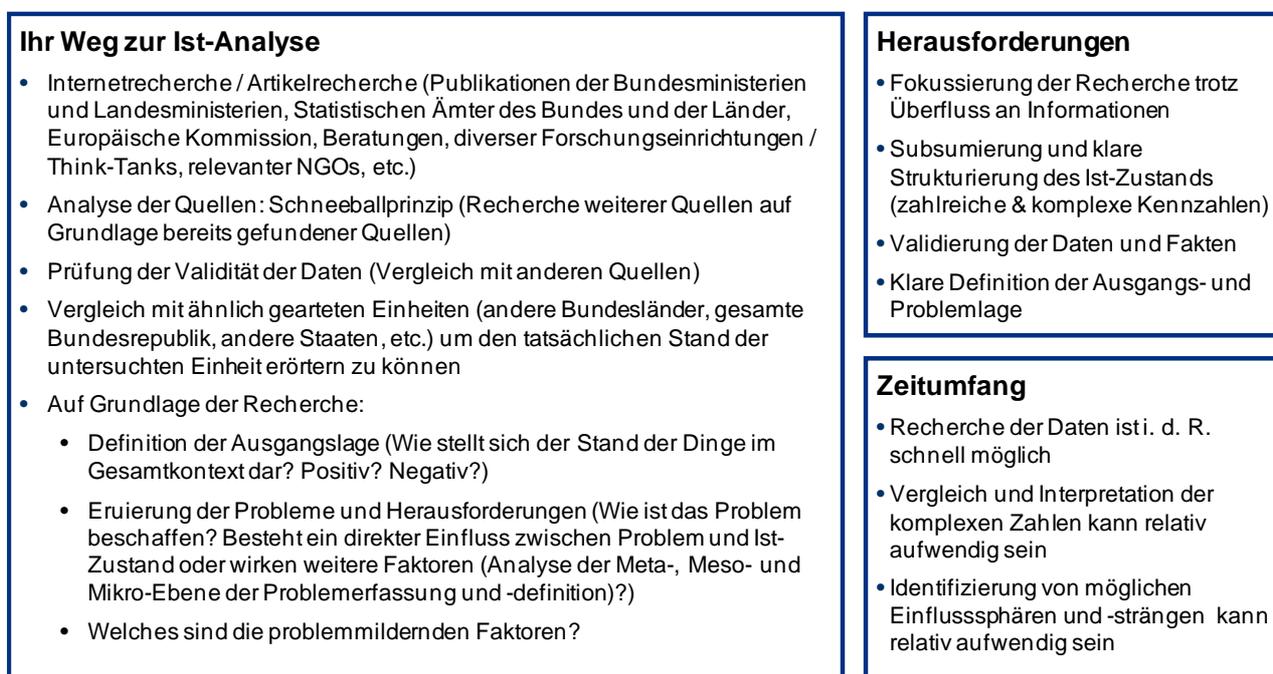


Abbildung 12: Methoden der Ist-Analyse im Beispiel des Pilotprojektes „Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes“

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.

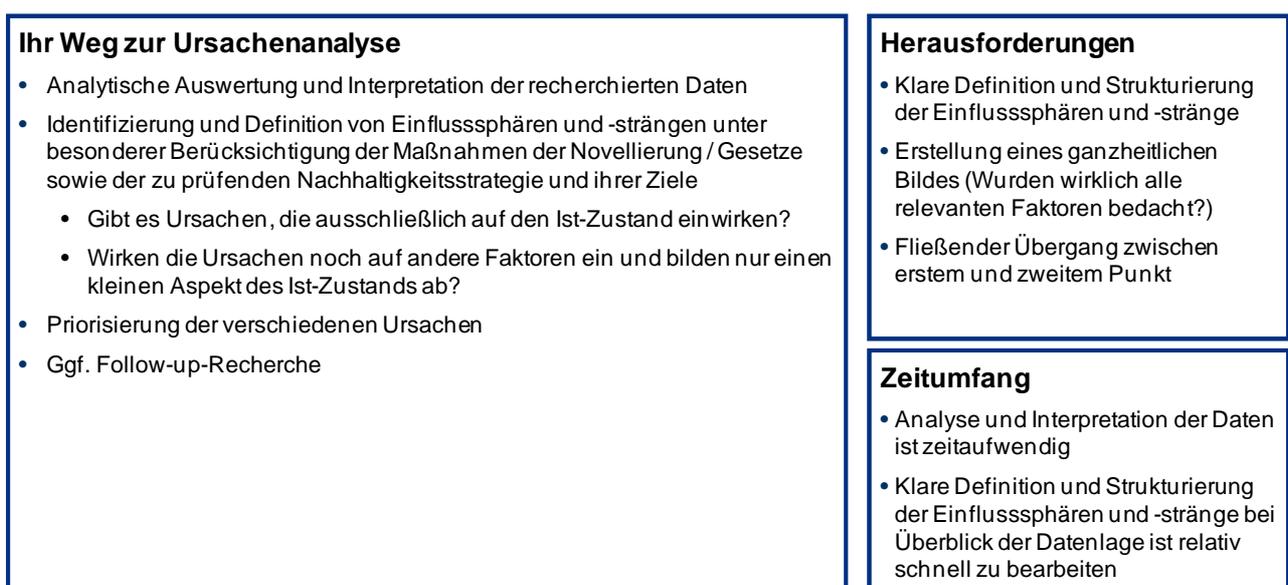


Abbildung 13: Methoden der Ursachen-Analyse im Beispiel des Pilotprojekts “Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes“

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).

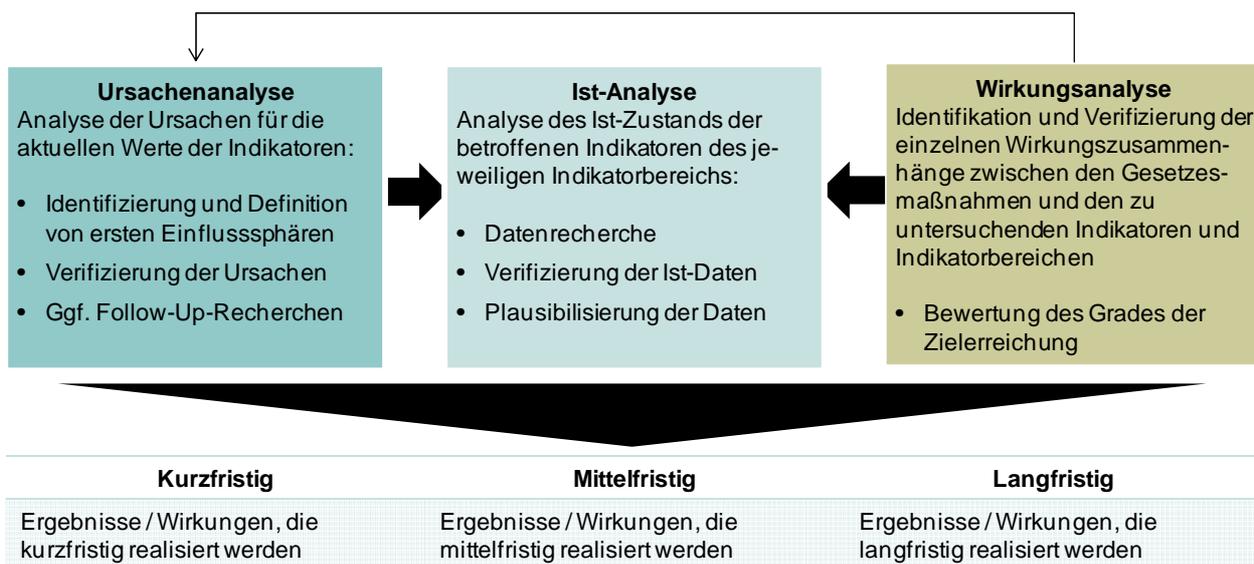


Abbildung 16: Exemplarische Darstellung der Zusammenfassung der Analyseschritte

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 cursorische 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.“

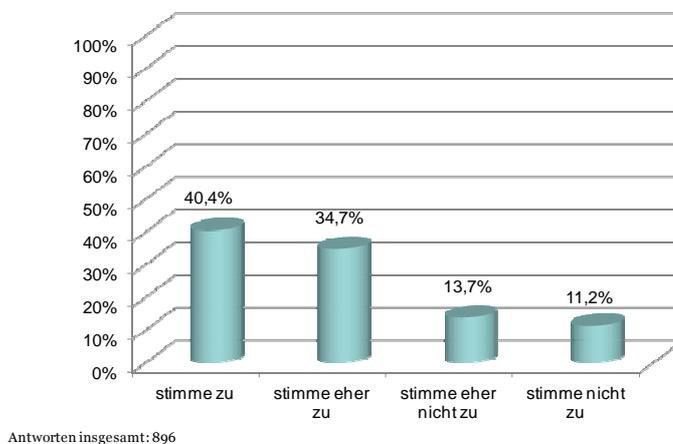


Abbildung 21: Darstellung eines Ergebnisses der Online-Konsultation am Beispiel des Pilotprojekts „Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes“

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

Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Politikfolgenabschätzung im internationalen Vergleich

Innovationen und Trends

Studie der Freien Universität

im Auftrag der Bertelsmann Stiftung

Autoren: Klaus Jacob, Anna-Lena Guske und Volker von Prittwitz

**Deutscher Bundestag
Parlamentarischer Beirat
f. nachhaltige Entwicklung**

Ausschussdrucksache
18(23)33-2-B

Kontakt:

Petra Rutkowsky
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Str. 256
33311 Gütersloh
☎ +49 5241 81-81498

✉ petra.rutkowsky@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Klaus Jacob
Environmental Policy Research Centre, FU Berlin
Innestraße 22
14195 Berlin

☎ +49 30 838-54492

✉ klaus.jacob@fu-berlin.de

Stand: Januar 2011

Inhaltsverzeichnis

1. Die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in der Gesetzesfolgenabschätzung: Herausforderungen und Chancen	4
1.1. Nachhaltige Entwicklung und politisches Handeln	4
1.2. Nachhaltigkeit in der Gesetzesfolgenabschätzung	6
2. Innovationen in der Nachhaltigkeitsprüfung	8
2.1. Großbritannien	8
2.2. Belgien	11
2.3. Irland	13
2.4. Schweiz	16
2.5. Europäische Kommission	19
2.6. Deutschland	22
3. Gestaltungsansätze für Nachhaltigkeitsprüfungen	26
4. Schlussfolgerungen	29
5. Literatur	31

1. Die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in der Gesetzesfolgenabschätzung: Herausforderungen und Chancen

Gesetzesfolgenabschätzung wird in den meisten Staaten Europas nun schon seit Jahrzehnten durchgeführt. Zwar wurden zum Teil sehr unterschiedliche Verfahren entwickelt wie die Prüfung von Gesetzesvorhaben aussehen soll. In den meisten Fällen wurde jedoch zunächst das Ziel verfolgt, Kosten zu vermeiden und so Bürger und Wirtschaft zu entlasten.

Seit einigen Jahren werden in einigen Ländern verstärkt auch Aspekte Nachhaltiger Entwicklung in die Folgenabschätzung einbezogen. Damit sollen nicht nur die kurzfristigen ökonomischen Kosten und Nutzen, sondern auch langfristige Folgen analysiert werden. Weiterhin sollen auch die Folgen für Umwelt und Soziales in den Blick genommen werden. In diesem Papier wird untersucht, wie dies in den Vorreiterländern gestaltet wird. Namentlich sind dies Großbritannien, Irland, Belgien, die Schweiz, die Europäische Kommission und seit jüngstem auch Deutschland. Welche Institutionen, welche Prozesse und welche Methoden werden genutzt um Nachhaltigkeitsaspekte zu integrieren? Ein systematischer Vergleich wurde bereits in einer früheren Studie vorgelegt (Jacob, Veit et. al. 2009). In diesem Papier werden die Neuerungen der letzten beiden Jahre analysiert. Dazu gehören die Einführung einer Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland, Mechanismen der Qualitätssicherung, Fortschritte in der Methodenentwicklung usw.

Das Ziel des Papiers ist es, Ansatzpunkte zu identifizieren um Nachhaltigkeitsaspekte in der Politikfolgenabschätzung stärker zu berücksichtigen und deren Relevanz für den politischen Prozess zu stärken. Das Papier versteht sich als ein Beitrag um den Stand der Politikfolgenabschätzung von Nachhaltigkeitsaspekten in den Jurisdiktionen zu analysieren und Optionen für dessen Verbesserung aufzuzeigen. Dies birgt auch Chancen für die Evidenzbasierung von Politik insgesamt. Eine langfristige und umfassende Abschätzung von Gesetzesfolgen sollte die Qualität von Gesetzgebung insgesamt verbessern.

1.1. Nachhaltige Entwicklung und politisches Handeln

Die Sicherung einer Nachhaltigen Entwicklung ist ein normatives Konzept, das weltweit Akzeptanz und Zustimmung findet. Gesellschaftliche Entwicklung soll in einer Weise gestaltet werden, dass natürliche Ressourcen nicht über ihre Regenerationsfähigkeit hinaus in Anspruch genommen werden, dass ökonomisches Kapital nicht aufgezehrt und der soziale Zusammenhalt nicht gefährdet wird. Den vielen unterschiedlichen Definitionen und Operationalisierungen ist gemeinsam, dass dies eine langfristige Aufgabe ist. Eine Nachhaltige Entwicklung setzt voraus, dass natürliche, ökologische und soziale Kapitalstöcke nicht aufgezehrt werden, so dass auch zukünftige Generationen davon profitieren. Oder es sollen Kapitalstöcke aufgebaut werden, die aber erst zukünftigen Generationen zu gute kommen. Das Konzept Nachhaltiger Entwicklung gibt dabei keine eindeutigen Entscheidungsregeln vor.

Welches Projekt, welche Entscheidung, welches Verhalten nachhaltiger ist, ist häufig strittig. Soll die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit prioritär verfolgt oder der soziale Zusammenhalt durch Umverteilung gestärkt werden? Sollen natürliche Ressourcen möglichst unangetastet bleiben? Wie sind die Folgen auf die unterschiedlichen Dimensionen Nachhaltiger Entwicklung zu vergleichen und zu bewerten?

Ob eine Politik, eine Unternehmensstrategie, die Aktivitäten von zivilgesellschaftlichen Akteuren oder Individuen eine Nachhaltige Entwicklung unterstützen oder im Gegenteil als nicht-nachhaltig zu bewerten sind, ist selten eindeutig zu beurteilen. Bei allen Unterschieden in der Abwägung und den Prioritäten ist es aber möglich die Handlungsfolgen abzuschätzen und damit politische Diskurse und Entscheidungsträger zu informieren. Die daraus folgenden Entscheidungen sind häufig Verteilungsfragen: Zwischen Gegenwart und Zukunft, zwischen der Ökonomie, sozialen Aspekten und Umweltwirkungen, zwischen In- und Ausland. Diese Fragen sind notwendiger Weise mit Werten und Konflikten verbunden.

Es gibt keinen einzelnen Akteur, keine einzelne politische Institution oder Ebene, die das notwendige Wissen, die Zuständigkeiten und die Ressourcen hätte, eine Nachhaltige Entwicklung zu verordnen und durchzusetzen. Es betrifft alle gesellschaftlichen Bereiche, alle Branchen, Kommunen und Haushalte. Nachhaltige Entwicklung ist daher auch eine Querschnittsaufgabe des Staates, die alle Ressorts und alle Ebenen betrifft. Die Berücksichtigung der Erfordernisse einer Nachhaltigen Entwicklung muss daher bei allen Entscheidungen sichergestellt werden, die in der Lage sind, künftige Generationen zu beeinträchtigen.

Ein Handlungskonzept, das alle Bereiche betrifft, riskiert aber wirkungslos und beliebig zu bleiben. Daher sind Prioritäten notwendig, die definieren, welche Handlungsfelder und welche Ziele als besonders vordringlich gesehen werden. Diese sind für Kommunen in Entwicklungsländern notwendiger Weise andere als für Unternehmen oder Regierungen in den westlichen Industrieländern.

Um Nachhaltigkeitsziele gegenüber kurzfristigen oder partikularen Interessen Geltung zu verschaffen, wurden eine Vielfalt von Institutionen und Instrumenten entwickelt und erprobt. Nahezu alle Staaten haben Nachhaltigkeitsstrategien entwickelt in denen ihre Prioritäten beschrieben sowie Ziele und Indikatoren benannt werden. Monitoringmechanismen, Beteiligungsverfahren und Gremien, welche die Umsetzung sicherstellen oder beraten sollen, sind weitere Beispiele dafür, dass Nachhaltigkeitsziele stärker in den Politikprozess einbezogen werden sollen. Häufig wird aber deren geringe Wirksamkeit auf politische, gesellschaftliche und unternehmerische Entscheidungen beklagt.

1.2. Nachhaltigkeit in der Gesetzesfolgenabschätzung

Um diese Situation zu verbessern, hat eine Reihe von Regierungen begonnen, Nachhaltigkeitsaspekte im Prozess der Gesetzgebung verstärkt zu berücksichtigen. Damit werden verschiedene, häufig auch unterschiedlich gewichtete Ziele verbunden:

- durch die Analyse sollen Entscheidungsträger über mögliche Auswirkungen auf die verschiedenen Nachhaltigkeitsaspekte informiert werden und die Evidenzbasierung von Politik verbessert werden;
- durch die Analyse soll die Transparenz der Entscheidung verbessert werden und damit der Beitrag zu einer Nachhaltigen Entwicklung offen gelegt werden, während die Verfolgung von Partikularinteressen erschwert wird;
- durch die Analyse sollen Akteure an der Entscheidungsvorbereitung beteiligt und gestärkt werden, die ein Mandat für verschiedene Nachhaltigkeitsaspekte haben;
- durch die Analyse soll der Beitrag von Vorhaben zu den verschiedenen Prioritäten, Zielen und Indikatoren von Nachhaltigkeitsstrategien offen gelegt und damit die Zielerreichung unterstützt werden.

Die Abschätzung von Nachhaltigkeitsfolgen politischer Entscheidungen birgt aber auch erhebliche Schwierigkeiten:

- **Technische und methodische Schwierigkeiten:** Für die Voraussage von langfristigen Folgen ist es notwendig, das Verhalten und die Verhaltensänderungen der Adressaten geplanter Gesetze und Programme vorauszusagen. Weiterhin sind Daten und Modelle notwendig um die Auswirkungen dieser Verhaltensänderungen auf die verschiedenen Teilaspekte Nachhaltiger Entwicklung abzuschätzen. Innovationen können nicht vorhergesehen werden. Sie können die Kosten und den Nutzen von Politiken jedoch erheblich beeinflussen. Schließlich ist es schwer, die verschiedenen Teilaspekte zu aggregieren oder miteinander zu vergleichen. Die Monetarisierung unterschiedlicher Kosten- und Nutzenkategorien ist eine Möglichkeit, aber für viele Teilaspekte außerordentlich aufwändig, wenn nicht gar unmöglich.
- **Mangel an Ressourcen:** Die Analyse von Politikfolgen benötigt Budgets für Studien, qualifiziertes Personal und Zeit für deren Durchführung – Ressourcen, die im politischen Prozess knapp sind.
- **Widersprüchliche Interessen:** Politische Entscheidungen sind häufig Kompromisse, es gibt Vorfestlegungen der Hierarchie und die Notwendigkeit Mehrheiten zu erlangen. Indem die Vor- und Nachteile von Vorhaben analysiert werden, kann der politische Spielraum für Kompromisse verringert werden. Dies trägt dazu bei, dass die Nachfrage nach einer umfassenden Analyse gering ist, vor allem dann, wenn dies im Widerspruch zu bereits formulierten Zielen und Handlungsabsichten stehen könnte.

Diese Schwierigkeiten, der Aufwand und die schwache Nachfrage nach Politikfolgenabschätzungen führen dazu, dass diese, wenn überhaupt, nur oberflächlich durchgeführt werden. Sie werden oft nur dazu genutzt um bereits getroffene Entscheidungen zu legitimieren, anstatt ergebnisoffen zu untersuchen oder die Abschätzung beschränkt sich auf ein Abhaken von Checklisten, um den Anforderungen der Form nach Genüge zu tun. Einen Einfluss auf die tatsächlich getroffenen Entscheidungen haben solche oberflächlichen Folgenabschätzungen aber nicht.

Es sind bereits eine Reihe von Anstrengungen unternommen worden um diese Schwierigkeiten und Hemmnisse zu überwinden, mehr Anreize und bessere Kapazitäten für die Folgenabschätzung zu entwickeln und damit deren Relevanz im Entscheidungsprozess zu stärken:

- Entwicklung von Methoden (z.B. Modelle, Methoden der Aggregation und des Vergleichs, Indikatoren, Checklisten, Beteiligungsverfahren, usw.)
- Entwicklung von Prozessschritten (z.B. Vor- und Hauptprüfungen, Transparenzanforderungen, Beteiligungsverfahren)
- Aufbau von Kapazitäten (z.B. Arbeitshilfen, Unterstützungseinheiten, Training, Budgets für Studien)
- Qualitätssicherung (z.B. Beauftragung von Watchdogs, Evaluationen)

Die Grundlage für die Analyse sind im Wesentlichen neue Veröffentlichungen und Policy-Dokumente zu den jeweiligen Systemen und der Praxis der Politikfolgenabschätzung. Ergänzend wurden wenige Experteninterviews durchgeführt.

2. Innovationen in der Nachhaltigkeitsprüfung

2.1. Großbritannien

Das britische System der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) gilt als eines der international führenden GFA-Systeme. Besonders die hohe Implementierungsrate sowie die Transparenz des britischen Impact Assessments (IA) werden als positiv hervorgehoben (Jacob et al 2009: 35ff, OECD 2010: 77ff).

Großbritannien war einer der ersten Staaten, die Nachhaltige Entwicklung in die GFA einbezogen. Dabei hatte es in Großbritannien bis zum Jahr 2007 den Trend gegeben auch nicht-monetarisierbare Folgen in den Beurteilungsprozess einzubeziehen. Mit den Reformen von 2007 wurde diese Entwicklung jedoch nicht weiterverfolgt. Stattdessen wurde der Fokus wieder stärker auf Kosten-Nutzen-Analysen gelegt. (Jacob et al 2009: 35) Die Better Regulation Executive (BRE) hatte in ihrem Review des Regulatory Impact Assessments (RIA) festgestellt, dass Nachhaltigkeitsaspekten meist deskriptiv erfasst werden, da Kosten und Nutzen unter diesem Aspekt häufig nicht quantifizierbar sind. RIA werde daher häufig nicht mehr als analytisches Instrument genutzt. Deshalb entschied die Regierung, die Kosten für die Bürger, die durch eine neue Regelung entstehen, wieder stärker zu berücksichtigen und den Fokus wieder auf Kosten-Nutzen-Analysen zulegen. Um aber auch die anderen Folgen in die Analyse einzubeziehen, wurden eigenständige Impact Tests eingeführt (BRE 2006: 17).

Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2010 wurden weitere Reformen durchgeführt. Zwar wurde die Modularisierung des GFA-Systems Großbritanniens beibehalten und auch die Schritte, in denen IAs durchgeführt werden müssen, blieben dabei im Wesentlichen gleich. Allerdings müssen nun auch Regelungen aus der EU vor ihrer Umsetzung in britisches Recht einer Folgenabschätzung unterzogen werden. Außerdem wurde das „One-in, one-out“-System eingeführt. Ziel ist das die Kosten, die durch die Einführung einer neuen Regelung entstehen, durch den Wegfall von Kosten aus einer älteren Regelung zumindest aufgewogen werden müssen.

Darüber hinaus wurden die Kompetenzen des Regulatory Policy Committee (RPC), das 2009 eingesetzt worden war, ausgeweitet. Es handelt sich dabei um eine unabhängige Expertenkommission, die die Durchführung von IAs überwachen und prüfen soll. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass das RPC die Bewertung der IAs noch während der Phase der Konsultation durchführt und nicht erst, wenn der finale Vorschlag veröffentlicht und dem Parlament vorgelegt worden ist. So ergänzt die RPC die internen Qualitätskontrollen der BRE sowie die externe Ex-Post-Kontrolle des National Audit Office (NAO) Im Sommer 2010 veröffentlichte das RPC dazu seinen ersten zusammenfassenden Report. Es werden jedoch auch Stellungnahmen zu einzelnen IAs veröffentlicht, wenn der RPC dies für notwendig hält, um so auch die Qualität einzelner Folgenabschätzungen sicherzustellen (NAO 2010b: 6ff; BRE 2010: 1ff; RPC 2010: 7ff).

Zudem wurde weiter an der Transparenz des Systems gearbeitet und zum Beispiel eine Bibliothek auf der Website des Better Regulation Executive (BRE) eingerichtet, in der alle IAs, die seit dem 1. April 2008 durchgeführt wurden, öffentlich zugänglich sind. Die Veröffentlichung der IAs geschieht dabei, wie auch in der Schweiz, bevor der jeweilige

Gesetzesentwurf im Parlament verabschiedet wird (BRE 2011). Außerdem wird die Implementierung des Systems der Folgenabschätzung regelmäßig vom NAO evaluiert. In seiner letzten Evaluation stellte das NAO fest, dass sich die Anwendung der Kosten-Nutzen-Analyse verbessert hat. Es werden aber dennoch weiterhin Defizite in der Tiefe und Qualität der Analyse sowie der Ex-post-Evaluation gesehen (NAO 2010a: 12).

Das Department for Business Innovation and Skills (BIS) stellte bereits in der Vergangenheit einen Leitfaden zur Durchführung dieser IAs zur Verfügung. Dabei wird auf die ökonomischen Kosten und Nutzen fokussiert. 2010 wurde der Leitfaden zusammen mit einem Toolkit sowie einer neuen Vorlage für die Veröffentlichung der IAs bereitgestellt. Die neuen Leitlinien enthalten dabei als wesentliche Neuerung die Forderung, auch die Maßnahmen zu benennen, die für eine Ex-post-Evaluation vorgesehen sind, und einen Zeitpunkt für diese Evaluation zu definieren. Die Ergebnisse dieser Evaluationen sollen dann bei der Einführung späterer Regelungen berücksichtigt werden.

Das Toolkit enthält konkrete Anleitungen, wie eine Folgenabschätzung durchzuführen ist. Der Schwerpunkt liegt dabei weiterhin auf der Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse, die in Dokumenten als wichtigste Methode bei der Durchführung von IAs angesehen wird (BIS 2010).

Um Nachhaltigkeit nicht nur in ökonomischer Hinsicht, sondern auch unter ökologischen und sozialen Aspekten zu erfassen, existieren neben dem IA weitere Einzelprüfungen, die sogenannten Specific Impact Tests (SITs), die auch andere, nicht ausschließlich auf die Wirtschaft bezogene Auswirkungen, betrachten.¹ Es müssen jedoch nicht alle Einzelprüfungen verpflichtend für jede neue Politikmaßnahme durchgeführt werden.

Neben der Prüfung zu Gleichstellung in Bezug auf Geschlecht, Behinderung und Herkunft, was für alle Vorhaben obligatorisch ist, ist nur die Durchführung eines Carbon Assessments für alle Politikmaßnahmen, die sich auf den Ausstoß von Emissionen oder den Energieverbrauch auswirken, zwingend vorgeschrieben. Im hierfür entwickelten Toolkit, wird vorgegeben, wie die erwarteten Änderungen monetarisiert und dann mit Hilfe einer Kosten-Nutzen-Analyse bewertet werden können (DECC/ HM Treasury 2010: 7ff).

Für die anderen Module gilt, dass ein SIT nur durchgeführt wird, wenn dies durch das zuständige Ministerium beantragt wird. Als Entscheidungshilfe stellt das BRE eine Checkliste zur Verfügung, die aus offenen Fragen zu den verschiedenen Themenbereichen der Einzelprüfungen besteht. Nach der Beantwortung dieser Fragen wird entschieden, welche SITs durchgeführt werden (BERR 2007).

Auch wenn einige der SITs einzelne Aspekte von Nachhaltigkeit berücksichtigen, steht mit dem Sustainable Development Impact Test (im folgenden kurz SD Impact Test) ein

¹ Die SITs sind: Equality Impact Assessment, Competition Assessment, Small Firms Impact Test, Greenhouse Gas Impact Test, Wider Environmental Impact Test, Health and Well Being, Human Rights, Justice Impact Test, Rural Proofing und der Sustainable Development Impact Test. Bis zur Reform von 2010 gab es 12 SITs. Mit der Reform wurden einige Tests zusammengefasst (siehe Equality Impact Assessment) (BIS 2011: o.S.; vgl. Jacob et al 2009: 37).

Instrument zur Verfügung, das alle Aspekte Nachhaltiger Entwicklung integriert. Allerdings wird vom britischen Umweltministerium besonders für den SD Impact Test festgestellt, dass eine Kosten-Nutzen-Analyse kaum ausreichend ist, um alle Folgen hinreichend berücksichtigen zu können. Trotzdem ist der Leitfaden des Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) zur Durchführung dieses SITs wenig konkret und verweist vor allem auf den Leitfaden und das Toolkit zur Durchführung von IAs, so dass auch hier wieder der Schwerpunkt auf einer Kosten-Nutzen-Analyse liegt (DEFRA 2011).

In der Praxis zeigt sich daher auch, dass die Relevanz der Ergebnisse der SD Impact Tests im Policy-Prozess eher gering ist und vielmehr als Rechtfertigung der Maßnahme dient. Kritisiert wird hier vor allem, dass eine detaillierte Analyse, die über den ökonomischen Ansatz hinausgeht, nur in seltenen Fällen durchgeführt wird (Russell/ Turnpenny 2009: 348f).

Zusammenfassend kann für Großbritannien hervorgehoben werden:

Rechtliche Institutionalisierung	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzliche Grundlage (2010) • Eigenständige Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen eines SIT (bis 2007 Integration in das RIA-Verfahren) • Verpflichtende Durchführung, wenn Auswirkungen eines Vorhabens auf eine Nachhaltige Entwicklung zu erwarten sind (dies schließt Strategien, Weißbücher usw. ein) • Leitfaden zur Durchführung von IAs (2010)
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> • Nationale Gesetze und Verordnungen; Europäische Richtlinien, übergeordnete Politikvorhaben (wie z.B. Strategien)
Akteure und Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Jeweils federführendes Ministerium ist für die Durchführung verantwortlich • BRE unterstützt die Ministerien bei der Durchführung und ist für Qualitätskontrollen zuständig • Qualitätskontrollen werden außerdem vom NAO und dem RPC durchgeführt
Implementierung	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Implementierungsrate von IA; • SD Impact Test wird nur in Einzelfällen ausführlich durchgeführt
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Transparenz des Verfahrens • Ergebnisse werden in der IA-Bibliothek auf der Webseite der BRE veröffentlicht
Methoden	<ul style="list-style-type: none"> • Der Schwerpunkt liegt auf Kosten-Nutzen-Analysen • Für SD-Impact-Tests können aber auch andere Methoden verwendet werden

2.2. Belgien

Auch Belgien hat schon früh begonnen, die Anforderungen einer Nachhaltigen Entwicklung in seinem politischen System zu institutionalisieren: Bereits 1997 wurde ein Gesetz zur Koordination der Politik Nachhaltiger Entwicklung erlassen.² In diesem Gesetz waren die beteiligten Ministerien und sonstige Akteure angegeben, die sich mit einer entsprechenden Planung bzw. Koordination zu befassen haben. So wurde eine Interabteilungskommission für Nachhaltige Entwicklung und ein Rat für Nachhaltige Entwicklung geschaffen und die Erstellung einer Nachhaltigkeitsstrategie sowie eines Berichtes zur Nachhaltigen Entwicklung verordnet (Quitow 2009).

2007 wurde dann eine Nachhaltigkeitsfolgenprüfung eingeführt. Dieses Verfahren wurde zunächst durch Beschluss der interministeriellen Kommission legitimiert und ist seit dem 14. Oktober 2010 auch gesetzlich festgelegt.³ Demnach sind Facheinheiten in den jeweils zuständigen Ministerien für die Durchführung der Nachhaltigkeitsfolgenprüfung verantwortlich. Dazu steht ihnen ein Leitfaden (Quick-Scan-Manual) zur Verfügung. Als wichtige Neuerung für das Verfahren der Nachhaltigkeitsprüfung soll im März 2011 ein neues Quick-Scan-Manual von der Interabteilungskommission verabschiedet werden (Interview mit Service Public Federal Developpement Durable am 13.1.2011).

Bisher gestaltet sich das Verfahren der Nachhaltigkeitsprüfung noch wie folgt: Die Nachhaltigkeitsprüfung kann nicht nur auf Gesetze, sondern auch auf andere Regelungen wie zum Beispiel Verordnungen angewendet werden und soll in drei Schritten ablaufen. Dabei wird im ersten Schritt geprüft, ob die Prüfung für die jeweilige Regelung angewendet werden kann. Wird festgestellt, dass die Nachhaltigkeitsprüfung anwendungsfähig ist, wird ein Quick-Scan Verfahren (Screening) durchgeführt. In diesem Quick-Scan werden mögliche Nachhaltigkeitsbeeinträchtigungen anhand eines Manuals mit insgesamt 33 Kategorien vom jeweils initiierenden Ministerium abgeschätzt. In diesen beiden ersten Schritten sind keine quantitativen Analyseverfahren vorgesehen.

Ergibt das Quick-Scan-Verfahren, dass eine geplante Regelung erhebliche Auswirkungen auf eine Nachhaltige Entwicklung hat, wird das sogenannte Scoping-Verfahren durchgeführt. In diesem Verfahren wird das Vorhaben einer intensiven Prüfung unterzogen. Es wurden bisher keine Mechanismen zur Qualitätskontrolle eingeführt. So gibt es weder interne Überprüfungen noch werden Stakeholder in den Prozess einbezogen. Eine Veröffentlichung der Ergebnisse der Beurteilungen ist ebenfalls nicht vorgesehen.

Nach einer Abschätzung des Service Public Federal de Programmation wird für 70 bis 90 Prozent der Gesetzes- und Verordnungsvorschläge festgestellt, dass eine Nachhaltigkeitsprüfung nicht anwendungsfähig ist. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass die verbleibenden 10 bis 30 Prozent der Fälle lediglich Gegenstand von Quick-Scans sind. Zur Durchführung einer intensiven Nachhaltigkeitsstudie kam es bisher nur einmal (im Jahr 2007). Diese Studie wurde nicht publiziert. Somit muss

² Loi de 5 mai 1997 relative a la coordination de la politique federale developpement durable

³ Loi relative a la coordination de la politique federale de developpement durable

festgestellt werden, dass eine Nachhaltigkeitsprüfung im belgischen System praktisch nicht durchgeführt wird.

Dies steht in einem ausgeprägten Kontrast zu der relativ guten Implementierung der Abschätzung von Bürokratiekosten: Im Rahmen des dazu eingeführten sogenannten Kafka-Tests werden auch quantitative Analysen durchgeführt. Für diese Prüfung wurde eine eigene Behörde (*Agence pour la Simplification Administrative*) etabliert, die ihre Aktivitäten – anders als die Behörde für Nachhaltige Entwicklung – zahlenmäßig belegt. Die Ergebnisse der Kafka-Tests werden darüber hinaus der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Anders als für die Nachhaltigkeitsprüfung gibt es für den Kafka-Test methodische Vorgaben und Qualitätssicherungsmechanismen.

Folgende Merkmale des belgischen Systems lassen sich zusammenfassen:

Rechtliche Institutionalisierung	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzliche Regelung seit 2010; Nachhaltigkeitsfolgenprüfung ist nicht in die allgemeine Gesetzesfolgenabschätzung integriert • Bereitstellung eines Quick-Scan-Manuals sowie von Formblättern (2006)
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetze sowie Verordnungen auf Bundesebene
Akteure und Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Jeweils federführendes Ministerium ist für die Durchführung verantwortlich • Keine Qualitätssicherungsmechanismen implementiert
Implementierung	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Anwendung in 70 bis 90 Prozent der Fälle • Quick-Scan Verfahren in 10 bis 30 Prozent der Fälle • Umfassende Nachhaltigkeitsprüfung 1x durchgeführt
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Transparenz des Verfahrens; keine Veröffentlichung der Ergebnisse • Keine Qualitätssicherungsmechanismen implementiert

2.3. Irland

Irland führte ein Regulatory Impact Assessment (RIA) bereits 1980 ein und stellte dies 2005, gestützt auf eine Richtlinie des Premierminister (Department of the Taoiseach) in einen expliziten Bezug zu seiner nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (SDS). Dieses reformierte RIA-Verfahren ist thematisch umfassend angelegt und strebt formell eine ausgewogene Berücksichtigung aller Folgentypen an. Es umfasst einen klaren Leitfaden, Fortbildungskurse, eine interne Beratungsstelle und ein Netzwerk der Zuständigen in jedem Ministerium. Das Verfahren ähnelt dabei dem der EU-Kommission. So ist das RIA-Verfahren in Irland besonders offen für die Aufnahme nichtökonomischer Nachhaltigkeitselemente. Auch die formelle Implementierungsrate ist vergleichsweise hoch.

Allerdings werden RIAs häufig erst zu einem späten Zeitpunkt durchgeführt und Folgen nicht ausreichend quantifiziert bzw. monetarisiert (Hennessy 2011). Kritisiert wird außerdem, dass die RIAs häufig erst spät veröffentlicht werden und die Transparenz des Verfahrens nicht immer gegeben sei. Darüber hinaus ist RIA in einigen Adressatenbereichen, so etwa dem Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Forsten oder dem Gesundheitsministerium, noch nicht hinreichend bekannt (Kennedy 2011; McGariggle 2011).

Seine politische Wirksamkeit wird im Überblick daher als noch gering bis fehlend bezeichnet. RIA werde eher als Kommunikationsinstrument zur Rechtfertigung von Entscheidungen verwendet. (Hennessy 2011; Jacob, Veit, et al 2009). In einzelnen Ministerien wird das Instrument allerdings mit großer Wirksamkeit genutzt. Positive Wirkungen wurden insbesondere mit Bezug auf die Diskussion von EU-Richtlinien festgestellt (Kennedy, McGarrigle 2011).

Das irische **RIA**-Verfahren ist allerdings nur ein Assessment-Verfahren unter vielen. So existieren neben RIA auch Strategic Environmental Assessment (SEA), Health Impact Assessment (HIA) und Poverty Impact Assessment (PIA), die Elemente einer Nachhaltigkeitsprüfung beinhalten. Vor allem aber hat der irische Nachhaltigkeitsrat Comhar⁴ (im folgenden kurz Comhar SDC) Anfang 2011 Verfahrensrichtlinien entwickelt, die die Methodik für eine explizite Nachhaltigkeitsprüfung (**SIA**) beinhalten. Sie bilden die Grundlage für Policy-Empfehlungen für das Ministerium für Umwelt, kulturelles Erbe und Lokale Gemeinden. Das Ministerium hatte den Comhar SDC mit der Entwicklung einer Methodologie für ein mögliches SIA-Verfahren beauftragt (Comhar 2011a; Comhar 2011b).

Dieses Konzept soll auf die bereits existierenden IA-Methoden anschließen. Die Analyse des Comhar SDC hat ergeben, dass sich besonders das RIA-Verfahren als Anknüpfungspunkt eignet, da dieses Verfahren bereits Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt. Daher wurden viele Elemente von RIA in das SIA-Verfahren integriert.

⁴ Der Comhar Nachhaltigkeitsrat ist ein Beratungsgremium, das alle drei Jahre vom Minister für Umwelt, kulturelles Erbe und lokale Regierung ernannt wird. Dieser Rat besteht aus 25 Mitgliedern aus den Bereichen Staat bzw. Regierung, Wirtschaft, Umweltorganisationen, gesellschaftspolitischer NGOs sowie Akademikern. Der Rat kann entweder tätig werden, wenn ein Ministerium ihn dazu auffordert. Der Comhar Nachhaltigkeitsrat kann aber auch eigeninitiativ tätig werden.

Der Comhar SDC sieht den Mehrwert eines SIA-Verfahrens darin, dass alle Aspekte Nachhaltiger Entwicklung (ökonomische, ökologische und soziale Auswirkungen) gleichberechtigt in das Verfahren integriert werden sollen.

Allerdings ist SIA zunächst nicht als ein Instrument zur Evaluation von Gesetzen oder Verordnungen vorgesehen, sondern soll übergeordnete Policy-Vorhaben beurteilen. So sollen zu Beginn vor allem Strategien und Rahmenpläne einem SIA unterzogen werden. Allerdings zieht der Comhar SDC in Betracht, dass Verfahren später auch auf Gesetzesinitiativen auszuweiten. Diese nationalen strategischen Policies werden bisher im RIA-Verfahren nicht beurteilt.

Das SIA-Verfahren zielt dabei im Besonderen darauf, mögliche Zielkonflikte zwischen verschiedenen Politikfeldern möglichst frühzeitig aufzuzeigen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen Auswirkungen auf eine Nachhaltige Entwicklung anhand eines Sets vordefinierter Evaluationskriterien bewertet werden. Die Analyse soll dabei in drei Schritten erfolgen. Als erstes soll eine Pre-Analysis durchgeführt werden: hier sollen der policy-Kontext beschrieben und mögliche Optionen für eine Regelung aufgezeigt werden.

Der zweite Schritt (Impact Analysis of Options) erfordert eine tiefere Analyse der möglichen Auswirkungen der Optionen, die zuvor erarbeitet wurden. Zunächst sollen hierfür die wesentlichen Nachhaltigkeitskriterien identifiziert werden. Im Anschluss sollen im sogenannten Impact-Identification-Verfahren Auswirkungen aufgezeigt werden. Hierzu sollen verschiedene Methoden verwendet werden. Denkbar wären unter anderem Kosten-Nutzen-Analysen, Umfragen oder ähnliches. Wie intensiv diese Analyse erfolgt, soll dabei von Fall zu Fall individuell entschieden werden. Als letzter Schritt dieser zweiten Phase soll dann ein Nachhaltigkeits-Rating vorgenommen werden, dass die Auswirkungen in Form einer Tabelle zusammenfasst.

Der dritte Schritt des SIAs besteht dann in einem Vergleich der möglichen policy-Optionen (Comhar 2011a, S. 16-25). Die Ergebnisse dieser SIAs sollen im Sinne eines transparenten Entscheidungsprozesses veröffentlicht werden. In welcher Form dies umgesetzt werden soll, wurde bisher aber offen gelassen.

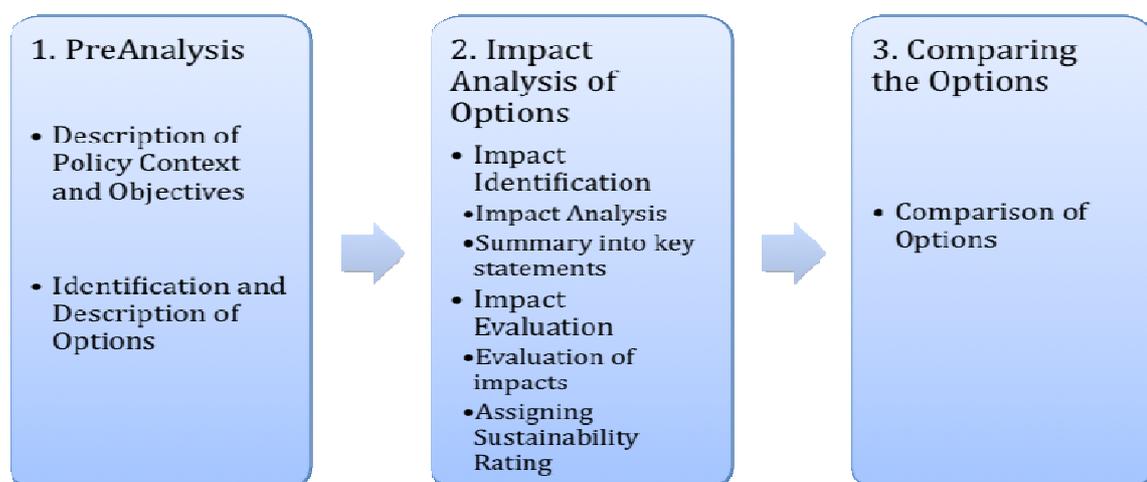


Abbildung 1: Das SIA-Verfahren in Irland (Quelle: nach Rochford 2011)

Das vorliegende SIA-Konzept ist also deutlich durch internationale Konzepte einer Ex-ante-Prüfung mit starker Betonung von Datenerhebung inspiriert. So weist es Parallelen zum schweizerischen Beispiel auf (Wachter 2011). Zudem ist es ein vorrangiges Ziel der Einführung von SIA, dass die sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitskriterien noch konsequenter und gleichwertiger im System der Folgenabschätzung berücksichtigt werden (Hennessy 2011).

Auch wenn SIA zunächst nur für die Beurteilung von nationalen Strategien eingeführt werden soll, erhöht es deutlich die Kapazitätsanforderungen an das irische Impact-Assessment-Verfahren. Der Bereitstellung weiterer Kapazitäten für die Durchführung von Folgenabschätzungen dürfte die besonders schwierige ökonomische und finanzpolitische Situation Irlands jedoch entgegen wirken. So wird sogar die These vertreten, dass die bereits knappen Impact-Assessment-Kapazitäten weiter verringert werden könnten (Hennessy 2011).

Zusammenfassend lassen sich folgenden Entwicklungen für Irland hervorheben:

Rechtliche Institutionalisierung	<ul style="list-style-type: none"> Keine spezifische gesetzliche Grundlage Nachhaltigkeitsaspekte werden im Rahmen des allgemeinen RIA-Verfahrens geprüft Geplantes SIA wäre nicht im RIA-Verfahren integriert Leitfaden zur Durchführung von RIA (2009)
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> Nationale Gesetze und Verordnungen; Europäische Richtlinien, Ausnahme: best. Steuer-, Notstands- und Sicherheitsgesetze SIA soll für übergeordnete Politikvorhaben (z.B. Strategien) angewendet werden
Akteure und Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> Jeweils federführendes Ministerium ist für die Durchführung verantwortlich; weitere Ministerien sind besonders bei der Vorprüfung eingebunden BRU unterstützt die Durchführung
Implementierung	<ul style="list-style-type: none"> Relativ hohe Implementierungsrate des Screening RIA SIA ist noch nicht eingeführt
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> Geringe Transparenz des Verfahrens Eine Veröffentlichung der Ergebnisse ist nicht verpflichtend, ein Teil der RIAs wird jedoch von den zuständigen Ministerien öffentlich zugänglich gemacht

2.4. Schweiz

In der Schweiz existieren – wie auch in Irland – verschiedene Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung. Einerseits stehen sektorale Analyseverfahren wie die Strategische Umweltprüfung (SUP), die Energiefolgenabschätzung (EFS) und die Gesundheitsfolgenabschätzung (GFA) zur Verfügung. Andererseits gibt es Verfahren, die sowohl sektorale als auch sektorübergreifende Elemente vereinen. Dies sind die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und die Volkswirtschaftliche Beurteilung (VOBU). Beide müssen verpflichtend für alle neuen Politikmaßnahmen durchgeführt werden. Zudem wurde die Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) für die Beurteilung politischer Vorhaben und Programme eingeführt (BAFU 2007: 2, SECO 2000: 7). Die NHB wird jedoch nur in Einzelfällen angewendet (ARE 2008b: 7; Jacob et al 2009: 46).

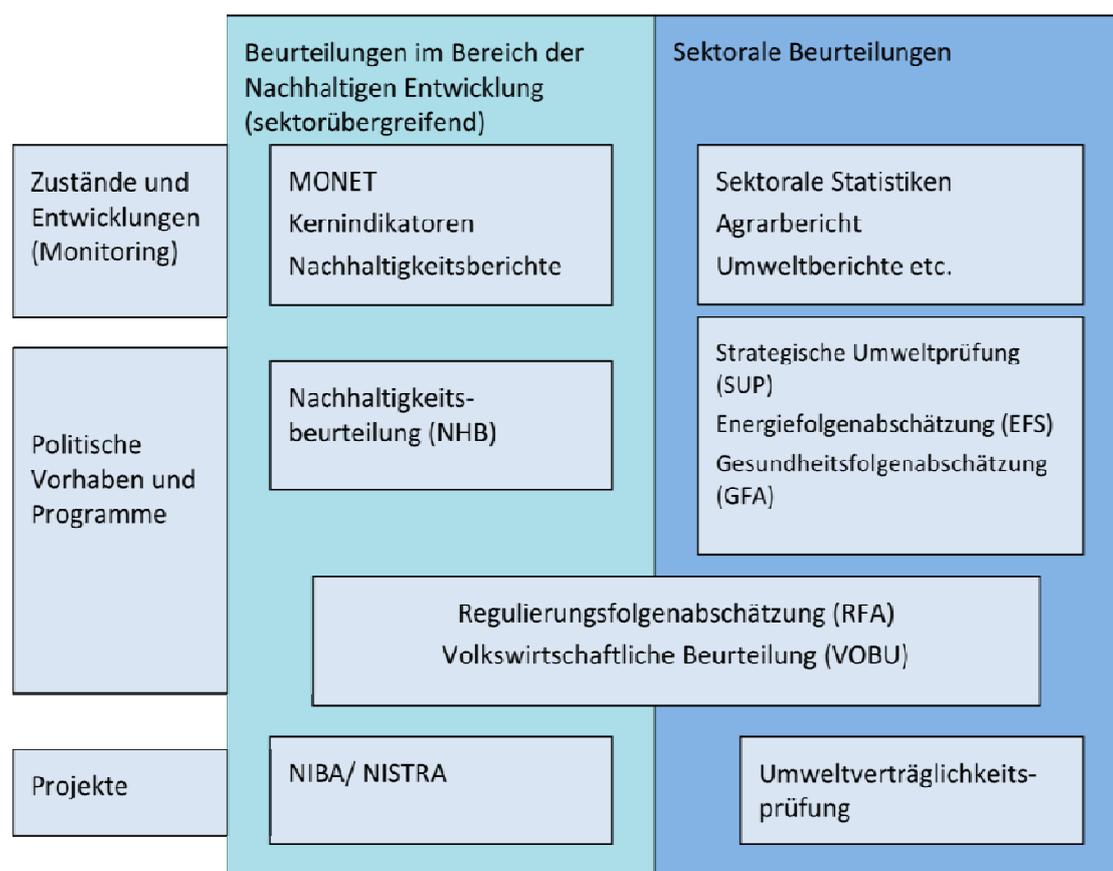


Abbildung 2: Einbettung der NHB in das schweizerische Folgenabschätzungssystem (Quelle: nach ARE/ IDANE 2010)

Die Beurteilungsverfahren enthalten zwar inhaltliche Überschneidungen sind aber institutionell nicht mit einander verknüpft: Die RFA ist beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) angesiedelt, das die RFA begleitet und die zuständigen Stellen bei der Durchführung unterstützt. Hier werden im Wesentlichen die Auswirkungen einer Regelung auf die schweizerische Wirtschaft beurteilt. Ökologische und soziale Nachhaltigkeitsaspekte werden separat in der NHB betrachtet, für dessen Betreuung das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) zuständig ist (SECO 2003: 1ff).

Im Jahr 2008 wurde die Strategie „Nachhaltige Entwicklung“ der Schweizerischen Regierung überarbeitet. Nun soll eine NHB „insbesondere bei neuen bedeutsamen und nachhaltigkeitsrelevanten Vorhaben legislatorischer, planerisch-konzeptioneller oder baulicher Natur“ (Schweizerischer Bundesrat 2008: 40) vorgenommen werden.

Gleichzeitig hat das ARE eine Evaluation der NHB beauftragt, um zu überprüfen, ob es Anpassungsbedarf bei der Ausgestaltung der NHB gibt. Diese Studie kam zu folgenden Verbesserungsvorschlägen:

- Definition von Qualitätsstandards
- Entwicklung klarer, verbindlicher Vorgaben zum prozessualen Rahmen
- Entwicklung einer geeigneten Form der Veröffentlichung
- Die Einbeziehung der Fachämter sowie des ARE in die Durchführung
- Weitere Klärung des Zusammenspiels unterschiedlicher Beurteilungsinstrumente (ECOPLAN 2008: 54f)

Unter Nutzung der Ergebnisse dieser Studie legte das ARE im Dezember 2008 einen überarbeiteten Leitfaden vor. Durch diesen neuen Leitfaden sollen die NHBs einheitlicher gestaltet werden. Das methodische Vorgehen kann jedoch an das jeweilige Vorhaben angepasst werden. So soll die Flexibilität des Beurteilungsverfahrens sichergestellt werden (ARE 2008b: 5f).

Im Leitfaden werden nun auch Mindestanforderungen an die Qualität einer NHP formuliert und ihr Bezug zur der RFA dargelegt. Die Form der Veröffentlichung ist jedoch nicht einheitlich geregelt. Es wird empfohlen, die Ergebnisse der NHB zusammen mit dem Vorentwurf eines Gesetzes zu veröffentlichen. So sollen Stakeholder die Möglichkeit erhalten, die Bewertung der NHB in ihren Stellungnahmen zu berücksichtigen. Es wird jedoch im Einzelfall entschieden, wie groß der Adressatenkreis ist, dem die Ergebnisse der NHB mitgeteilt werden. Anders als in Großbritannien gibt es in der Schweiz keine zentrale Stelle, die diese Aufgabe übernimmt (ARE 2008b: 30).

Der Leitfaden zur Durchführung von NHBs enthält 15 Kernkriterien sowie 8 zusätzlichen Kriterien zur Beurteilung von Nachhaltigkeitsaspekten. Mit Hilfe dieser Checkliste können sowohl tiefgreifende Analysen als auch weniger umfangreiche Beurteilungen durchgeführt werden. (ARE 2008b: 12f) Zudem wurde ein Excel-Tool entwickelt, was es ermöglichen soll, NHBs relativ schnell, einfach und mit geringem Mitteleinsatz durchzuführen (ARE 2008a; ARE 2009).

Die bereits erwähnte SUP für die Umsetzung von Plänen und Programmen, hat derzeit nur in den Kantonen Genf und Waadt eine gesetzliche Grundlage. Sie betrachtet – anders als die NHB – nur die Dimension Umwelt, analysiert diese jedoch detaillierter (BAFU 2009: 8).

Im BAFU und dem ARE wird zurzeit diskutiert, eine Wirkungsbeurteilung einzuführen. Diese hat das Ziel NHP und SUP zu vereinen. So sollen die Bereiche Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft in einem Verfahren breit abgedeckt und gleichzeitig die speziellen Anforderungen an eine SUP erfüllt werden. Es ist beabsichtigt, dass der Bundesrat die Wirkungsbeurteilung in einem Bundesgesetz regelt. Für dieses Vorhaben entwickeln BAFU und ARE gemeinsam eine Methodik (BAFU 2009: 1).

Auch nach diesen Reformen ist die NHB nicht für alle neuen Politikmaßnahmen verpflichtend. Außerdem werden die verschiedenen Folgenabschätzungen noch weitestgehend unabhängig voneinander durchgeführt. Zwar stimmen SECO und ARE die Instrumente zur Durchführung von NHB und RFA ab, so dass sie nun koordiniert durchgeführt werden können: das SECO stellt z.B. in seinen den „RFA-Erinnerungsbriefen“⁵ beigefügten Meldeblättern nicht nur Fragen zur volkswirtschaftlichen Relevanz, sondern auch zur Nachhaltigkeit. Der Zwischenbericht zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie 2010 hebt diese verbesserte Koordination der beiden Beurteilungsverfahren hervor. (ARE/IDANE 2010: 15f)

Allerdings wurden bisher nur verhältnismäßig wenig ausführliche NHBs durchgeführt. Daher kritisieren Evaluatoren weiterhin, dass die NHB im Policy-Prozess nicht ausreichend institutionalisiert sei.

Folgende Merkmale lassen sich für die Schweiz herausstellen:

Rechtliche Institutionalisierung	<ul style="list-style-type: none"> • NHB nicht gesetzlich verpflichtend, soll aber für alle bedeutsamen, nachhaltigkeitsrelevanten Politikvorhaben durchgeführt werden • Keine institutionelle Verknüpfung von NHB und RFA • Leitfäden zur Durchführung werden bereit gestellt
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> • Die NHB Nationale Gesetze und Verordnungen mit besonderer Reichweite, dies schließt Strategien und Rahmenpläne ein
Akteure und Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Das jeweils federführende Bundesministerium ist für die Durchführung der NHB verantwortlich • Das ARE unterstützt bei der Durchführung von NHBs und ist ebenfalls für Qualitätskontrollen zuständig
Implementierung	<ul style="list-style-type: none"> • NHBs werden zurzeit nur in Einzelfällen durchgeführt
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> • Relativ geringe Transparenz des Verfahrens • Die Ergebnisse des Verfahrens sollen mit dem Vorentwurf des Gesetzes veröffentlicht werden, dies ist jedoch nicht verpflichtend
Methoden	<ul style="list-style-type: none"> • Methodisches Vorgehen kann an das jeweilige Vorhaben angepasst werden • Checkliste mit Kriterien, die bei der Durchführung berücksichtigt werden müssen • Excel-Tool

⁵ Das SECO versendet jeweils einen „RFA-Erinnerungsbrief“ an das Bundesamt, das federführend für die Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs zuständig ist. Dieses Bundesamt ist dementsprechend auch für die Durchführung der RFAs verantwortlich. Die Briefe dienen der Qualitätskontrolle und beinhalten ein Meldeblatt zur RFA. Dieses Meldeblatt enthält Hinweise zur volkswirtschaftlichen Relevanz und zur Auswirkung auf eine Nachhaltige Entwicklung (Kölliker/Wallart 2006: 20; ARE/IDANE 2010: 15f).

2.5. Europäische Kommission

In der Europäischen Kommission wurde seit 2003 ein umfassendes System der Politikfolgenabschätzung entwickelt, das als Vorbild und Referenz für andere Jurisdiktionen gilt. Seit der Einführung wurden mehr als 400 Impact Assessments (IAs) durchgeführt.

Das Europäische System der Folgenabschätzung zeichnet sich besonders dadurch aus, dass es keine Einzelprüfungen oder Module gibt. Somit unterscheidet sich das System grundlegend von zum Beispiel dem schweizerischen Modell. Stattdessen werden alle Teilaspekte und Prüfanforderungen in einem Verfahren integriert. Dabei wird ein ausdrücklicher Bezug zu den verschiedenen Dimensionen Nachhaltiger Entwicklung hergestellt: Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen sollen in einer balancierten Weise untersucht werden. IA wird sowohl als ein Instrument der besseren Rechtssetzung verstanden, als auch als ein Instrument zur Integration von Nachhaltigkeitserfordernissen.

Darüber hinaus zeichnet sich das System durch seinen Prozesscharakter aus. Die Folgenabschätzung wird parallel zur Entwicklung der Politik durchgeführt. Dabei werden innerhalb der Kommission Arbeitsgruppen beteiligt, die sich aus den Vertretern der betroffenen Generaldirektionen zusammensetzen. Außerdem finden Konsultationen mit externen Akteuren statt. Ein weiteres Merkmal des IA-Verfahrens in der Europäischen Kommission ist der breit angelegte Anwendungsbereich. So werden nicht nur Verordnungen und Richtlinien einer IA unterzogen, sondern auch Programme (z.B. die Strukturfonds oder die Forschungsrahmenprogramme) und Politiken (z.B. Weißbücher).

Der gesamte Prozess zeichnet sich durch ein hohes Maß an Transparenz aus. Denn alle Ergebnisse der Folgenabschätzung werden auf einer Webseite der Europäischen Kommission veröffentlicht, ebenso die Ergebnisse der internen Qualitätssicherung. Den meist umfassenden Analysen werden kurze Zusammenfassungen vorangestellt.

Um auch ein hohes Maß an Qualität sicherzustellen hat der Kommissionspräsident ein Gremium von 5 Direktoren (Impact Assessment Board (IAB)) einberufen, die auf der Basis ihrer persönlichen Kompetenzen die Qualität der durchgeführten IAs beurteilen und eine Meinung dazu veröffentlichen. Bei diesem Peer Review werden alle Verfahrensschritte untersucht. Neben dieser permanenten Qualitätssicherung gab es auch umfassende Evaluierungen der Gesamtpersistenz. So wurde in einem Fall eine Studie (TEP 2007) von der Kommission beauftragt. Aber auch der Europäische Rechnungshof führte jüngst selbst eine Studie zur Qualität der Politikfolgenabschätzung in der Europäischen Kommission durch (ECA 2010).

Damit eine gute Qualität der IAs sichergestellt werden kann, hat die Kommission bereits große Kapazitäten für die Durchführung und Unterstützung der IAs aufgebaut: Innerhalb der Kommission sind mittlerweile in allen Generaldirektionen Einheiten zur Unterstützung des IAs eingesetzt worden. Durch das Generalsekretariat werden Hilfestellungen gegeben, für die Untersuchung spezifischer Fragestellungen Studien beauftragt oder es gibt Rahmenverträge mit Wissenschaftlern und Beratern.

Im Rahmen der Forschungsförderung wurden Modelle und weitere Tools zur Unterstützung von IA entwickelt. Die Forschungseinrichtung der Kommission, das JRC, unterhält mehrere Arbeitsgruppen, die Expertise zur Unterstützung von

Folgenabschätzungen bereithält. Weiterhin werden die Beamten der Kommission für das IA geschult.

Das IA-System wurde seit seiner Einführung im Jahr 2003 zweimal (2005 und 2009) reformiert und hat stetig an Bedeutung gewonnen. 2005 vereinbarte das Parlament mit dem Rat, dass erhebliche Veränderungen im Rahmen der gemeinsamen Gesetzgebung weiteren Folgenabschätzungen unterzogen werden sollen. Das Europäische Parlament hat damit begonnen, eigene Kapazitäten aufzubauen und hat Rahmenverträge ausgeschrieben, die die Ausschüsse bei der Durchführung von IAs unterstützen sollen. Für 2007 sollten die Ergebnisse der Vereinbarung begutachtet werden, dieser Review ist aber bisher noch nicht durchgeführt worden.

In der Reform im Jahr 2009 wurde der Anwendungsbereich der IAs erheblich ausgeweitet: Bis zu diesem Zeitpunkt waren alle Vorhaben aus Arbeitsprogramm der Kommission Gegenstand eines IA. Nun gilt dies auch für Vorhaben, die nicht dort aufgezählt sind (wie z.B. Vorhaben, die von nur einer einzelnen Generaldirektion betrieben werden können), sowie für Rechtssetzung, die gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten entwickelt wird (Komitologie). Zugleich wurde eine Vorprüfung eingeführt, die sogenannten Roadmaps um zu entscheiden, ob ein umfassendes IA notwendig ist. Auch diese Roadmaps werden veröffentlicht. Darin sind auch die Erwägungen enthalten, die zu einem Verzicht auf eine umfassende Prüfung führen.

Die Evaluation des Europäischen Rechnungshofs (ECA 2010) hat gezeigt, dass die Zahl der jährlich durchgeführten IA und deren Qualität seit der Einführung zugenommen haben. Darüber hinaus wird festgestellt, dass das IA in der Europäischen Kommission zunehmend Bestandteil der Kultur der Politikentwicklung geworden sei. Auch auf Ebene der Kommissare werden die Studien für die Entscheidungsfindung genutzt. Außerdem sehen das Europäische Parlament und der Europäische Rat diese Informationen ebenfalls als relevant an. Die IAs werden zwar nur selten in den Ausschüssen von Rat und Parlament besprochen, aber die Nutzer der Informationen berichten, dass die Qualität der Rechtssetzung durch die IAs gewonnen habe. Allerdings wird auch vermerkt, dass Direktiven und Verordnungen, die im Laufe der Entscheidungsverfahren von Rat und Parlament verabschiedet wurden, nicht oder nicht ausreichend weiter geprüft werden.

Die Mitgliedsstaaten nutzen die IA-Studien nur ausnahmsweise. Nur Großbritannien (GB) führt eigene Folgenabschätzungen von Richtlinien durch, um seine Verhandlungsposition in den europäischen Institutionen zu unterstützen.

Die Ergebnisse der IAs werden bisher zeitgleich mit dem Regelungsvorschlag veröffentlicht. Dagegen empfiehlt der Europäische Rechnungshof in seiner Evaluation, zunächst den Entwurf der Folgenabschätzung zu veröffentlichen und einer öffentlichen Konsultation zu unterziehen. Der Politikvorschlag sollte, ähnlich wie in GB erst später veröffentlicht werden. Die ausgewogene Analyse der verschiedenen Dimensionen Nachhaltiger Entwicklung könnte weiter verbessert werden, wobei besonders die sozialen Aspekte von Nachhaltigkeit noch nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Um die Beamten bei der Folgenabschätzung sozialer Aspekte zu unterstützen, hat die Generaldirektion für Soziales und Beschäftigung eine eigene Arbeitshilfe herausgegeben, um die bisher unbefriedigende Berücksichtigung von sozialen Auswirkungen zu

verbessern (DG EMPL 2009). Ein Problem bleibt auch die Verfügbarkeit von Daten zu den Folgen und zu der Umsetzung in den Mitgliedsstaaten.

Die Vorsitzende des Impact Assessment Boards, Marianne Klingbeil, kündigte an, dass die Kommission die Ergebnisse der IAs auch für die Ex-post-Evaluationen von Politiken nutzen wird, um zu untersuchen, ob die vorausgesagten Folgen eingetreten sind (Vortrag Klingbeil OECD Conference 2010). Davon erhofft sich die Kommission weitere Erkenntnisse für die Verbesserung der Ex-ante-Folgenabschätzungen.

Insgesamt hat die Folgenabschätzung der Kommission weiter an Bedeutung gewonnen. Sie ist zu einem zentralen Prozess der Vorbereitung von Politikvorhaben geworden und ist bedeutend für deren Begründung. Die verschiedenen Aspekte der Nachhaltigen Entwicklung sind in das IA vollständig integriert. Die Analyse von Teilaspekten kann allerdings noch weiter verbessert werden und insbesondere Parlament und Rat sind bisher unzureichend in das Verfahren des IA einbezogen.

Als wichtigste Neuerungen und Stand der Umsetzung kann gelten:

Rechtliche Institutionalisierung	<ul style="list-style-type: none"> Keine gesetzliche Grundlage Die Nachhaltigkeitsprüfung ist in das allgemeine Impact Assessment integriert Ein Leitfaden wird zur Verfügung gestellt
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> Alle bedeutenden Kommissionsinitiativen (dies schließt nicht-legislative Initiativen ein wie Strategien, Weißbücher usw.) 2009 wurde der Anwendungsbereich erheblich ausgeweitet
Akteure und Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> Prüfung wird von der zuständigen Generaldirektion durchgeführt Steering-Groups mit Mitgliedern aus verschiedenen Generaldirektionen begleiten die IA Externe Expertise kann hinzugezogen werden IAB ist für die Qualitätskontrolle zuständig, es gab aber auch eine externe Evaluation sowie eine Evaluation durch den ECA
Implementierung	<ul style="list-style-type: none"> Hohe Implementierungsrate
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> Hohes Maß Transparenz des Verfahrens Veröffentlichung aller IA-Berichte auf der Webseite des Generalsekretariats

2.6. Deutschland

In Deutschland wurde erst vor kurzer Zeit damit begonnen, auch Auswirkungen von neuen Politikvorhaben auf Nachhaltigkeitsaspekte einer Folgenabschätzung zu unterziehen.

So wurde in dem 2008 veröffentlichten Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie die systematische Überprüfung von neuen Gesetzen im Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte angekündigt (Bundesregierung 2008). Dies wurde durch Aktivitäten des Parlamentarischen Beirats für Nachhaltige Entwicklung unterstützt, der sich im Rahmen einer Anhörung über mögliche Methoden für eine solche Nachhaltigkeitsprüfung (NHP) informieren ließ. Die Ausgestaltung erfolgte dann über eine Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung, in der bereits das Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) festgelegt ist. Dieses GFA-Verfahren war ebenfalls nach der Begutachtung durch die OECD reformiert worden.

Gesetzesfolgenabschätzung finden im Kontext eines Regierungssystems statt, das 1) durch eine vergleichsweise hohe Unabhängigkeit der Ministerien voneinander und vom Kanzleramt geprägt, 2) von Koalitionsregierungen und 3) durch das föderale System bestimmt ist. Die Ministerien müssen sich zwar auf einen gemeinsamen Kabinettsentwurf eines Gesetzesvorhabens einigen, bis dahin hat das federführende Ministerium aber einen großen Freiraum bei der Gestaltung des Entwurfs.

Konfliktlinien gibt es einerseits aus fachpolitischer Sicht (etwa zwischen Umwelt und Verkehr), aber auch aus parteipolitischer Sicht zwischen Ministerien, die von unterschiedlichen und konkurrierenden Parteien geleitet werden. Dies trägt dazu bei, dass die Ausarbeitung von Gesetzesvorhaben vergleichsweise intransparent bleibt und durch Aushandlungsprozesse zwischen den Ressorts geprägt ist, bei denen die Basierung auf Evidenz nur selten systematisch und offensiv zur Begründung von Gesetzesvorschlägen genutzt wird.

Eine weitere Besonderheit des bundesdeutschen Regierungssystems ist der Föderalismus. Die Länder haben über den Bundesrat einen erheblichen Einfluss auf die Gesetzgebung – auch hier überlagern sich fachpolitische und regionale Interessen mit parteipolitischen Konkurrenzen und schränken potentiell die Nutzung von Instrumenten der Politikfolgenabschätzung ein.

Die Überprüfung der Bürokratiekosten, die durch Gesetzgebung verursacht werden, ist allerdings eine Ausnahme: Hier wurde mit dem Normenkontrollrat ein Gremium geschaffen, das mit einer eigens geschaffenen gesetzlichen Grundlage die vorgeschriebene Anwendung des Standardkostenmodells überprüft. Zwar liegt die Zuständigkeit für die Durchführung der Bürokratiekostenschätzung bei den Ministerien, die Überprüfung wird jedoch im Anschluss durch den Normenkontrollrat durchgeführt, der beim Bundeskanzleramt angesiedelt ist (NKRK 2006).

Auch die Zuständigkeit für Nachhaltigkeit ist (als eines von wenigen Politikbereichen) beim Kanzleramt angesiedelt, so dass das Kanzleramt die Entwicklung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie federführend übernimmt. Trotz der formell hochrangigen Ansiedlung wurden im Fortschrittsbericht 2008 Umsetzungsdefizite in den Ministerien

festgestellt und daraufhin eine Stärkung des Governance-Apparats gefordert (Bundesregierung 2008).

Der institutionelle Apparat der Nachhaltigkeitspolitik besteht

- in der Regierung aus dem Staatssekretärsausschuss, einer interministerielle Arbeitsgruppe auf der Ebene von leitenden Beamten und einem zwischenzeitlich (2010) neu geschaffenen Referat im Kanzleramt,
- dem Nachhaltigkeitsrat, in dem bekannte Persönlichkeiten aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen, unterstützt von einer Geschäftsstelle, die Regierung und die Öffentlichkeit beraten und informieren,
- sowie aus dem parlamentarischen Beirat für Nachhaltige Entwicklung, in dem 20 Parlamentarier entsprechend ihrer Fraktionsstärke vertreten sind.

Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie fokussiert auf 21 prioritäre Bereiche, die Handlungsbedarf aus der Perspektive des Umweltschutzes (z.B. Klimaschutz, Ressourceneffizienz), des sozialen Zusammenhalts (z.B. Bildung, Genderbalance), der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (z.B. BIP, öffentliche Finanzen) oder der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit (z.B. Entwicklungshilfe) aufzeigen. Für jeden der 21 Bereiche sind Indikatoren beschrieben und mittelfristige Ziele vorgegeben (Bundesregierung 2008). Weiterhin sind in dem Fortschrittsbericht 2008 auch 10 Managementregeln formuliert, die leitend für staatliches Handeln sein sollen.

Die Nachhaltigkeitsindikatoren und die Managementregeln sind zentral für die Durchführung der NHP. Sie stellen den Kern der materiellen Aspekte dar, die geprüft werden sollen. Die NHP ist insofern ein Controllinginstrument, als dass überprüft wird, ob und welchen Beitrag ein Gesetzesvorhaben für die jeweiligen Indikatoren und die Umsetzung der Strategie leistet.

Die Prüfung ist in §44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung festgelegt.⁶ Auf dieser Grundlage hat das Bundesministerium des Innern (BMI) als für die GFA zuständiges Ressort eine Arbeitshilfe herausgegeben. Darin werden die Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie noch einmal aufgezählt. In der Arbeitshilfe werden jedoch keine bestimmten Methoden festgelegt, um diese Einzelaspekte zu prüfen (BMI 2009a).

Die Ergebnisse der GFA müssen im Gesetzesvorblatt festgehalten werden, das zusammen mit dem Gesetzentwurf veröffentlicht wird. Die Ergebnisse der GFA werden hier nur zusammenfassend dargestellt. Detailliertere Aspekte können in der Gesetzesbegründung niedergelegt werden. Insgesamt ist die Analyse aber wenig transparent, da im Vorblatt lediglich die Ergebnisse der Prüfung zusammengefasst werden; die Methoden, wie diese Ergebnisse erzielt werden, werden dagegen nicht offen gelegt (BMI 2009b).

Die Prüfung bezieht sich nur auf die Gesetzgebung, der vorgängige politische Entscheidungsprozess wie Strategien, Programme oder der Haushalt ist kein obligatorischer Ge-

⁶ §44 (1) GGO: Unter Gesetzesfolgen sind die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes zu verstehen. Es ist darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat. (BMI 2009b)

genstand der Prüfung. In Deutschland ist dieser Prozess der politischen Willensbildung allerdings auch wenig formalisiert.

Darüber hinaus bleibt die Abgrenzung der NHP zu der allgemeinen Gesetzesfolgenabschätzung unklar. Einerseits basiert die NHP auf derselben Rechtsgrundlage wie die allgemeine GFA und wird dort als ein zwar besonders benannter, aber integraler Bestandteil der GFA gesehen. Andererseits hat die NHP einen besonderen Abschnitt im Vorblatt, wird einer eigenen Qualitätskontrolle unterzogen und bezieht sich auf einen eigenen Indikatorensatz. Hier gibt es auch Überlappungen zu den (nicht obligatorischen) Prüfkriterien, die in der Arbeitshilfe des BMI für die allgemeine Folgenabschätzung vorgeschlagen werden.

Die Qualitätssicherung erfolgt mehrstufig: Zum einen können Ressorts Nachforderungen stellen, wenn aus ihrer fachlichen Perspektive Aspekte fehlen oder vertieft analysiert werden sollten. Außerdem könnte das Kanzleramt „fehlende Kabinettsreife“⁷ feststellen, wenn eine NHP nicht vorliegt. Innovativ ist die Prüfung durch den Parlamentarischen Beirat für Nachhaltige Entwicklung (PBNE). In dessen Einsetzungsbeschluss wurde er beauftragt, die NHP der Bundesregierung zu bewerten und Stellungnahmen an den federführenden Ausschuss zu geben (Deutscher Bundestag 2009). Diese Stellungnahmen werden dann durch den federführenden Fachausschuss bewertet.

In der Praxis werden dazu alle Gesetzesvorhaben im PBNE von je zwei Abgeordneten (je einer von den Regierungs- und Oppositionsfraktionen) im Hinblick auf die Notwendigkeit und die Vollständigkeit einer NHP bewertet. Der Normenkontrollrat wird bei der Qualitätssicherung der NHP – wie auch bei der allgemeinen GFA – nicht beteiligt.

Die Konsultation mit Stakeholdern könnte ebenfalls zur Erhöhung der Transparenz und Qualitätssicherung beitragen. Im Rahmen der GFA ist zwar eine Konsultation mit den Stakeholdern des Vorhabens vorgesehen. Die Konsultationen betreffen allerdings nur das Gesetzesvorhaben, nicht jedoch die Analyse der Folgen.

Eine Evaluierung der GFA ist bislang nicht vorgesehen. Der Parlamentarische Beirat wird allerdings im Jahr 2011 über seine Erfahrungen bei der Durchführung der NHP berichten.

Im Jahr 2010 hat Baden Württemberg als erstes deutsches Bundesland eine Nachhaltigkeitsprüfung eingeführt: Diese ist für alle Gesetz und Verordnungen durchzuführen, darüber hinaus aber auch für Bundesratsinitiativen und Kabinettsbeschlüsse. Eine Ressorts-interne und eine öffentliche Anhörung sind Bestandteil der Prüfung. Die materiellen Kriterien für die Prüfung sind in einem Leitfaden zusammengefasst. Insgesamt werden ca. 40 Prüfaspekte in Form von Leitfragen und möglichen Indikatoren vorgegeben (BaWü 2010). Vorgaben für Methoden oder eine gesonderte Qualitätskontrolle sind derzeit noch nicht vorgesehen.

⁷ Bevor ein Gesetzentwurf auf die Tagesordnung des Kabinetts gesetzt wird, wird geprüft, ob alle formalen Voraussetzungen bei der Erarbeitung des Entwurfs eingehalten wurden.

Zusammenfassend sind folgende Merkmale der NHP (im Bund) hervorzuheben:

Rechtliche Institutionalisierung	<ul style="list-style-type: none"> • Die NHP der Geschäftsordnung der Bundesregierung geregelt • Modularisierung, aber teilweise Überlappungen innerhalb der allgemeinen GFA • Leitfaden zur Durchführung der NHP (2009)
Anwendungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatorisch nur für Gesetze
Akteure und Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Das jeweils federführende Ministerium ist für die Durchführung verantwortlich; weitere betroffene Ressorts können Nachbesserungen einfordern • Der Parlamentarische Beirat für Nachhaltige Entwicklung ist für die Qualitätskontrolle zuständig • Das BMI begleitet die Durchführung der NHP und ist für die Entwicklung der Leitfäden verantwortlich.
Implementierung	<ul style="list-style-type: none"> • Bisher keine Erhebungen
Transparenz	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Transparenz der Analyse • Es muss nur eine Zusammenfassung der Ergebnisse im Gesetzesvorblatt veröffentlicht werden

3. Gestaltungsansätze für Nachhaltigkeitsprüfungen

Die in dieser Studie betrachteten Länder und die Europäische Kommission sind Vorreiter oder Pioniere in der Nutzung von Politikfolgenabschätzungen zur Integration von Nachhaltigkeitserfordernissen in die Politikentwicklung. Sie zeigen einerseits, mit welchen Schwierigkeiten dies verbunden ist. Andererseits werden aber auch Gestaltungsoptionen deutlich um den damit verbundenen Herausforderungen gerecht zu werden.

Die jüngsten Reformen und aktuellen Diskussionen in der Europäischen Kommission, in Irland und der Schweiz sowie die Neueinführung einer Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland zeigen, dass es vielfältige Anstrengungen gibt, die Potentiale noch besser auszuschöpfen. Die Studie verfolgt nicht den Anspruch eines systematischen Vergleichs. Stattdessen werden Innovationen und Erfolgsbedingungen bei der Gestaltung und der Durchführung der Prüfung von Nachhaltigkeitsaspekten zusammengetragen. Die Ergebnisse dieser Analyse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Anwendungsbereich und Proportionalität der Prüfung: Während sich etwa in Deutschland und Belgien die Anforderung einer Folgenabschätzung auf Gesetzgebung und Verordnungen beschränkt bleibt, werden in der Europäischen Kommission oder in Großbritannien auch die vorgängigen politischen Entscheidungen einer Folgenabschätzung unterzogen. Dort werden bereits die in Strategien (Weißbüchern) dargestellten Handlungsoptionen einem Impact Assessment unterzogen. Diese politischen Entscheidungen legen den Handlungsspielraum für Gesetzgebung fest und daher ist es folgerichtig, dass diese auch schon im Hinblick auf Nachhaltigkeitsanforderungen analysiert werden. Allerdings sind solche Entscheidungen nicht überall im gleichen Maße formalisiert und werden häufig in informellen Entscheidungsverfahren (z.B. Koalitionsausschüsse, Parteien) getroffen. Dies erschwert die Einführung eines Impact Assessments für den den Gesetzen vorgelagerten Prozess der politischen Entscheidungsfindung.

Die **Angemessenheit der Prüfungsanforderungen** ist in nahezu allen Jurisdiktionen ein Thema: So wurde in der Europäischen Kommission die Vorprüfung weiter formalisiert. In Roadmaps kann begründet werden, warum keine weitergehende Folgenabschätzung erforderlich ist. In Belgien zeigen sich die Risiken einer nicht operationalisierten Vorprüfung: Dort werden alle Gesetze als irrelevant für Nachhaltigkeitsprüfungen aussortiert, weil es weder effektive Mechanismen der Qualitätskontrolle gibt noch die Transparenz des Verfahrens sichergestellt wurde.

Integration: In z.B. Belgien oder der Schweiz ist die Nachhaltigkeitsprüfung deutlich von der allgemeinen Folgenabschätzung getrennt. Auch in Großbritannien wurde entschieden, Nachhaltigkeitsaspekte aus der regelmäßigen Folgenabschätzung herauszulösen um diese zu vereinfachen und nur noch dann anzuwenden, wenn dies sachlich notwendig erscheint. In Deutschland überwiegt ebenfalls der Charakter eines Moduls, auch wenn die NHP formell in der allgemeinen Gesetzesfolgenabschätzung integriert ist. Dagegen wird in der Europäischen Kommission das Prinzip der vollständigen Integration vertreten. Dies wird nicht zuletzt aus der Sache begründet – das Verständnis von Nachhaltigkeit ist so umfassend, dass es zwangsläufig Überlappungen

geben würde, wenn die Prüfung in separate Tests aufgeteilt wäre.

Transparenz: Die untersuchten Systeme unterscheiden sich erheblich in der Transparenz der Analyse. Während es in Belgien gar keine Veröffentlichungen gibt, ist in Deutschland nur die Veröffentlichung kurzer Zusammenfassungen erforderlich. In der Gesetzesbegründung können umfassendere Analysen veröffentlicht werden, diese sind aber nicht formalisiert. Dagegen werden von der Europäischen Kommission oder in Großbritannien nicht nur Zusammenfassungen, sondern auch die dem IA zugrunde liegende Analyse veröffentlicht. Dadurch wird die Argumentation nachvollziehbar, die zu dem jeweiligen Politikvorschlag geführt hat. Diese Transparenz der Analyse hat dazu beigetragen, dass die IAs bei politischen Entscheidungen genutzt werden. So werden die Ergebnisse auch auf der höchsten Hierarchieebene der Kommission, im Rat und dem Parlament in den Politikprozess einbezogen.

Materielle Prüfanforderungen: Die formellen Prüfanforderungen in der Schweiz und in Belgien wurden eigens für die dortigen Nachhaltigkeitsprüfungen entwickelt. In der Europäischen Kommission gibt es einen Fragenkatalog, diese Fragen sind aber nur als Hilfsmittel gedacht und sind nicht obligatorisch zu beantworten. In Deutschland wird unmittelbar auf die Ziele und Indikatoren der NH Strategie Bezug genommen. Dadurch erhalten die Prüfkriterien ein besonders großes politisches Gewicht und die Prüfung wird ein Instrument des Controllings. Das Risiko ist allerdings, dass relevante Aspekte nicht hinreichend berücksichtigt werden.

Die Anwendung der Prüfkriterien wird dabei in allen untersuchten Fällen durch Arbeitshilfen unterstützt. Zur Unterstützung der Abschätzung von sozialen Auswirkungen wurde in der Europäischen Kommission neben dem allgemeinen Leitfaden eine eigene Arbeitshilfe erstellt um die Relevanz dieser Dimension zu stärken. Die für die Prüfungen anzuwendende Methodik wird jedoch nicht in allen Fällen klar geregelt.

Methoden: Eine Standardisierung von Methoden gibt es nur in Großbritannien. Dort soll das IA einer Kosten-Nutzen-Analyse folgen, die soweit dies nur irgend möglich ist die Folgen monetarisiert. Eine aus Nachhaltigkeitssicht besonders interessante Hilfestellung ist dabei die Klimafolgenprüfung in Großbritannien. Dort werden Folgen auf Treibhausgasemissionen analysiert, monetär bewertet und in die Kosten-Nutzen-Analyse einbezogen. In allen anderen Jurisdiktionen gibt es keine Festlegungen der Methoden, wie Daten zu den verschiedenen Aspekten Nachhaltiger Entwicklung gesammelt werden und mit welchen Modellen und Methoden Voraussagen über Auswirkungen gemacht werden.

Dies ist einerseits sachgemäß, weil die Auswirkungen vielfältig sein können und die Ursache-Wirkungsbeziehungen von dem jeweiligen Gesetz abhängen. Andererseits ist es aufwändig für jedes Gesetz neue Methoden zu entwickeln. Darüber hinaus eröffnet diese Freiheit bei der Methodenwahl auch die Möglichkeit von interessengeleiteter Analyse. Wie auch die Wahl der Methoden sind Zeitpunkt und Dauer der Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen sehr unterschiedlich geregelt.

Nachhaltigkeitsprüfung als Prozess: Während die Prüfung in einigen Jurisdiktionen die Prüfung ein diskreter Schritt im Laufe der Gesetzesvorbereitung zu sein scheint, wird in der Europäischen Kommission die NHP als ein Prozess konzipiert, der etwa über ein Jahr laufen soll und parallel zur Vorbereitung des Politikvorhabens läuft. Dies erlaubt die umfassende Beteiligung von anderen Generaldirektionen und Stakeholdern schon an der

Vorbereitung der Analysen. In der Europäischen Kommission ist auch die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ressorts besonders ausgeprägt. Auch in Irland wird das dortige RIA als Prozess gestaltet.

Einbezug von Stakeholdern: In nahezu allen Jurisdiktionen ist die Öffentlichkeitsbeteiligung ein Bestandteil der Gesetzesvorbereitung. Allerdings wird regelmäßig nicht eigens über die Folgenabschätzung konsultiert, sondern über das eigentliche Vorhaben. Nur in Großbritannien und der Schweiz wird bereits der Entwurf des IA der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt bevor das eigentliche Vorhaben vorgeschlagen wird. Der Europäische Rechnungshof empfiehlt der Kommission ein ähnliches Vorgehen. Dies könne die Relevanz von IAs weiter steigern.

Die Einbeziehung von Stakeholdern bei der Diskussion über die Durchführung der Folgenabschätzung, wäre darüber hinaus eine Möglichkeit der Qualitätssicherung. Es bestehen jedoch in den meisten Fällen andere Mechanismen zur Qualitätssicherung.

Qualitätskontrolle: Für die Qualitätssicherung gehen die Jurisdiktionen unterschiedliche Wege: In Großbritannien, Irland und der Europäischen Kommission sind interne Qualitätskontrollen etabliert worden. In Belgien fehlen diese völlig obwohl es für die Prüfung der Bürokratiekosten durchaus etablierte Institutionen der Qualitätskontrolle gibt. In Deutschland ist der Normenkontrollrat ebenfalls nicht für die Qualitätskontrolle der NHP zuständig. Dort hat man aber einen Parlamentsausschuss damit beauftragt diese Qualitätsprüfung vorzunehmen. In Großbritannien wurde im Jahr 2009 ein Beratungsgremium etabliert, das ähnlich dem deutschen Normenkontrollrat aus Experten zusammengesetzt ist und den Auftrag hat, die RIA zu begutachten und damit ein weitergehendes Mandat hat.

Nicht nur einzelne IAs werden einer Qualitätssicherung unterzogen, sondern auch die Leistung des Gesamtsystems. So hat zum Beispiel der Europäische Rechnungshof eine Evaluation für die Europäische Kommission durchgeführt und auch in Großbritannien evaluierte der dortige Rechnungshof das System der Folgenabschätzung.

Zusammenarbeit mit anderen politischen Institutionen: Die Vorbereitung von Gesetzesvorschlägen ist meist eine Aufgabe der Regierung, entsprechend wird die Folgenabschätzung zunächst als ein interner Prozess gestaltet. Nur zwischen den Europäischen Institutionen gibt es eine formelle Vereinbarung, die vorsieht, dass IAs an Veränderungen angepasst werden sollen, die im Laufe des Entscheidungsverfahrens ausgehandelt werden. Allerdings wird dies bisher kaum praktiziert. In Deutschland ist die Zusammenarbeit mit dem Parlament im Bereich der Qualitätssicherung interessant: Dies ist eine bisher beispiellose Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament. Ob dies wirkungsvoll ist, muss aber abgewartet werden.

Evaluation: Sowohl in der Europäischen Kommission als auch in Großbritannien wird angestrebt die ex-ante Politikfolgenabschätzung mit ex-post Evaluationen der tatsächlichen Wirksamkeit zu verbinden. Damit soll der Zyklus von evidenzbasierter Politik geschlossen werden. Allerdings bezieht sich dies nicht speziell auf NH Aspekte, sondern gilt allgemein für die Politikfolgenabschätzung.

4. Schlussfolgerungen

Die Prüfung der Auswirkungen von Gesetzen, Politiken und Programmen auf die verschiedenen Aspekte Nachhaltiger Entwicklung und deren Abwägung im Entscheidungsverfahren ist ein geeigneter Ansatzpunkt um nachteilige langfristige Auswirkungen und unbalancierte Entscheidungen zu Lasten einzelner Dimensionen zu vermeiden. Die Besonderheiten Nachhaltiger Entwicklung (u.a. Multidimensionalität, Langfristigkeit, Wertebehaftet, Vielfalt von betroffenen und relevanten Akteuren) machen es allerdings notwendig, die Systeme angemessen zu gestalten.

Eine Nachhaltigkeitsprüfung erlaubt:

- die Einbeziehung und die Koordination von verschiedenen Akteuren, die frühzeitige Berücksichtigung von verteiltem Wissen und unterschiedlichen Interessen. Damit wird die Qualität von Entscheidungen verbessert und nicht zuletzt vermieden, dass Politiken zu einem späteren Zeitpunkt in Frage gestellt werden;
- eine ausdrückliche, transparente und balancierte Analyse von Trade-Offs zwischen den Auswirkungen von Politiken auf Umwelt, Ökonomie und Soziales. Die horizontale Integration von Querschnittsaufgaben wird unterstützt und die Kohärenz von Politiken verbessert;
- die ausdrückliche und transparente Analyse von Trade-Offs zwischen den verschiedenen Ebenen der Politikentwicklung (global, OECD, EU, national, subnational, lokal) und verbessert daher die vertikale Integration von Politiken der verschiedenen Ebenen;
- Die ausdrückliche und transparente Analyse von Trade-Offs über die Zeit und unterstützt daher die Identifikation von Politiken die langfristig das beste Verhältnis von Kosten und Effekten hat, selbst dann, wenn dadurch kurzfristige Kosten verursacht werden.

Die Realisierung dieser Chancen bleibt aber eine Herausforderung für Regierungen und die weiteren Entscheidungsträger. Im Unterschied zu anderen Verfahren der Politikfolgenabschätzung wie z.B. der Bürokratiekostenschätzung gibt es keine eindeutige Methode um Nachhaltigkeitsfolgen zu analysieren. Die Folgenabschätzung hängt stark von den Annahmen und Erwartungen der beteiligten Akteure ab. Der normative Gehalt Nachhaltiger Entwicklung macht es notwendig, dass die Prüfung nicht als eine Analyse zu einem diskreten Punkt innerhalb des Entscheidungsprozesses stattfindet, sondern als ein Prozess gestaltet wird, bei dem frühzeitig Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt werden. So können auch die relevanten Akteure innerhalb und außerhalb der Regierung bei der Analyse einbezogen werden.

Damit eröffnen Folgenabschätzungen potentiell auch die Möglichkeiten zur interessengeleiteten Einflussnahme. Um zu vermeiden, dass sich auf diesem Weg Partikularinteressen zu Lasten gemeinschaftlicher Interessen durchsetzen, muss schon die Analyse transparent gestaltet sowie einer Qualitätssicherung unterzogen werden.

Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten wie auch die Folgenabschätzung insgesamt benötigen eine institutionelle Nachfrage und einen entsprechenden Freiraum, um Optionen ergebnisoffen vergleichen zu können. Dies kann nur gelingen, wenn hochrangige politische Institutionen mit der Umsetzung betraut sind und zentrale politische Ziele verfolgt werden. Nur wenn die Führungsebene der Ministerien, die Parlamente oder die Öffentlichkeit diese Ergebnisse nachfragen, werden sie auch Gewicht erhalten. Diese Nachfrage kann auch organisiert und institutionell abgesichert werden.

Schließlich ist es nötig, die nötigen Ressourcen bereit zu stellen, damit die Analysen in der notwendigen Qualität erarbeitet werden können. Dazu gehören Tools (Modelle, Daten, Checklisten), die Möglichkeit zur Vergabe von Studien und Fortbildungen für Mitarbeiter der Ministerien.

Daraus ergeben sich folgende praktische Schlussfolgerungen:

- Ausweitung der NH-Prüfung auf politische Entscheidungen, die der Gesetzgebung vorgelagert sind
- Festlegung von Prozessschritten
- Transparenz der Analyse und Qualitätskontrolle der Analyse
- Bindung der NH-Prüfung an hochrangige politische Ziele, Prozesse und Institutionen
- Aufbau von Kapazitäten zur Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen

Die Studie zeigt: die untersuchten Länder verfügen mittlerweile über umfassende Erfahrungen, wie die Gestaltung von NH-Prüfungen erfolgen kann, um diesen Aspekten gerecht zu werden.

Eine Stärkung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Politikfolgenabschätzung wird die Evidenzbasierung, die Qualität und die Akzeptanz von Politik insgesamt unterstützen.

Langfristige Aufgaben lassen sich nur solide lösen, wenn auch die Interessen der zukünftigen Generationen mit berücksichtigt werden. Die Entwicklung effektiver Folgenabschätzungen und deren Integration in die Entscheidungsfindung ist deshalb eine strategische Aufgabe und entscheidende Weichenstellung für die Zukunftsfähigkeit der Politik.

5. Literatur

ARE/ IDANE (2010): Strategie Nachhaltige Entwicklung – Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011: Zwischenbericht 2010 zum Stand der Umsetzung. Bern. Online verfügbar unter: <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00528/index.html> (zuletzt geprüft am 11.01.2010)

ARE (2008a): Excel-Tool für die Durchführung einer Relevanzanalyse und einer Grob-NHB. Bern. Online verfügbar unter: <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=de> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

ARE (2008b): Nachhaltigkeitsbeurteilung – Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte. Bern. Online verfügbar unter: <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=de> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

BAFU (2009): Strategische Umweltprüfung (SUP) für Pläne und Programme – Grundlagenpapier (Stand August 2009). Bern. Online verfügbar unter: <http://www.bafu.admin.ch/uvp/01065/index.html?lang=de> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

BAFU (2007), basierend auf Ecoplan (2006): VOBU Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmaßnahmen und –zielen: Leitfaden. Bern. Online verfügbar unter: <http://www.bafu.admin.ch/wirtschaft/00517/03734/index.html?lang=de> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

BERR (2007): Specific Impact Tests: Full Checklist. Online verfügbar unter: <http://www.berr.gov.uk/files/file44548.pdf> (zuletzt geprüft am 04.01.2011)

Bertelsmann-Stiftung (6.3.2009): Pressemitteilung: Gesetzesvorhaben auf Nachhaltigkeit prüfen. Online verfügbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-CAA139BE-949CDB6B/bst/hs.xsl/nachrichten_93487.htm (zuletzt geprüft am 21.01.2010)

BIS (2011): Specific Impact Tests. Online verfügbar unter: <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/policy/scrutinising-new-regulations/preparing-impact-assessments/specific-impact-tests> (zuletzt geprüft am 05.01.2011).

BIS (2010): Impact Assessment Toolkit – A guide to undertaking Impact Assessment and completing the IA template. Online verfügbar unter: <http://www.bis.gov.uk/assets/BISCore/better-regulation/docs/10-901-impact-assessment-toolkit.pdf> (zuletzt geprüft am 06.01.2011).

BMI (2009a): Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/565864/publicationFile/31426/ah_gfa.pdf (21.01.2011).

BMI (2009b): Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). http://www.bmi.bund.de/cln_156/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.html?nn=110430 (21.01.2011).

BRE (2011): IA Library. Online verfügbar unter: <http://www.ialibrary.berr.gov.uk/> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

BRE (2010): Impact Assessment Guidance. London. Online verfügbar unter: <http://www.berr.gov.uk/files/file44544.pdf> (zuletzt geprüft am 05.01.2011).

BRE (2006): The Tools to Deliver Better Regulation: Revising the Regulatory Impact Assessment: A Consultation. Online verfügbar unter: <http://www.bis.gov.uk/files/file44543.pdf> (zuletzt geprüft am 20.01.2011).

Bundesregierung (2008): Fortschrittsbericht 2008 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie: Für ein nachhaltiges Deutschland. Online verfügbar unter: http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Publikation/Bestellservice/2008-11-17-fortschrittsbericht-2008.html (zuletzt geprüft am 20.01.011).

Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Online Verfügbar unter: http://www.bmu.de/nachhaltige_entwicklung/stategie_und_umsetzung/nachhaltigkeitsstrategie/doc/46334.php (zuletzt geprüft am 21.01.2011).

Comhar Sustainability Development Council (Januar 2011a): Sustainability Impact Assessment (SIA). A methodological proposal for Ireland. Background Paper.

Comhar Sustainability Development Council (Januar 2011b): Sustainability Impact Management Methodology for Ireland. Executive Summary.

Comhar Sustainability Development Council (Januar 2011c): A Sustainability Impact Management Methodology for Ireland. Stakeholder Workshop.

Coughlan, Mary (15. März 2010): Ein „keltischer Frühling“: Schaffung einer nachhaltigen Wirtschaftszukunft für Irland in Europa, Commerzbank, Berlin.

DECC/ HM Treasury (2010): Valuation of energy use and greenhouse gas emissions for appraisal and evaluation. London. Online verfügbar unter: http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/statistics/analysts_group/analysts_group.aspx (zuletzt geprüft am 05.01.2011)

DEFRA (2011): Sustainable Development Impact Test. Online verfügbar unter: <http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/guidance/sd-impact/index.htm> (zuletzt geprüft am 05.01.2010).

DG Empl (2009): Guidance for Assessing Social Impacts within the Commission Impact Assessment System. Online verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=760&langId=en&preview=cHJldmllld0VtcGxQb3J0YWwh> (zuletzt geprüft am 21.01.2011).

Deutscher Bundestag (2009): Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/ Die Grünen: Einrichtung eines Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung. Drucksache 17/245. Online Verfügbar unter: <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/gremien/nachhaltigkeit/index.jsp> (zuletzt geprüft am 21.01.2011).

ECA (2010): Folgenabschätzungen in den EU-Organen: Helfen sie bei der Entscheidungsfindung? Sonderbericht Nr. 3/2010. Online Verfügbar unter: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100928coa_impact_report_de.pdf (zuletzt geprüft M 20.01.2011).

ECOPLAN (2008): Evaluation und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung. Bern. Online verfügbar unter: <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=de> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

NKRG – Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats (2006). Online verfügbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/nkrg/gesamt.pdf> (zuletzt geprüft am 20.01.2011).

Hennessy, Lisa/ Better Regulation Unit. Department of the Taoiseach (13.01.2011): Regulatory Impact Analysis, Dublin. Online Verfügbar unter: http://www.comharsdc.ie/events/event_details.aspx?Event=39 (zuletzt geprüft am 21.01.2011).

Jacob, Klaus/ Veit, Sylvia/ Hertin, Julia (2009): Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung. Studie der Freien Universität Berlin im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Berlin. Online verfügbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-CAA139BE-949CDB6B/bst/xcms_bst_dms_27523_27524_2.pdf (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

Jacob, Klaus/ Weiland, Sabine/ Ferretti, Johanna/ Wascher, Dirk/ Chodorowska, Daniela (2010): Improving the effectiveness of RIA in ensuring policy coherence in the design and implementation of regulatory and environmental policy, Punkte 35-45: Ireland.

Jacob, Klaus (2010): Regulatory Impact Assessment and Sustainable Development: Towards a Common Framework?, in: EJRR 3/2010, S. 268-272.

Kennedy, Claire/ Department of Agriculture, Fisheries and Forestry (13.01.2011): RIA - Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, Dublin. Online Verfügbar unter: http://www.comharsdc.ie/events/event_details.aspx?Event=39 (zuletzt geprüft am 21.01.2011).

Köllicker, Alkuin/ Wallart, Nicolas (2009): Regulierungsfolgenabschätzung: Bessere Evaluation der volkswirtschaftlichen Auswirkungen. In: Die Volkswirtschaft: Das Magazin für Wirtschaftspolitik. Heft 1/2 2006, S. 20-22.

Loi relative a la coordination de la politique federale de developpement durable (1997). Online verfügbar unter: <http://www.cidd.be> (zuletzt geprüft am 14.01.2011).

McGarrigle, Laura/ Department of Health & Children (13.01.2011): Conducting RIA, Dublin.

Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg (2010): Nachhaltigkeitsprüfung Baden-Württemberg. Einführung und Übersicht über die Regelungen. Online verfügbar unter: http://www2.uvm.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/51694/Zusammenstellung_Regelungen_Nachhaltigkeitspruefung.pdf?command=downloadContent&filename=Zusammenstellung_Regelungen_Nachhaltigkeitspruefung.pdf (zuletzt geprüft am 24.01.2011).

NAO (2010a): Assessing the impact of proposed new policies. Online verfügbar unter: http://www.nao.org.uk/publications/1011/impact_assessments.aspx (zuletzt geprüft am 05.01.2011).

NAO (2010b): The NAO's work on regulatory reform. Online verfügbar unter: http://www.nao.org.uk/publications/1011/regulatory_reform.aspx (zuletzt geprüft am 06.01.2011).

OECD (2010): Better Regulation in Europe - Belgium. Online verfügbar unter: http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34141_45707132_1_1_1_1,00.html (zuletzt geprüft am 13.01.2011).

OECD (2010): Better Regulation in Europe – The United Kingdom. Online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/61/46/44912232.pdf> (zuletzt geprüft am 06.01.2011).

Quitow, Rainer (2009): Belgien. Kurzfallstudie im Rahmen des Projektes „Meta-Analyse: Nachhaltigkeitsstrategien in Politik und Wirtschaft“, Berlin.

Rochefort, Maria: Sustainability Impact Assessment (SIA) – A methodology for Ireland. Online Verfügbar unter: http://www.comharsdc.ie/events/event_details.aspx?Event=39 (zuletzt geprüft am 21.01.2011).

RPC (2010): Reviewing Regulation – An independent report on the analysis supporting regulatory proposals, December 2009-May 2010. Online verfügbar unter: <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/rpc/wp-content/uploads/2010/08/RPC-Report-Final-Version-August-2010.pdf> (zuletzt geprüft am 17.01.2010).

Russel, Duncan/ Turnpenny, John (2009): The politics of sustainable development in UK government: what role for integrated policy appraisal. In: Environment and Planning C: Government and Policy, Jg. 27, S. 340-354.

Schweizerischer Bundesrat (2008): Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011. Bern. Online verfügbar unter: <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00528/index.html> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

SECO (2003): Die Rolle des SECO bei der Regulierungsfolgenabschätzung (RFA). Online verfügbar unter: <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04053/index.html?lang=de> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

SECO (2000): Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung. Bern. Online verfügbar unter: <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/04053/index.html?lang=de> (zuletzt geprüft am 07.01.2011).

Service Public Federal de Programmation, Developpement Durable: EIDDD: quick scan (Formulaire B).

TEP (2007): Evaluation of the Commission's Impact Assessment System – Final Report. Online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/key_docs_en.htm (zuletzt geprüft am 20.01.2011).

Wachter, Daniel/ Head Sustainable Development Section. Federal Office for Spatial development (13.01.2011): Sustainability Assessment in Switzerland, Dublin. Online Verfügbar unter: http://www.comharsdc.ie/events/event_details.aspx?Event=39 (zuletzt geprüft am 21.01.2011).



Deutscher Bundestag
Parlamentarischer Beirat
f. nachhaltige Entwicklung

Ausschussdrucksache
18(23)33-3-A

Zusammenfassung Politikbarometer zur Biodiversität in Deutschland Politische Vorfahrt für biologische Vielfalt

Das „Politikbarometer zur Biodiversität in Deutschland – Politische Vorfahrt für biologische Vielfalt“ ist Ergebnis einer Kooperation von WWF Deutschland und der Leuphana Universität Lüneburg, Institut für Nachhaltigkeitssteuerung (INSUGO). Die Studie zur Biodiversitätspolitik auf Bundesebene ergänzt die im Jahr 2012 erstellte Studie zur deutschen Nachhaltigkeitspolitik: „Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland – Mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft“.¹

Der Verlust biologischer Vielfalt und politische Handlungsstrategien

Der Verlust der biologischen Vielfalt hält unvermindert an. Der vom WWF 2012 veröffentlichte „Living Planet Index“ stellt fest: Die Artenvielfalt ist weltweit auf dem Rückzug, um 30 % seit 1970, in tropischen Regionen durchschnittlich sogar um 60 %.²

Ähnlich sieht es in Europa aus. Nach Angaben der EU-Kommission befinden sich lediglich 17 % der EU-rechtlich geschützten Lebensräume und Arten sowie 11 % der geschützten Ökosysteme in einem günstigen Zustand³. In der EU sind etwa 25 % der europäischen Tierarten, einschließlich Säugetiere, Amphibien, Reptilien, Vögel und Schmetterlinge, vom Aussterben bedroht; außerdem sind 88 % der Fischbestände überfischt oder erheblich dezimiert.

In Deutschland sind 28 % der untersuchten Wirbeltiere in ihrem Bestand gefährdet, 8 % gelten als ausgestorben oder verschollen. Noch kritischer ist die Situation der Lebensräume: Von 690 Biotoptypen gelten 72,5 % als gefährdet und 2 % bereits als vollständig vernichtet. Besonders hohe Anteile gefährdeter Biotoptypen finden sich in Meeres-, Küsten- und Alpenlebensräumen⁴.

Der Artenverlust hat seine Ursachen in der andauernden Zerstörung der Lebensräume von Tier- und Pflanzenarten, in der Umwandlung natürlicher und naturnaher Ökosysteme, in der Umweltverschmutzung und im Klimawandel. Die meisten Ökosysteme sind dadurch nicht mehr vollständig in der Lage, die Leistungen, die wir von ihnen brauchen, wie z. B. Bestäubung landwirtschaftlicher Kulturen, saubere Luft und sauberes Wasser bzw. Verhütung von Hochwasser oder Erosion, in hinreichender und wirksamer Weise zu erbringen. Unter dieser Situation leiden immer mehr Menschen und deren Lebensqualität; die volkswirtschaftlichen Schäden nehmen zu.

Als Antwort auf den globalen Rückgang der biologischen Vielfalt hat die Weltgemeinschaft im Jahr 2010 auf der 10. Vertragsstaatenkonferenz der Konvention zur Biologischen Vielfalt (CBD) in Nagoya einen neuen Strategischen Plan mit 20 Zielen beschlossen, um bis 2020 den Verlust biologischer Vielfalt weltweit zu stoppen⁵. Zugleich erklärten die Vereinten Nationen den Zeitraum von 2011 bis 2020 zur *Dekade der biologischen Vielfalt*, um mehr Bewusstsein für die Bedrohung der Biodiversität zu schaffen.

Auch Europa hat reagiert. Die Anfang 2011 von der EU-Kommission vorgelegte Strategie soll helfen, den Zustand der Biodiversität in Europa bis 2020 zu verbessern. Die von der EU favorisierte Vorgehensweise zielt auf die Hauptursachen für den Biodiversitätsverlust. Sie will die größten Belastungen für die Natur und die Ökosystemleistungen in der EU reduzieren, indem Biodiversitätsziele in allen wichtigen Politikbereichen verankert werden sollen.

¹ Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland - Mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft“, Hrsg. [WWF Deutschland 2012](#).

² Hrsg. WWF International et al 2012: Living Planet Report 2012– Biodiversität, Biokapazität und neue Wege, , [dt. Ausgabe](#)

³ Mitteilung der EU-Kommission KOM(2011) 244 end vom 3.5.2011

⁴ Nach Angaben des Bundesamtes für Naturschutz auf www.biologischevielfalt.de

⁵ Siehe Internetseite der CBD: <https://www.cbd.int/sp/>

Auch für Deutschland liegt mit der vom Bundeskabinett bereits 2007 beschlossenen *Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt* eine umfassende und anspruchsvolle Strategie zur Umsetzung der CBD vor. Durch die Verwirklichung von rund 330 Zielen und mit rund 430 Maßnahmen sollen bis 2020 der Rückgang der biologischen Vielfalt in Deutschland aufgehalten und der Trend umgekehrt werden⁶.

Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Vor diesem Hintergrund analysiert die vorliegende empirische Studie, wie in Politik und Verwaltung auf Bundesebene mit dem Thema *Biologische Vielfalt* umgegangen wird und wie im parlamentarischen und administrativen Alltag Biodiversitätspolitik betrieben wird. Die Untersuchung betrachtet den gegenwärtigen Status, die Stärken und Defizite sowie die Entwicklungsmöglichkeiten für die Biodiversitätspolitik auf Bundesebene. Den Ergebnissen der politikwissenschaftlichen Analyse liegen Interviews mit den für Biodiversität zuständigen Vertreterinnen und Vertretern der fünf Bundestagsfraktionen und von 11 Bundesministerien zugrunde. In den Ministerien waren Personen von der Staatssekretärs- bis zur Ebene der Referenten beteiligt. Anhand von Schlüsselindikatoren wurden die Befragungsergebnisse interpretiert.

Die Ergebnisse zeigen ein sehr heterogenes Bild der Biodiversitätspolitik auf Bundesebene. Positiv fällt auf, dass auf der einen Seite organisatorische, prozessuale und institutionelle Voraussetzungen geschaffen wurden. Hervorzuheben sind hier

- die *Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt* (NBS) mit ihrem umfassenden und detaillierten Ziel- und Maßnahmenkatalog, um den Rückgang der biologischen Vielfalt bis 2020 aufzuhalten und zu einer Trendumkehr beizutragen.
- die im Jahr 2010 eingerichtete Interministerielle Arbeitsgruppe zur Umsetzung der *Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt* (IMA NBS), der 11 von 14 Bundesministerien angehören und deren Aufgabe die Förderung der Zusammenarbeit der Ministerien bei der Umsetzung der Ziele und Maßnahmen der NBS es ist.
- dass die deutsche Biodiversitätspolitik als sehr konstant wahrgenommen wird.

Ernüchternd sind die Ergebnisse jedoch dahingehend, dass das Politikfeld *Biologische Vielfalt* in der administrativen und parlamentarischen Praxis nicht die der Problemlage angemessene Beachtung und Gewichtung erfährt. Dies wird an folgenden Punkten deutlich:

- *Biodiversität* hat es schwer, sich zu profilieren und sich gegenüber anderen Politikfeldern zu behaupten und durchzusetzen. So existieren erhebliche Zielkonflikte zwischen *Biologischer Vielfalt* und anderen politischen Themen, insbesondere zwischen wirtschaftlicher Nutzung und Biodiversität, Energie und Biodiversität und insbesondere Landwirtschaft und Biodiversität.
- Die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt wird zwar als ein ausreichendes Instrument für eine effektive deutsche Biodiversitätspolitik im Zeithorizont bis 2020 angesehen, allerdings wird die Umsetzung kritisch beurteilt und z.T. als nicht ausreichend für einen effektiven Schutz der biologischen Vielfalt eingeschätzt. Im administrativen Tagesgeschäft und politischen Alltag spielen die Biodiversitätsziele eine sehr geringe Rolle.
- Die im Jahr 2010 eingerichtete Interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) zur Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie wird überwiegend als ein Gremium der gegenseitigen Information und nicht als ein Ort der strategischen Koordination beschrieben.
- Versuche, die langfristigen Politikfolgen für die biologische Vielfalt durch strategischere Planung zu steuern, fallen oft den kurzfristigen politischen Erfordernissen zum Opfer.
- Maßnahmen, Vorhaben oder Politikvorschläge werden in den seltensten Fällen anhand von Biodiversitätskriterien evaluiert.
- Weder die Potenziale eines intensiven Austauschs mit zivilgesellschaftlichen Gruppen noch eine gemeinsame Beratung und Bewertung von Status und Zielen der deutschen Biodiversitätspolitik werden ausgeschöpft.
- *Biologische Vielfalt* ist in der Personalentwicklung und beruflichen Fortbildung kaum von Bedeutung, sodass die handelnden Personen für das Thema nicht ausreichend sensibilisiert sind. Auch fehlen vielfach die notwendigen fachlichen Kenntnisse, um die Auswirkungen der eigenen Arbeit zu erkennen.

⁶ Siehe http://www.biologisheviefalt.de/viefalt_bei_uns.html

- Ein weiteres Hemmnis in der Umsetzung einer effektiven Biodiversitätspolitik besteht in der ungenügenden Ausstattung mit Personal- und Finanzmitteln sowie der fehlenden Zeit, weil andere politische Themen auf die Agenda kommen und den Vorrang erhalten.
- Es fehlen genügend Fürsprecher in den Führungsebenen von Parteien und Bundesministerien. Die notwendige Führungsverantwortung für die Biodiversitätspolitik wird nicht übernommen.

In der Gesamtbetrachtung lässt sich feststellen, dass das Politikfeld *Biologische Vielfalt* auf der Ebene des Bundes weder ausreichend integriert ist, noch – wie es den tatsächlichen Erfordernissen angemessen wäre – als Priorität berücksichtigt, geschweige denn betrieben wird. Gemessen am Stand der wissenschaftlich belegten, rapide fortschreitenden Abnahme der biologischen Vielfalt in Deutschland, Europa und weltweit und auch gemessen an den Vorschlägen und Strategien zur Weiterentwicklung dieses Politikfeldes bestehen erhebliche Defizite in der Verwirklichung effektiver Biodiversitätspolitik auf Bundesebene.

Vergleicht man diese Ergebnisse mit denen des „Politikbarometers zur Nachhaltigkeit“ 2012, sind die Defizite in einigen Bereichen sogar noch gravierender: Während die deutsche Nachhaltigkeitspolitik schon erhebliche Probleme hat, ist die auf Biodiversität heruntergebrochene konkrete Nachhaltigkeitspolitik noch stärker unterentwickelt. Das oft postulierte Leitbild Nachhaltigkeit erfährt in der praktischen Politik, und insbesondere in der Biodiversitätspolitik, nicht die Bedeutung, die ihm zukommt und die ihm in politischen Verlautbarungen oft zugesprochen wird.

Unter den derzeitigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen ist es höchst unwahrscheinlich, dass es gelingen wird, den Verlust der biologischen Vielfalt in Deutschland, in Europa, und weltweit bis 2020 aufzuhalten.

Forderungen zur Behebung der Defizite

Um die in dieser Studie offen gelegten Defizite deutscher Biodiversitätspolitik zu minimieren und um politische und administrative Konsequenzen aus den Resultaten dieser Studie anzuregen, formuliert der WWF folgende acht Forderungen. Diese Vorschläge sollen konkret zur Weiterentwicklung deutscher Biodiversitätspolitik auf Bundesebene beitragen. Angesprochen sind vor allem verantwortliche Personen und Entscheidungsträger auf den verschiedenen Ebenen in den Bundesministerien und in den Parteien.

1. Führungsverantwortung übernehmen – Biodiversitätspolitik muss Chefsache werden

Der Stellenwert von *Biologischer Vielfalt* in Politik und Verwaltung hängt in besonderem Maße von den verantwortlichen Entscheidungsträgern ab. Die Führungs- und Leitungsebenen in Politik und Verwaltung sind gefordert, das im Grundgesetz in Artikel 20a niedergelegte Leit- und Handlungsprinzip zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu integrieren und aktiv umzusetzen. Mehr Führungsverantwortung und Durchsetzungswille für Biodiversität sind notwendig.

2. Biodiversitätspolitik erfordert Priorität – Richtlinienkompetenz nutzen

Die Beseitigung der Zielkonflikte zwischen Flächennutzungs-, Energie- und Wirtschaftspolitik und der Biodiversitätspolitik muss eine hohe Priorität genießen und darf nicht zulasten der natürlichen Ressourcen betrieben werden. Eine stärkere Nutzung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzleramtes ist hier notwendig. Zudem stehen bisher etliche Politikfelder gar nicht im Fokus von Politik und Verwaltung, obwohl sie indirekte Treiber des Biodiversitätsverlustes sind. Insbesondere müssen z. B. Handels-, Sozial- oder Fiskalpolitik stärker in eine umfassende Biodiversitätspolitik eingebunden werden.

3. Nationale Biodiversitätsstrategie – mehr Verantwortung übernehmen

Die Nationale Biodiversitätsstrategie droht die bis zum Jahr 2020 gesetzten Ziele zu verfehlen – und damit zu scheitern. Die Bundesregierung muss deshalb eine größere Verantwortung für die Umsetzung von Maßnahmen zum Erreichen der Ziele übernehmen sowie zügiger und umfassender handeln.

4. Interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) aufwerten

Die im Jahr 2010 eingerichtete Interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) zur Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie kann derzeit ihre Koordinationsaufgaben nur unzureichend erfüllen. Die IMA muss daher mit weitreichenderen Befugnissen ausgestattet und zu einem echten strategischen Koordinationsgremium aller Bundesministerien auf Abteilungsleiter Ebene aufgewertet werden. Zu dessen Aufgaben sollte die Herausgabe eines jährlichen Berichtes an den Bundestag gehören.

5. Auswirkungen auf die Biodiversität überprüfen – Evaluation verbessern

Eine verpflichtende, an Kriterien orientierte Überprüfung der Auswirkungen von Maßnahmen, Vorhaben und Ausgaben des Bundes auf die biologische Vielfalt muss eingeführt und öffentlich dargelegt werden. Das gilt gleichermaßen für Vorschläge der Ministerien wie für Initiativen aus dem Parlament.

6. Kompetenzen ausbauen – Personal intensiv schulen

Wichtig für eine Stärkung der Biodiversitätspolitik sind Wissen, Kompetenzen und Handlungsorientierungen der beteiligten Personen in den Ministerien und Parteien. Die Wissens- und Kompetenzerweiterung zum Thema *Biologische Vielfalt* muss deshalb in Form von Workshops, Fortbildungs- und Trainingsprogrammen ein wichtiger Teil der Personalentwicklung werden.

7. Biodiversität braucht gemeinsame Gestaltung – Kooperation intensivieren

Die Ziele der Biodiversitätspolitik können nur in gemeinsamen Anstrengungen mit gesellschaftlichen Gruppen erreicht werden. Dafür müssen Politik und Verwaltung bessere und systematischere Kooperations- und Partizipationsstrukturen und -prozesse mit Akteuren aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft etablieren.

8. Umsetzung stärken – mehr Ressourcen bereitstellen

Wer Biodiversitätspolitik zu größerer Wirksamkeit verhelfen will, muss mehr Personal, mehr Zeit und mehr Finanzmittel bereitstellen – sowohl in den verschiedenen Ministerien als auch in den Parteien.

Schlussbetrachtung

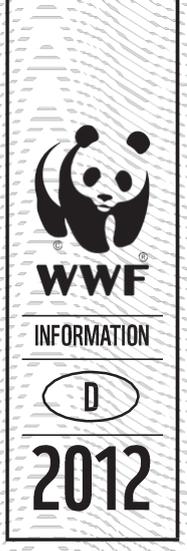
Es ist von besonderer Bedeutung, die Einsicht zu fördern, dass es sich bei der Biodiversitätspolitik keinesfalls um eine trendige Luxusaufgabe unserer Gesellschaft handelt, sondern um eine zwingende zukunftsorientierte Antwort auf ein erkanntes, immer akuter werdendes Problemfeld. Soll Biodiversitätspolitik erfolgreich sein, muss sie sämtliche Politikbereiche durchdringen. Nicht nur aus ethischen Gründen besteht die hohe Dringlichkeit, eine effektivere Politik für die *Biologische Vielfalt* umzusetzen, sondern auch mit Blick auf künftige ökonomische Optionen: Eine erfolgreiche Biodiversitätspolitik, die die natürlichen Lebensgrundlagen schützt bzw. wiederherstellt, ist auch die Basis für eine krisenfreie Entwicklung in Ökonomie und Gesellschaft, sowohl national wie auch international.

Die Umsetzung dieser Forderungen wird dazu beitragen, das Ziel einer nachhaltigen Gesellschaft noch rechtzeitig zu erreichen – „rechtzeitig“ heißt: bevor kritische Kippunkte nicht nachhaltiger Entwicklung die Gestaltungsmöglichkeiten unserer Gesellschaft signifikant einschränken. Im internationalen Vergleich hat Deutschland in den vergangenen Jahren Fortschritte auf dem Weg zu einer besseren Biodiversitätspolitik gemacht, auch wenn diese noch nicht ausreichend sind. Jetzt ist es an der Zeit, die nächsten Schritte hin zu einer verantwortungsbewussten, professionellen und damit wirksameren Politik zur Erhaltung unserer natürlichen Lebensgrundlagen zu gehen.

Ansprechpartner:

Alois Vedder
Leiter Politik
WWF Deutschland
Reinhardtstr. 18
10117 Berlin
Direkt: +49 (30) 311 777-418
alois.vedder@wwf.de

Günter Mitlacher
Leiter Int. Biodiversitätspolitik
WWF Deutschland
Reinhardtstr. 18
10117 Berlin
Direkt: +49 (30) 311 777-200
guenter.mitlacher@wwf.de



Zusammenfassung Politikbarometer zur Nachhaltigkeit in Deutschland Mehr Macht für eine nachhaltige Zukunft

20 Jahre nach dem Erdgipfel von Rio de Janeiro und den Handlungsempfehlungen der Agenda 21 ist die Trendumkehr in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung noch nicht vollzogen: Das Artensterben schreitet voran, der Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase hat im vergangenen Jahr einen neuen Höhepunkt erreicht, die Bodendegradation nimmt zu, der Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen ist ungebremst und wird mittel- bis langfristig zu Rohstoffknappheiten führen, und schließlich ist es nicht gelungen, die soziale Ungleichheit – mit ihr Armut und Hunger – trotz internationaler Anstrengungen signifikant zu reduzieren. Auch für Deutschland zeigt der jüngst vorgelegte Fortschrittsbericht der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung ein gemischtes Bild. Vor diesem Hintergrund entstand die vorliegende Analyse der Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland.

Auf Grundlage der Ergebnisse zur gegenwärtigen Gestaltung von Nachhaltigkeitspolitik 20 Jahre nach Rio zielt die vorliegende Studie darauf, die politischen und administrativen Voraussetzungen zur zukünftigen Ausgestaltung der Nachhaltigkeitspolitik besser zu verstehen. Den Ergebnissen liegen Interviews zugrunde: mit Ministerialbeamten aus allen Bundesministerien (außer dem Justizministerium) sowie mit Abgeordneten und Referenten aus allen Bundestagsfraktionen. Insgesamt wurden bis zu 27 Indikatoren in den Interviews benutzt, die durch die Analyse einschlägiger Dokumente ergänzt wurden.

Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Ausgehend von theoretisch-konzeptionellen Perspektiven zeigt die empirische Analyse insgesamt ein heterogenes Bild deutscher Nachhaltigkeitspolitik.

Positiv ist: Bedeutende organisatorische, institutionelle und instrumentelle Ansätze zur Förderung nachhaltiger Entwicklung sind vorhanden. Besonders relevant im Hinblick auf Nachhaltigkeit als Langfrist- und Querschnittsthema sind dabei

- » die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie,
- » der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung,
- » der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung und
- » der Rat für nachhaltige Entwicklung.

Stellenwert von Nachhaltigkeitspolitik

Als politisch-strategisches Thema besitzt Nachhaltigkeit insgesamt nur einen eingeschränkten Stellenwert in Exekutive und Legislative. Das lässt sich illustrieren durch

- » die eingeschränkte Bedeutung und Einflussmöglichkeiten der eigens dafür geschaffenen Institutionen;
- » die mangelnde Verankerung des Themas im politischen und administrativen Tagesgeschäft;
- » den geringen Nachhaltigkeitsbezug in den programmatischen Aussagen der Parteien;
- » die oft einseitige Zuordnung von Nachhaltigkeit zum Umweltbereich;
- » die in der Mehrzahl der Bundesministerien – in den Bundestagsfraktionen ähnliche, aber tendenziell weniger negativ – verbreitete Vorstellung, nach der sich jedes Ressort lediglich um seinen Fachbereich kümmern müsse, damit sich Gesamt-Nachhaltigkeit einstellt.

Institutionalisierung und Aufgabenkoordination

In der Bundesregierung sowie im parlamentarischen Raum wurden einschlägige Institutionen geschaffen. Allerdings fehlt die systematische und durch Strukturen und Prozesse institutionalisierte Verzahnung von Politikfeldern und -ebenen, die helfen würde, eine nachhaltige Entwicklung signifikant zu fördern. Auffallend ist die

- » fehlende intensive, koordinierende Praxis der Bundesministerien in ihrer täglichen Arbeit untereinander;
- » begrenzte Wirkung des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung;
- » weitestgehend geringe bzw. ausbaufähige Wahrnehmung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung in der politischen Praxis wie in der Öffentlichkeit;
- » überwiegend geringe Intensität der Zusammenarbeit zwischen den Bundesministerien und dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung;
- » fehlende enge, vertrauensvolle Kooperation der Fraktionen mit den Akteuren aus den Bundesministerien;
- » die geringe Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, obwohl die auf der Ebene der Bundesministerien und der Parlamentarier als bedeutsam angesehen wird.

Prioritätensetzung und Ziele

Trotz der hohen Bedeutung, die die Regierung dem Thema Nachhaltigkeit nach eigenen Aussagen beimisst, folgen den Absichtserklärungen zu seltenen Taten – etwa im Falle politischer Zielkonflikte. Häufig fällt die Priorisierung anderen politischen Schwerpunktsetzungen und „Erfordernissen“ täglicher Arbeit zum Opfer. Nicht immer und nicht immer vollständig orientieren sich die politischen Vorschläge und Maßnahmen der Bundestagsfraktionen an der Perspektive notwendiger Langfristigkeit.

Nachhaltigkeitsprüfung von Maßnahmen

In der Begründung von Maßnahmen der Bundesministerien und der Bundestagsfraktionen werden Nachhaltigkeit und nachhaltigkeitspolitische Lenkungswirkungen ins Feld geführt und als Mittel der Kommunikation genutzt. Trotz der Bestimmungen in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) genießt die Evaluation, die alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen berücksichtigt und Gesetzesvorhaben, Maßnahmen oder Ausgaben des Bundes unter Nachhaltigkeitskriterien ex ante und ex post betrachtet, in keinem Ministerium einen hohen Stellenwert.

Ausbildung und Personalentwicklung

Im Bereich der Personalentwicklung der Ministerien und der Fraktionen spielt Nachhaltigkeit kaum eine Rolle. Die komplexen Zusammenhänge von Nachhaltigkeit werden den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern selten in Fortbildungen oder Workshops näher gebracht. Es fehlt ihnen deshalb an Hintergrund und Handwerkszeug, um Lösungsansätze in den jeweiligen Arbeitsbereichen gezielt anzuwenden. Unterentwickelt bleibt so notwendiges Systemwissen um die Interdependenzen verschiedener Politikbereiche.

Beschaffungswesen und Beteiligungen des Bundes

Zwar haben Nachhaltigkeitskriterien verstärkt Eingang in die Beschaffungsentscheidungen der einzelnen Bundesministerien gefunden, aber der Einfluss der großen Nachfragemacht des Bundes auf den Markt für nachhaltige Produkte bleibt gering. Auch wird derzeit die potenzielle nachhaltigkeitspolitische Lenkungswirkung durch die Beteiligung des Bundes an Unternehmen nur teilweise ausgeschöpft.

Gesamtfazit

In der vorliegenden empirischen Studie werden gewisse Fortschritte in der deutschen Nachhaltigkeitspolitik festgestellt, aber auch erhebliche Defizite deutlich.

Insgesamt lässt sich schlussfolgern: Eine tatsächliche und den Problemlagen angemessene Integration von Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland wurde auch 20 Jahre nach der Rio-Konferenz weder umfassend noch konsequent verwirklicht. Gemessen am Stand der (Natur-)Wissenschaft, die uns unentwegt die nicht nachhaltigen Entwicklungen vor Augen führt, sowie gemessen an den theoretisch-konzeptionellen Diskussionen zur Weiterentwicklung von Strukturen und Prozessen in Politik und Verwaltung läuft die deutsche Nachhaltigkeitspolitik dem Bedarf hinterher.

10 Handlungsempfehlungen zur Behebung der Defizite

Handlungsempfehlung 1

Führungsverantwortung übernehmen – Nachhaltigkeit ist Chefsache

Der Stellenwert von Nachhaltigkeit in Politik und Verwaltung hängt in hohem Maße von leitenden Entscheidungsträgern ab. Die Führungs- und Leitungsebene in Politik und Verwaltung ist gefordert, das gesellschaftlich anerkannte und im Grundgesetz in Artikel 20a (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen) niedergelegte Leit- und Handlungsprinzip nachhaltiger Entwicklung in ihrem jeweiligen Handlungsbereich aktiv umzusetzen und konsequent weiterzuentwickeln.

Handlungsempfehlung 2

Nachhaltigkeitskompetenzen erweitern – Politikpraktiker schulen

Strukturen und Prozesse zur Förderung von Nachhaltigkeit in Politik und Verwaltung sind notwendig, aber nicht hinreichend. Entscheidend sind Kompetenzen und Handlungsorientierungen des Personals in der alltagspraktischen Umsetzung von Nachhaltigkeit. Mit Aus- und Fortbildungen muss die Nachhaltigkeitskompetenz des politischen wie administrativen Personals gestärkt werden.

Handlungsempfehlung 3

Nachhaltigkeit gemeinsam gestalten – besser kooperieren

Staatliche Institutionen tragen besondere Verantwortung für die Gestaltung nachhaltiger Entwicklung. Das Ziel einer nachhaltigen Gesellschaft kann aber nur als Gemeinschaftswerk realisiert werden. Dafür ist notwendig, dass Politik und Verwaltung bessere und systematischere Kooperations- und Partizipationsstrukturen und -prozesse mit nicht staatlichen Akteuren aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft etablieren, um Nachhaltigkeit zielgerichtet und handlungsorientiert weiterzuentwickeln.

Handlungsempfehlung 4

Nachhaltigkeit prüfen – Vorhaben- und Ausgaben-Evaluation ausbauen

Die bisherigen Ansätze einer Evaluation anhand von Nachhaltigkeitskriterien reichen nicht aus. Eine verpflichtende, kriteriengestützte ex ante und ex post stattfindende Nachhaltigkeitsprüfung von Maßnahmen muss eingeführt werden.

Handlungsempfehlung 5

Nachhaltigkeit demokratisieren – Parlamentarischen Beirat aufwerten

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat grundsätzlich das Potenzial, sich zum wichtigsten Instrument zur Etablierung von Nachhaltigkeit im parlamentarischen System zu entwickeln. Damit sich jedoch dessen Wirkung entfaltet, ist eine Stärkung dieser Institution nötig. Eine Aufwertung zum Ausschuss für nachhaltige Entwicklung mit vollen Rechten als Querschnitts- und Koordinationsgremium des Parlamentes ist unabdingbar. Auch müssen dessen Nachhaltigkeitsprüfungen vervollständigt werden und deren Ergebnisse in der politischen Praxis Niederschlag finden.

Handlungsempfehlung 6

Nachhaltigkeit umsetzen – Politik- und Verwaltungsebenen verzahnen

Nachhaltige Entwicklung erfordert in besonderem Maße ein koordiniertes Handeln staatlicher Institutionen. Die verschiedenen Politik- und Verwaltungsebenen von lokal bis global sind unzureichend vernetzt und aufeinander abgestimmt, obwohl beide Seiten die Notwendigkeit dafür sehen. Die nationale Ebene sollte dabei eine zentrale Schnittstellenfunktion übernehmen. Kompetenzschnitte müssen angepasst und themenfelderübergreifende Strukturen entwickelt werden.

Handlungsempfehlung 7

Nachhaltigkeit professionell organisieren – Managementsysteme nutzen

Nachhaltigkeit erfordert eine Anpassung von Organisationsstrukturen, -prozessen und -kulturen. Nachhaltigkeitsmanagementsysteme mit folgenden Elementen müssen eingeführt und genutzt werden: z.B. Monitoring- und Berichterstattungssysteme, Handlungsleitfäden und Checklisten, koordinierende Organisationseinheiten oder strategische Planungsansätze.

Handlungsempfehlung 8

Nachhaltigkeit bündeln – Neuinstitutionalisierung prüfen

Nachhaltigkeit ernsthaft politisch und administrativ zu adressieren, erfordert die Kombination und Zusammenarbeit unterschiedlicher Sachgebiete. Dafür müssen politikfelderübergreifende institutionelle Strukturen geschaffen werden (Zusammenlegung von Kompetenzen unterschiedlicher Häuser). Vor dem Hintergrund der Interdependenzen der Nachhaltigkeitsdimensionen erscheint das Ressortprinzip bzw. die klassische Ressortautonomie immer weniger zielführend.

Handlungsempfehlung 9

Nachhaltigkeit erleichtern – intelligente Politikgestaltung umsetzen

Nachhaltige Entwicklung erfordert systemische Transformationen. Dafür ist eine strategisch orientierte und systematisch koordinierte Politikgestaltung unabdingbar. Sich konterkarierende Politikmaßnahmen – z.B. Subventionen, deren Negativwirkungen an anderer Stelle mit staatlichen Geldern repariert werden müssen – gehören abgestellt; vielmehr braucht es intelligente Kombinationen regulatoriver, marktwirtschaftlicher und informatorischer Instrumente zur zielorientierten Gestaltung von Nachhaltigkeitstransformationen.

Handlungsempfehlung 10

Nachhaltigkeit nachfragen – Bundesregierung muss Vorreiter sein

Die öffentliche Hand ist der größte Nachfrager in Deutschland und muss als solcher seine Position vorbildlich ausnutzen, um nachhaltige Produkte zu fördern und Nachhaltigkeit konkret zu leben. Die im „Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung“ im Jahre 2010 vom Staatssekretärsausschuss beschlossene Stärkung der öffentlichen Beschaffung unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten muss konsequent umgesetzt werden. Bei der Beschaffung muss das Nachhaltigkeitskriterium handlungsleitendes Prinzip sein. Die Beteiligungen des Bundes an Unternehmen (u.a. Deutsche Bahn) wären hervorragend als Vorreiter und Vorbilder bei der Umsetzung von Nachhaltigkeit in deutschen Unternehmen geeignet.

Schlussbetrachtung

Die Umsetzung dieser Handlungsempfehlungen kann dazu beitragen, das Ziel einer nachhaltigen Gesellschaft rechtzeitig zu erreichen – „rechtzeitig“ heißt: bevor kritische Kipppunkte nicht nachhaltiger Entwicklung die Gestaltungsmöglichkeiten unserer Gesellschaft signifikant einschränken. Im internationalen Vergleich hat Deutschland in den vergangenen Jahren gute Fortschritte auf dem Weg zur nachhaltigen Entwicklung gemacht, auch wenn diese noch nicht ausreichend sind. Jetzt ist es an der Zeit, die nächsten Schritte hin zu einer verantwortungsbewussten, professionellen und damit wirksameren öffentlichen Nachhaltigkeitssteuerung zu gehen.

Hier geht's zur Studie: www.wwf.de/politikbarometer_nachhaltigkeit/

Ansprechpartner: Alois Vedder
Leiter Politik
WWF Deutschland
Reinhardtstr. 14
10117 Berlin
Direkt: +49 (30) 311 777-418
alois.vedder@wwf.de

Günter Mitlacher
Leiter biologische Vielfalt
WWF Deutschland
Reinhardtstr. 14
10117 Berlin
Direkt: +49 (30) 311 777-200
guenter.mitlacher@wwf.de

Dr. Albert Statz

Mitglied des Beirates für Nachhaltige Entwicklung Brandenburg 2008-2014

14.03.2011/ergänzt neu

Kriterien für eine nachhaltige Politik – Anregungen für die Nachhaltigkeitsprüfung von Plänen und Programmen

Vorbemerkung, 18.02.2015

Das Papier des Nachhaltigkeitsbeirates bildete den Aufschlag für die Erstellung eines Prüfschemas für eine Nachhaltigkeitsprüfung (NHP) in Brandenburg. Die von der Landesregierung am 8. Februar 2011 beschlossenen Eckpunkte für eine brandenburgische Nachhaltigkeitsstrategie sahen vor, Pläne und Programme der Landespolitik mit Blick auf die Erstellung der Strategie daraufhin zu prüfen, wie weit sie Maßstäben der Nachhaltigkeit entsprechen. Die Frage der NHP stand somit am Anfang eines längeren Prozesses. Gleichzeitig gab es kaum ein präzises Verständnis von Nachhaltigkeit, auf dem die Erstellung der Strategie aufbauen konnte. In dieser Ausgangssituation, so die Überlegungen im Beirat, sollte sich die politische Debatte auf die konkreten Anforderungen und Maßstäbe nachhaltiger Politik, die in der NHP formuliert wurden, konzentrieren. Die abstrakte Diskussion eines Leitbildes „Nachhaltigkeit“ erschien für die Klärung des Nachhaltigkeitsverständnisses ebenso wenig hilfreich wie eine vorschnelle Thematisierung von formellen Prüfverfahren. Bei dem vorgelegten Ansatz zur NHP standen also die inhaltlichen Aspekte im Vordergrund. Wichtiges Ziel war, den Blick für ein komplexes Verständnis von Nachhaltigkeit zu weiten und die Notwendigkeit ihrer Aneignung als Querschnittsaufgabe durch die Ressorts deutlich zu machen. Auch wenn die NHP auf Pläne und Programme zugeschnitten wurde, bietet sie eine systematische Grundlage für die verschiedenen Formen von NHP – Gesetzesfolgenabschätzung, Wirkungskontrolle von Maßnahmen oder Projektevaluation.

Der ursprüngliche Text enthielt einen ausführlichen Anhang mit einem Prüfschema. Auf dessen Grundlage wurde ein gemeinsam mit der Kommunikationsagentur Decision Institute entwickeltes Excel-Formular für einen Nachhaltigkeitscheck erstellt. Das Tool wurde in einigen Pilotvorhaben der Landesregierung Brandenburg getestet und auf einem Workshop mit Vertretern der Ressorts und einiger Länder am 13. Dezember 2011 diskutiert. In einem ausführlichen gesellschaftlichen Dialogprozess wurde die Landesnachhaltigkeitsstrategie 2012-2013 erstellt und am 29. April 2014 verabschiedet. Die Weiterentwicklung des Konzeptes einer NHP und ihrer Anwendung für ausgewählte zentrale Vorhaben sind in der Strategie als Aufgaben verankert.

Das Formular (Datei wird mit verschickt) und ein Anwendungsbeispiel sowie weitere Informationen zu diesem Prozess sind auf den Websites des federführenden Ministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (jetzt Ministerium für ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft) und der Beirates für Nachhaltige Entwicklung Brandenburg zu finden:

www.mlul.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.311783.de

www.nachhaltigkeitsbeirat.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.284429.de.

A Der Vorschlag

Der Beirat legt hiermit als Anregung für die in den Eckpunkten einer Landesnachhaltigkeitsstrategie vorgesehene „Überprüfung der für die Handlungsfelder relevanten Pläne und Programme auf Kohärenz im Hinblick auf die Eckpunkte durch die Ressorts“ Überlegungen zu einer **Nachhaltigkeitsprüfung** (NHP) und einen Satz von **Kriterien** vor. Damit will er einen Beitrag dazu leisten, wie die politischen Vorhaben¹ der Landesregierung auf ihre Nachhaltigkeit hin überprüft werden können. Er begreift diesen Kriterienkatalog als ersten Schritt, Nachhaltigkeit als Leitbild, Ziel und Maßstab der Landespolitik zu verankern und vom Beginn der Erarbeitung einer Landesstrategie an eine politische Debatte über die Inhalte und den Mehrwert nachhaltiger Politik zu führen. Die Kriterien können auch als Fragestellungen für die Abschätzung von gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung dienen.

Die **exemplarische Erprobung** im Rahmen der Überprüfung der Pläne und Programme kann den Weg bereiten für die Formulierung einer umfassenderen Nachhaltigkeitsprüfung und den ersten Schritt darstellen, den Beschluss des Landtages, die Einführung eines „Nachhaltigkeitschecks“ für gesetzliche Regelungen durch die Landesregierung zu prüfen, umzusetzen. Ein solcher Kriterienkatalog kann ebenfalls Anregungen für die Auswahl und Beurteilung der vorgesehenen Modellprojekte der Landesregierung bieten.

B Begründung

Durch die Überprüfung von Maßnahmen, Plänen und Programmen und die Abschätzung der Folgen der Rechtssetzung soll die **Qualität der Politik** verbessert werden. Nur wenn Maßnahmen und Regelungen strukturiert und systematisch auf ihre Zielerreichung und Nachhaltigkeit sowie ihre Risiken untersucht werden, lässt sich sicherstellen, dass sie langfristig den politischen Zielen entsprechen. Grundsätzlich sind verschiedene **Formen der NHP** möglich: *ex ante*, um möglichst frühzeitig die Entwürfe politischer Vorhaben zu bewerten; *begleitend*, um die Erreichung der Ziele und die Wirksamkeit der Maßnahmen zu überprüfen, ihre Umsetzung zu überwachen und die weitere Entwicklung zu steuern; *ex post*, um den Erfolg und Misserfolg zu messen und zu bewerten – nach Möglichkeit aufgrund von quantitativen Zielsetzungen und ihrer Unterlegung mit Indikatoren. Der begleitenden NHP der Pläne und Programme kommt als Teil der Bestandsaufnahme in den Handlungsfeldern eine große Bedeutung für die Erarbeitung einer Landesnachhaltigkeitsstrategie zu.

Das Leitbild der Nachhaltigkeit formuliert einen **umfassenden Anspruch** an die Politik. Dieser kann aber in der Praxis nicht flächendeckend und gleichermaßen in allen Handlungsfeldern und Problembereichen erfüllt werden, da es die politischen und verwaltungsmäßigen Handlungsmöglichkeiten übersteigt. Die Nachhaltigkeitsrelevanz der einzelnen Themen und

¹ „Vorhaben“ wird hier als Sammelbegriff für alle Pläne und Programme sowie einzelne Maßnahmen und Projekte in diesem Rahmen benutzt, die einer Nachhaltigkeitsprüfung unterzogen werden sollen. Bei der Erörterung einer breiteren Nutzung der NHP, etwa im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung, schließt der Begriff auch Rechtsetzungsvorhaben und gegebenenfalls andere politische Gegenstände ein.

Probleme ist außerdem unterschiedlich ausgeprägt. Deshalb wählen alle Nachhaltigkeitsstrategien eine begrenzte Anzahl von prioritären Handlungsschwerpunkten aus. In Ihnen werden die Problemlage analysiert, Aufgaben und Ziele beschrieben und ein Maßnahmenkatalog festgelegt. Auf solche Handlungsfelder sollte sich auch eine NHP zunächst konzentrieren.

Dabei bedarf es einer Prüfung der Vorhaben auf ihre Nachhaltigkeitsrelevanz, um Prioritäten zu setzen und eine Auswahl zu treffen. Da noch keine Landesnachhaltigkeitsstrategie mit Schwerpunkten, Zielen und Indikatoren vorliegt, an denen sich die Prüfung orientieren kann, geht die vorliegende NHP von den **Grundregeln** der Nachhaltigkeit aus. Anknüpfungspunkt sind die „Managementregeln“ der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und die wissenschaftliche Diskussion über den Nachhaltigkeitsansatz. Darüber hinaus kann und muss dem umfassenden Charakter der Nachhaltigkeit dadurch Rechnung getragen werden, dass die Umsetzung des **Querschnittsprinzips** Nachhaltigkeit – die Berücksichtigung der drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales und ihrer Verknüpfung – einer Prüfung unterzogen wird.

Ausgehend von der Brundtland-Definition der Nachhaltigkeit lässt sich ein „**kategorischer Imperativ**“ der Nachhaltigkeit formulieren, der den besonderen Charakter einer *Nachhaltigkeitsprüfung* ausmacht: „Handle so, dass zukünftige Generationen die gleichen Möglichkeiten haben, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen.“

Ziel des vorgelegten Kriterienkatalogs ist es, diesen „kategorischen Imperativ“ durch die Formulierung eines Prüfrasters und seine Anwendung in einzelnen Prüfbereichen zu operationalisieren und auf diese Weise das Nachhaltigkeitsverständnis zu konkretisieren. Als erste Orientierung kann die Regelung der Folgenabschätzung in Baden-Württemberg dienen:

„Die Landesregierung folgt hierbei [mit der Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung] einem umfassenden Nachhaltigkeitsverständnis, in dem die ökonomischen, ökologischen und sozialen Dimensionen gleichrangig und integriert behandelt werden. Die Belastbarkeit der Erde und die Endlichkeit der natürlichen Ressourcen setzen Grenzen. Regelungen brauchen somit eine Folgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung, um diesen Anforderungen gerecht zu werden.

Ziel dieses Leitfadens ist es, den Blick von Beginn der Bearbeitung an für die Bandbreite möglicher Auswirkungen des Vorhabens und für mögliche Zielkonflikte zu öffnen, um so eine vernetzte Analyse möglich zu machen. Damit der komplexe Begriff der nachhaltigen Entwicklung für die Folgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung handhabbar wird, wurden Leitfragen entwickelt, auf deren Grundlage die Prüfung erfolgt.“²

Der Kriterienkatalog hat unterschiedliche **Funktionen**: Er soll

- durch eine systematische Betrachtungsweise und – wo möglich und sinnvoll – wissenschaftliche Analyse die Qualität der Politik verbessern,
- die Aufmerksamkeit insbesondere auf unbeabsichtigte und langfristige Folgen richten,
- die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit bei der Formulierung der Politik integrieren,
- konkurrierende Politikziele deutlich und entscheidbar machen sowie Synergien identifizieren,

² Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg 58,8 (31. August 2010), 277-298, hier S. 294.

- mögliche Alternativen aufzeigen und dabei die politische Abwägungen erleichtern,
- Transparenz schaffen und die Möglichkeiten gesellschaftlicher Partizipation bei der Formulierung und Entscheidungen der Politik erhöhen.

Wesentliches Element einer NHP ist ihr **transparenter, öffentlicher und partizipativer Charakter**. Sie muss integraler Teil der politischen Entscheidungsverfahren und der parlamentarischen Beratung sein und die Öffentlichkeit, Zivilgesellschaft und Wirtschaft einbeziehen. Dies insbesondere für den Konsultationsprozess bei der Erstellung der Landesnachhaltigkeitsstrategie. Wie in den vom Kabinett beschlossenen Eckpunkten für eine Landesnachhaltigkeitsstrategie betont wird, ist Nachhaltige Entwicklung ein gesellschaftlicher und politischer Such-, Lern- und Gestaltungsprozess, der über die bloße verwaltungstechnische Anwendung von Prüf- und Kooperationsregeln hinausgeht. Eine NHP gewinnt dadurch an politischer Bedeutung und kann dazu beitragen, den Mehrwert des Nachhaltigkeitsansatzes auch über den engeren politischen Kreis der Akteure hinaus kommunizieren.

Die vorgesehene Prüfung der bestehenden Pläne und Programme kann ein erster Schritt sein, den Kriterienkatalog für die Einführung einer **ex-ante-Nachhaltigkeitsprüfung** von Rechtsetzungsvorhaben sowie bei der Aufstellung von Plänen und Programmen zu testen und ein zielführendes Verfahren mit begrenztem Aufwand zu entwickeln.

C Anknüpfungspunkte

Seit längerem gibt es wissenschaftliche Analysen der vorhandenen Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung.³ Die NHP kann auf die langjährigen Erfahrungen mit der Technologiefolgenabschätzung aufbauen, die fester Bestandteil von Politikformulierung ist. Für die Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen gibt es eine Reihe von **Beispielen und Ansatzpunkten**. Auf Bundesebene wurde 2009 ein institutionalisiertes Verfahren der Gesetzes- und Regelungsfolgenabschätzung (GFA) unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten eingeführt, das aus einem Prüfkatalog und Verfahrensregelungen besteht und integraler Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses ist.⁴ Der Parlamentarische Beirat Nachhaltige Entwicklung des Deutschen Bundestages, der bereits im Februar 2007 eine große Anhörung zur NHP durchführte, richtete daraufhin ein formelles Verfahren ein, in dem Gesetzesentwürfe einer Kontrolle unterzogen werden, ob die erforderliche NHP den Anforderungen entspricht.⁵ Baden-Württemberg hat im August 2010 ebenfalls eine Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung mit einem ausführlichen Fragenkatalog eingeführt.⁶ In einigen Ländern gibt es Bestrebungen hierzu (z. B. Saarland und NRW).

Im Rahmen der Europäischen Union wird seit einigen Jahren ein komplexes „Impact Assessment“ (IA) praktiziert, das eine NHP enthält. Im Januar 2009 verabschiedete die Europäische Kommission

³ Vgl. jetzt das von der EU finanzierte Netzwerk LIAISE (www.liaise-noe.eu).

⁴ Siehe Arbeitshilfe des BMI mit Anlagen unter www.bmi.bund.de/DE/Themen/OeffentlDienstVerwaltung/Buerokratieabbau/Gesetzesfolgenabschaetzung/Bund/gesetzesfolgenabschaetzung_bund_node.html.

⁵ Siehe <http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1283&id=1134> sowie www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/gremien/nachhaltigkeit/index.jsp.

⁶ S. Anmerkung 2.

ausführliche Leitlinien zur Folgenabschätzung.⁷ Die Bundesregierung hatte schon vor einigen Jahren einen internen Leitfaden für ein eigenes IA auch deshalb erlassen, um sich in diesen Prozess auf europäischer Ebene bei den Ratsberatungen einbringen zu können. Für die Förderung mit Mitteln der EU-Strukturfonds wurden ebenfalls Kriterien der Nachhaltigkeit formuliert. Anknüpfungspunkte finden sich auch bei der Strategischen Umweltprüfung (SUP) und anderen fachspezifischen Prüfsystemen. Auf Managementsysteme wie EMAS und die Ansätze zu einer Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichterstattung insbesondere von Unternehmen im Rahmen der „Corporate Social Responsibility“, zum Beispiel die Global Reporting Initiative der Vereinten Nationen und die Norm ISO 26000, sei ebenfalls verwiesen, die entsprechende Prüfkataloge und Verfahrensregelungen enthalten und für eine NHP von politischen Entscheidungen genutzt werden können. Eine NHP kann für solche bestehenden Prüfungen die Rolle eines Rahmens oder „Dachs“ spielen.

D Das Prüfverfahren

Um den begrenzten politischen und Verwaltungskapazitäten Rechnung zu tragen, bedarf es einer Auswahl, für welche Vorhaben eine NHP als politisch notwendig und in der Sache ertragreich erscheint. Hierzu müssen das Ausmaß der Prüfung und das Prüfverfahren bestimmt werden. Außerdem ist die Komplexität des Nachhaltigkeitsansatzes in den Prüffragen so zu reduzieren, dass Aufwand und Ergebnis in einem angemessenen Verhältnis stehen. Da die Pläne und Programme, die im Zuge der Erstellung der Landesnachhaltigkeitsstrategie geprüft werden sollen, selbst eine hohe Komplexität aufweisen, kann es sinnvoll sein, dass das federführende Ressort einzelne Themen, Bereiche und Projekte identifiziert, für die dann jeweils konkrete Prüfungen stattfinden, die zu einer Gesamtbewertung zusammengefasst werden.

Daher bietet sich ein **abgestuftes Vorgehen** an:

1. Screening: Entscheidung über die Auswahl der Vorhaben und ihre Nachhaltigkeitsrelevanz

Diese „Vorprüfung“ der in Frage kommenden Pläne und Programme dient *zum einen* dazu, den **politischen Zusammenhang** zu beschreiben und die politische Bedeutung anhand eines Themenkatalogs zu bestimmen. *Zum anderen* soll eine erste, **kursorische Prüfung anhand der Grundregeln der Nachhaltigkeit** Klarheit darüber verschaffen, *ob* auf den ersten Blick wesentliche Aspekte der Nachhaltigkeit in relevanter Weise berührt sind und genauer untersucht werden sollen, ob das Vorhaben Defizite aufweist und zielführend ist und die Folgen für eine nachhaltige Entwicklung in der Zukunft hinreichend berücksichtigt wurden. Davon hängt ab, ob die NHP einen politischen Mehrwert besitzt, indem sie die Defizite zu beseitigen hilft und neue Perspektiven und Chancen für die Politik eröffnet.

Elemente einer Einschätzung der politischen Relevanz von Vorhaben:

- Bezug zu den prioritären Handlungsschwerpunkten der Eckpunkte der Landesregierung für eine Nachhaltigkeitsstrategie

⁷ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/impact-assessment/index_de.htm

- Stellenwert in der Landespolitik
- Analyse der zugrunde liegenden Probleme
- Dringlichkeit der Problemlösung und Folgen des Nicht-Handelns
- Definition der Ziele, Analyse der Zielkonflikte und ihrer Bedeutung
- potenzielle Beeinflussung zukünftiger Entwicklungen
- potentielle Risiken und Folgen in den drei Dimensionen
- Betroffenheit der Bevölkerung und Interessensgruppen

Kursorische Prüfung der Nachhaltigkeitsrelevanz anhand der „Grundregeln der Nachhaltigkeit“ ...

- Trägt das Vorhaben zur Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen als „Leitplanke“ der Politik bei?
- Trägt das Vorhaben zur intra- und intergenerationellen Gerechtigkeit als übergeordneten Zielen der Politik bei?
- Trägt das Vorhaben zur Erhaltung und Entwicklung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Produktivpotentials bei?
- Wird das Vorhaben der globalen Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung gerecht?
- Bleiben die Handlungsmöglichkeiten für eine Gestaltung der Zukunft erhalten und werden neue Möglichkeiten eröffnet?
- Werden den Betroffenen Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt?

... und der Querschnittsprüfung

- Bestehen Risiken und Nebenwirkungen im ökologischen, ökonomischen und sozialen Bereich?
- Berücksichtigt das Vorhaben das Verhältnis und die Wechselwirkung zwischen den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit?
- Ist eine integrative und ressortübergreifende Betrachtung aus der Perspektive nachhaltiger Entwicklung von Nutzen und schafft sie einen Mehrwert?

Auf der Grundlage der Ergebnisse ist dann politisch zu entscheiden, ob und mit welchen Schwerpunkten das Vorhaben einer detaillierteren Prüfung unterzogen werden soll.

2. Durchführung der Prüfung

Kommt das Screening zum Ergebnis, dass von dem Vorhaben weitreichende Folgen für eine nachhaltige Entwicklung zu erwarten sind, so erfolgt die eigentliche Nachhaltigkeitsprüfung. Die Ergebnisse des Screenings gehen in die „Hauptprüfung“ ein. Anhand des Fragenkatalogs ist zu erörtern, *wie* im Einzelnen und in welchem Ausmaß Nachhaltigkeitsfragen betroffen sind. Wie oben angesprochen, kann eine Aufgliederung der Prüfung der Pläne und Programme in Einzelbereiche sinnvoll sein. Die Leitfragen der Prüfung in den Anhängen sind jeweils durch Anhaltspunkte konkretisiert, die auch den Blick öffnen können für nicht auf den ersten Blick

erkennbare Bezüge. Die Aufzählungen sind nicht vollständig; es wird auch immer nur ein Teil der Anhaltspunkte für das jeweilige Vorhaben wirklich von Bedeutung sein.

Die Prüfung verbindet zwei sich ergänzende Elemente: die übergreifende Perspektive des Gesamtansatzes der Nachhaltigkeit und die Querschnittsprüfung der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit. Der Fragenkatalog sollte sich *zum einen* an den „**Grundregeln der Nachhaltigkeit**“ orientieren und eine Einschätzung erlauben, wie weit das Vorhaben diesen Ansprüchen gerecht wird, welche Defizite bestehen und wo der Nachhaltigkeitsansatz zu einer Weiterentwicklung und Verbesserung genutzt werden kann. Eine Bewertung der Wirksamkeit und des Erfolgs eines Vorhabens sollte sofern möglich ebenfalls enthalten sein. Da es noch keine brandenburgische Nachhaltigkeitsstrategie gibt, die solche Ziele formuliert und anhand von quantitativen Indikatoren misst, könnte eine Erfolgsbilanz anhand der bestehenden politischen Ziele der Landesregierung und der Ziele gezogen werden, die mit dem Vorhaben verbunden sind.

Zum anderen gilt es, die Berücksichtigung des **Querschnittscharakters** der Nachhaltigkeit zu prüfen. Auf diese Weise soll deutlich werden, welche Aspekte der drei Dimensionen relevant sind und berücksichtigt werden müssen. Dies macht die Interdependenz der Dimensionen deutlich und ermöglicht eine Offenlegung von Ziel- und Interessenkonflikten, potentiellen win-win-win-Situationen und Synergieeffekten. Ein solches Verfahren zielt auf die wechselseitige Einbeziehung der jeweiligen Perspektive in die Prüfung –zum Beispiel die Berücksichtigung der Umweltfolgen in Wirtschaftspolitik, aber ebenso der sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen und Konsequenzen der Umweltpolitik.

Die Querschnittsprüfung hat nicht nur zum Ziel, die Vorhaben auf ihre jeweiligen Auswirkungen in den drei Dimensionen, insbesondere auf die aktuellen und zukünftigen Risiken, zu untersuchen. Als übergeordnete Fragestellungen soll sie das Verhältnis und die Wechselwirkung zwischen den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit thematisieren und prüfen, ob eine integrative und ressortübergreifende Betrachtung aus der Perspektive nachhaltiger Entwicklung stattfindet, worin ihr Nutzen besteht und ob sie einen Mehrwert schafft.

Ein entsprechendes *Verfahren* könnte folgendermaßen aussehen: Das federführende Ressort legt den anderen Ressorts zu einem frühen Zeitpunkt den Gegenstand und die Grundstruktur seiner Prüfung vor. Diese prüfen, soweit sie sich betroffen sehen, die Berücksichtigung der drei Dimensionen. Unter den genannten übergeordneten Fragestellungen wertet das federführende Ressort in seinem Bericht die Antworten der anderen Ressorts aus und zieht daraus politische Schlussfolgerungen.

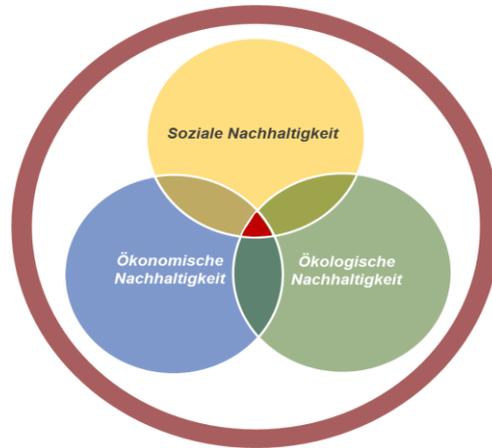
Nachhaltigkeitscheck

Einführung und Anleitung

Nachhaltigkeitscheck
beginnen

Das vorliegende Excel-Tool dient der Pilotanwendung eines **Nachhaltigkeitschecks** (NHC) auf ausgewählte Vorhaben (Pläne, Programme, Strategien, Konzepte) der Landesregierung und wurde gemeinsam mit dem Decision Institute entwickelt. Es basiert auf der Vorlage von Herrn Dr. Albert Statz (Mitglied des Beirats für Nachhaltige Entwicklung) und den Vorarbeiten der IMAG Nachhaltige Entwicklung. Über die Pilotanwendung hinaus kann der NHC der Landesregierung Brandenburg im weiteren Lernprozess als Basis dafür dienen, weitere Vorhaben systematisch auf deren Nachhaltigkeit hin zu überprüfen.

Ziel des Nachhaltigkeitschecks ist, die beteiligten Ressorts im Sinne einer **erweiterten Betrachtung** dabei zu unterstützen, **nachhaltigkeitsbezogene "Lücken" und besondere Stärken von Vorhaben systematisch zu identifizieren** und dadurch Pläne und Programme noch gezielter an den Anforderungen der Nachhaltigkeit ausrichten zu können. Die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Dimensionen und Querschnittsaspekten soll im Wesentlichen das **Bewusstsein zur Nachhaltigkeit einzelner Vorhaben erhöhen** und **Impulse geben**, wie ein Vorhaben im Sinne der Nachhaltigkeit noch weiter verbessert werden kann. Aus diesem Grund **unterstreicht die NHC-Methodik auch gezielt den Querschnittscharakter von Nachhaltigkeit** und die engen Zusammenhänge zwischen Nachhaltigkeit im ökologischen, ökonomischen und sozialen Sinne (siehe Abbildung). Aufgabe des NHC ist **nicht, politische Abwägungen und Entscheidungen zu ersetzen**. Vielmehr bietet der NHC einen passenden Rahmen und eine einfach handhabbare Struktur, die innerhalb und zwischen Ressorts als Diskussionsgrundlage dienen kann.



Die **Anwendung** des Nachhaltigkeitschecks mit Hilfe des vorliegenden Tools erfolgt in **drei Schritten**:

Schritt 1: Auswahl der 4+6 Leitfragen, auf die aufgrund ihrer vorhabensspezifischen Relevanz im Rahmen der Prüfung im Detail eingegangen werden soll. Der Fragenkatalog umfasst insgesamt 19 Leitfragen in zwei Bereichen (A und B):

- Die **4 Leitfragen im Bereich A sind übergreifender Natur** und deshalb **bei der Prüfung jedes Vorhabens zu beantworten**. Ein besonderer Schwerpunkt liegt hier darauf, wie langfristig ein Vorhaben durch entsprechende Zielsetzungen, die Einbindung zentraler Anspruchsgruppen und ein adäquates Umsetzungsmonitoring ausgerichtet und abgesichert ist.
- Zudem sind (**mind.**) **6 weitere vorhabensspezifische Fragen** aus dem **Bereich B** auszuwählen, in dem die drei Nachhaltigkeitsdimensionen (ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit) samt Querschnittsbereichen mit 15 Leitfragen abgedeckt sind. Versuchen Sie dabei, **möglichst alle drei Nachhaltigkeitsdimensionen** zu berücksichtigen. Sie haben zudem die Möglichkeit, **bei B16 einen weiteren Nachhaltigkeitsaspekt (Leitfrage) zu ergänzen**, der Ihrer Meinung nach noch nicht durch eine der anderen Leitfragen abgedeckt wird (z.B. "Welche Relevanz hat das Vorhaben im Hinblick auf den Anspruch, einer globalen Verantwortung für nachhaltige Entwicklung - im Hinblick auf Entwicklung, Klima, Frieden und Menschenrechte - gerecht zu werden?" oder "Welche Rolle und Bedeutung haben soziale Verhaltensänderungen bzw. gesellschaftliche Lernprozesse, um die angestrebten Ziele zu erreichen?").

Vorgehen bei der Auswahl der (mind.) 6 Leitfragen im Bereich B:

- Schätzen Sie bitte zur **Auswahl der sechs wichtigsten Nachhaltigkeitsaspekte** bzw. Leitfragen deren **Relevanz für das Vorhaben** ab. Dies erfolgt mit Hilfe eines Auswahl-Menüs auf einer Skala von 0 („keine Relevanz“) bis 3 („erhebliche Relevanz“).
- Diese **relative Abschätzung** der 15 B-Leitfragen von 0 bis 3 wird rechts neben dem Bewertungsfeld **automatisch** in Form von (0 bis 3) grauen Balken **visualisiert**.

Abschätzung der Relevanz	geringfügig	mittel	erheblich	Abschätzung der Relevanz	geringfügig	mittel	erheblich	Abschätzung der Relevanz	geringfügig	mittel	erheblich
0: keine 1: geringfügig 2: mittel 3: erheblich				0: keine 1: geringfügig 2: mittel 3: erheblich				0: keine 1: geringfügig 2: mittel 3: erheblich			
0 1 2 3				1				3			

- Optional:** Um die Abschätzung der Relevanz pro Leitfrage zu erleichtern, können Sie **zudem Einzelbewertungen der jeweiligen Anhaltspunkte** pro Leitfrage vornehmen. Dies kann das Abwägen der Relevanz der Leitfrage im Hinblick auf die verschiedenen Anhaltspunkte vereinfachen und gleichzeitig dokumentieren. Es ersetzt jedoch nicht die Gesamtabschätzung der Leitfrage.

Anhaltspunkte	Optional Einzelabschätzung der Anhaltspunkte (0 bis 3)	Abschätzung der Relevanz	geringfügig	mittel	erheblich
a. Bewahrung der Funktionsfähigkeit der Ökosysteme (z.B. Wasser)	3	0: keine 1: geringfügig 2: mittel 3: erheblich			
b. Erhalt biologischer Vielfalt	3	0 1 2 3			
c. Bewahrung von Lebensräumen und Kulturlandschaften	0				
d. Flächenschutz	1				
e. Erhalten der Gewässer-, Boden- und Luftqualität	3				
Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant?					

- Zudem haben Sie die **Möglichkeit**, die vorhandenen Anhaltspunkte um weitere Ihrer Meinung nach **relevante Anhaltspunkte zu ergänzen**.
- Nach Abschluss der Abschätzung aller 15 Leitfragen im Bereich B gibt Ihnen die **Balken-Visualisierung** der Bewertungen **Orientierung zur Auswahl der sechs für das Vorhaben relevantesten Leitfragen**.
- Bitte nehmen Sie die finale Auswahl der Leitfragen mit einem „X“ in der letzten Spalte vor**. Sie können sich dabei an Ihren Abschätzungen von 0 bis 3 orientieren (im Ausdruck einfach durch die visualisierten grauen Balken zu vergleichen). Falls diese keine eindeutige Auswahl implizieren, entscheiden Sie bitte, welche 6 Leitfragen final zur Beantwortung ausgewählt werden sollen.

Abschätzung der

Anhaltspunkte	Optionale Einzelabschätzung der Anhaltspunkte (0 bis 3)	der Relevanz			Leitfragen-Auswahl
		geringfügig	mittel	erheblich	
a. Bewahrung der Funktionsfähigkeit der Ökosysteme (z.B. Wasser)					<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
b. Erhalt biologischer Vielfalt					
c. Bewahrung von Lebensräumen und Kulturlandschaften					
d. Flächenschutz					
e. Erhalten der Gewässer-, Boden- und Luftqualität					
Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant?					

Schritt 2: Beantwortung der 4+6 Leitfragen

Im nächsten Schritt „Beantwortung“ (nächstes Tabellenblatt) werden die 4+6 von Ihnen ausgewählten **Fragen automatisch eingeblendet**. Bitte gehen Sie einerseits auf die Auswirkungen des Vorhabens auf den entsprechenden Nachhaltigkeitsaspekt ein, andererseits auf Möglichkeiten, diese Effekte zu verstärken oder – im Falle eines negativen Effekts – zu minimieren. Vorhaben haben häufig mittelbare bzw. indirekte Auswirkungen (bspw. auf das Verhalten der Bevölkerung oder auf Wirtschaftsakteure). Gehen Sie neben "direkten" Auswirkungen daher bitte auch auf solche "indirekten" Auswirkungen ein.

Hinweis: es bietet sich an, nach der Beantwortung der B-Fragen noch einmal die Zielkonflikte bei A4 durchzugehen und bei Bedarf zu anzupassen.

Bei der **Beantwortung der Leitfragen** (4 übergreifende A-Leitfragen und (mindestens) 6 B-Leitfragen) können folgende zwei Aspekte zur Orientierung dienen:

- ▶ **Subfrage a – Beschreibung:** Inwieweit wird das Vorhaben diesem Nachhaltigkeitsaspekt gerecht? An welchen Stellen wird diese Leitfrage im Vorhaben aufgegriffen?
- ▶ **Subfrage b – Optimierungspotenzial:** Wie kann das Vorhaben noch besser auf diesen Aspekt eingehen? Inwieweit könnte es ergänzt werden? Was sind Handlungsalternativen?

Um den zeitlichen Aufwand gering zu halten und gleichzeitig die Aussagekraft des Nachhaltigkeitschecks zu maximieren, sollten Sie folgende Punkte beachten:

- ▶ **Vermeiden Sie bitte reine Wiederholungen** von Inhalten des Vorhabens, sondern konzentrieren Sie sich auf die Implikationen der Inhalte für den jeweiligen Nachhaltigkeitsaspekt.
- ▶ Versuchen Sie bitte, sich auf **25-30 Zeilen je Antwort** zu beschränken (Hinweis: dies entspricht auch der Anzahl an Zeilen, die noch im automatisch eingestellten Druckbereich liegen) und gehen Sie bei Bedarf nur auf die wichtigsten Anhaltspunkte und Teile bzw. Aspekte des Vorhabens ein.
- ▶ Bei Bedarf verweisen Sie auf relevante **weitere Dokumente** und Informationen und ergänzen Sie mit diesen Ihre Antworten.
- ▶ Ziehen Sie, wo hilfreich, **Ergebnisse anderer Prüfungen** (z.B. der Strategischen Umweltprüfung oder des Demographiechecks) heran.
- ▶ Technische Hilfestellungen:
 - ▶ Für eine einfache Navigation befindet sich auf dem Blatt 2 "Beantwortung" oben eine **Navigationsleiste**, die alle zu beantwortenden Fragen auflistet. Mit einem Klick auf eine Fragenummer gelangen Sie so sofort an die entsprechende Stelle auf dem Tabellenblatt.

gehe direkt zu Frage >>>

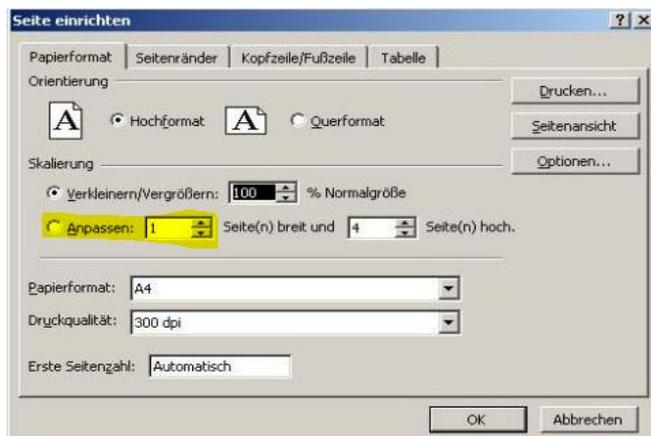
A1	A2	A3	A4	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11	B12	B13	B14	B15
----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

- ▶ Um von einer der Fragen **wieder zum Anfang des Tabellenblattes** zu gelangen, scrollen Sie nach oben oder klicken Sie auf einen der stets links neben einer Leitfrage angezeigten roten **Pfeile**.

Schritt 3: Zusammenfassung der NHC-Kernerkenntnisse: Fassen Sie bitte abschließend die Kernerkenntnisse, die im Rahmen der Beantwortung der Leitfragen gewonnen werden konnten, in einer kurzen, maximal **80 Zeilen** (2 Seiten) umfassenden „Executive Summary“ zusammen

Druckhinweise:

- ▶ Zum Ausdrucken *eines* der Tabellenblätter bzw. Schritte im Nachhaltigkeitscheck gehen Sie einfach auf "Drucken", wenn Sie sich auf dem Tabellenblatt befinden. Die Druckbereiche sind jeweils bereits eingestellt. Sollten dennoch Probleme auftauchen,
 - ▶ überprüfen Sie die **Einstellungen** unter "Vorschau" im "Drucken"-Menü und nehmen Sie ggf. Änderungen unter "Seite einrichten" vor.
 - ▶überprüfen Sie die **Seitenumbrüche**, indem Sie auf die entsprechende Ansichtsoption (Ansicht > Seitenumbruchvorschau) gehen. Hier lassen sich die durch blaue Linien dargestellten Seitenumbrüche nach Bedarf verschieben. Alternativ einfach bei "Seite einrichten" festlegen, dass der Ausdruck immer nur 1 Seite breit wird (siehe Abbildung).



- ▶ Möchten Sie den gesamten Nachhaltigkeitscheck, d.h. sämtliche Tabellenblätter/ NHC-Schritte auf einmal ausdrucken, gehen Sie auf "Drucken" und wählen Sie "Gesamte Arbeitsmappe" aus.

Drucker

Name: Kyocera FS-C5300DN KX

Status: Leerlauf

Typ: Kyocera FS-C5300DN KX

Ort: 192.168.1.115

Kommentar:

Ausgabe in Datei umleiten

Druckbereich

Alles

Seiten Von: Bis:

Drucken

Markierung Gesamte Arbeitsmappe

Ausgewählte Blätter Tabelle

Druckbereiche ignorieren

Vorschau

Exemplare

Anzahl der Exemplare: 1

Sortieren

OK Abbrechen

- ▶ Auch wenn der Nachhaltigkeitscheck farbig gestaltet ist (u.a. zur Kennzeichnung von Querschnittsaspekten, Feldern zur Eingabe in Gelb etc.), sollten Ausdrücke in Schwarz/Weiß - im Sinne der Nachhaltigkeit - grundsätzlich ausreichen.

Ansprechpartner:

Dr. Martin Pohlmann
Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz
Referent für Nachhaltige Entwicklung
E-Mail: martin.pohlmann@mugv.brandenburg.de
Telefon: +49 331 866 7923

Nachhaltigkeitscheck
beginnen

Name des Vorhabens	
Federführendes Ressort	
NHC-Verantwortliche/r	
Datum	

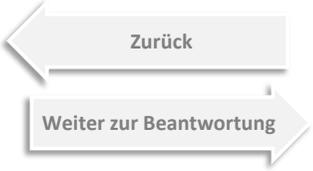
<<< Bitte ergänzen Sie noch den Namen des zu prüfenden Vorhabens

<<< Bitte ergänzen Sie noch das federführende Ressort des zu prüfenden Vorhabens

<<< Bitte ergänzen Sie noch die/den Verantwortliche/n für diesen Nachhaltigkeitscheck

<<< Bitte ergänzen Sie noch das Datum der NHC-Durchführung

Vorbemerkung (optional): Kontext des Nachhaltigkeitschecks (Zeitpunkt im Hinblick auf die Vorhabenentwicklung, Untersuchungsrahmen, Datenquellen etc.), besondere Prüfbedingungen, Einschränkungen



Schritt 1: Fragenauswahl

Im Rahmen der Beantwortung (Schritt 2) soll auf alle Fragen im Bereich A (A1-A4) näher eingegangen werden. Zudem sollen (mindestens) sechs, für das Vorhaben besonders relevante Leitfragen aus dem Bereich B, beantwortet werden. Bewerten Sie zur Auswahl dieser bitte die Auswirkungen des Vorhabens auf die im Bereich B gelisteten Leitfragen. Die final ausgewählten B-Leitfragen markieren Sie bitte mit einem "X" in der letzten Spalte.

Kategorie	Nachhaltigkeitsaspekt (Leitfrage)	Anhaltspunkte
Übergreifende Aspekte	A1 Sind die Zielsetzungen des Vorhabens langfristig ausgelegt?	a. Einbettung des Vorhabens in langfristige Zukunftsvorstellung/ Leitbilder b. Abschätzung der Politikfolgen für zukünftige Generationen im Sinne des Vorsorgeprinzips und der Rückholbarkeit von Entscheidungen (z.B. durch die Analyse von Szenarien) c. Abwägung zwischen langfristigen Entwicklungschancen und Gefahrenpotentialen d. Vorsorge für die Lebensbedingungen zukünftiger Generationen angesichts des demografischen Wandels e. Untersetzung der Ziele mit konkreten Maßnahmen Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant? <div style="background-color: yellow; height: 20px;"></div>
	A2 Umfasst das Vorhabens eine explizite Wirkungs- und Erfolgskontrolle?	a. Klare, überprüfbare und messbare Ziele, Indikatoren, Aktionspläne, Maßnahmen b. Kontinuierliches Monitoring/ Evaluationskonzept c. Klare Definition von Zwischenschritten bzw. Zwischenzielen d. Flexibilität zugunsten von kontinuierlichem Lernen Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant? <div style="background-color: yellow; height: 20px;"></div>

A3	Inwiefern werden den Betroffenen im Rahmen des Vorhabens Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt?	<p>a. Analyse und Berücksichtigung der Betroffenheit unterschiedlicher gesellschaftlicher und speziell lokaler Gruppen</p> <p>b. Konsultationsprozesse und andere Formen der Partizipation zur Entwicklung des Vorhabens</p> <p>c. Direkte Einbindung in die Formulierung zukünftiger Politik</p> <p>d. Einbindung in Erfolgskontrolle</p>
		<p><i>Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant?</i></p>

Kurze Beschreibung der wichtigsten Zielkonflikte

Zielkonflikte	A4	Was sind die wichtigsten Zielkonflikte bzw. Wechselwirkungen , die im Rahmen des Vorhabens abgewogen werden müssen? (z.B. ökologische vs. ökonomische Ziele oder einzelne soziale Ziele, die im Konflikt zueinander stehen)	1.	
			2.	
			3.	

Nachhaltigkeits-Dimension	Leitfrage/ Nachhaltigkeitsaspekt	Anhaltspunkte	Optionale Einzelabschätzung der Anhaltspunkte (0 bis 3)	Abschätzung der Relevanz			Leitfragen-Auswahl
				geringfügig	mittel	erheblich	
Ökologische Dimension: Bewahren der natürlichen Lebensgrundlagen	B 1	<p>Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf den Schutz der Natur und die Qualität von Umweltmedien?</p> <p>a. Bewahrung der Funktionsfähigkeit der Ökosysteme (z.B. Wasser)</p> <p>b. Erhalt biologischer Vielfalt</p> <p>c. Bewahrung von Lebensräumen und Kulturlandschaften</p> <p>d. Flächenschutz</p> <p>e. Erhalten der Gewässer-, Boden- und Luftqualität</p> <p><i>Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant?</i></p>	3				
	B 2	<p>Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf die Vermeidung von Risiken und Gefahren für gegenwärtige und zukünftige Generationen?</p> <p>a. Gefahr von Naturkatastrophen (z.B. Hochwasser)</p> <p>b. Gesundheitliche Gefahren</p> <p>c. Lärm und sonstige Immissionen</p> <p>d. Technische Risiken für Umwelt und Mensch (u.a. AKW, Schadstoff-emittierende Industrien, gefährliche Stoffe, Altlasten)</p> <p><i>Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant?</i></p>					
B 3	<p>Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf die Einhaltung von Klimaschutzzielen und die Minimierung von klimabezogenen Risiken für Umwelt und Gesellschaft?</p> <p>a. Vermeiden von Treibhausgas-Emissionen</p> <p>b. Energieeffizienz bei Verbrauch und Erzeugung</p> <p>c. Risiken des Klimawandels für Wirtschaft und gesellschaftlichen Wohlstand</p> <p>d. Klimaanpassungsmaßnahmen</p> <p><i>Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant?</i></p>						

<p>Soziale Dimension: Sichern des gesellschaftlichen Zusammenhalts</p>	<p>B 9</p>	<p>Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit von Unternehmen?</p>	<p>a. Kosteneffizienz und Ressourcenverbrauch b. Administrative Kosten (Besteuerung, Standards und sonstige politische Vorgaben) c. Infrastruktur und Energieversorgung d. Innovationsfähigkeit und Wissenstransfer; Zukunftsorientierung von F&E</p> <p><i>Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant?</i></p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>5</p>
	<p>B 10</p>	<p>Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf wichtige Querschnittsthemen zwischen Wirtschaft und Gesellschaft?</p>	<p>a. Schutz und Erweiterung von Sach-, Human-, Wissens-, Sozialkapital und (geistigem) Eigentum b. Gesellschaftliches Verständnis von Wohlstand und Wohlfahrt c. Arbeitsbedingungen und Verfügbarkeit von Arbeit d. nicht-marktliche Tätigkeiten (Eigen- und Reproduktionsarbeit, Ehrenamt) e. Soziale und ökologische Unternehmensverantwortung</p> <p><i>Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant?</i></p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>5</p>
	<p>B 11</p>	<p>Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf Haushalte und Konsumenten?</p>	<p>a. Verbraucherschutz, Produktkennzeichnung und nachhaltige Konsummuster b. Qualität und Verfügbarkeit von Produkten und Dienstleistungen c. Finanzielle Vorsorge und soziale Absicherung d. Kosten des Lebensunterhalts</p> <p><i>Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant?</i></p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>5</p>
	<p>B 12</p>	<p>Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf die Sicherstellung von Chancengleichheit und den Abbau von Diskriminierung?</p>	<p>a. Chancengerechtigkeit unabhängig von Geschlecht, Herkunft, Alter oder sexueller Orientierung und Respekt vor der Vielfalt von Lebensweisen b. Chancengerechtigkeit im Hinblick auf Selbstverwirklichung, Arbeitsmarktzugang und (lebenslange) Bildung c. Zugang zu gesundheitlicher Versorgung und Prävention d. Vereinbarkeit von Beruf und Familie</p> <p><i>Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant?</i></p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>5</p>
<p>B 13</p>	<p>Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf die Verteilung von Einkommen und Lebenschancen?</p>	<p>a. Gewährleistung der Befriedigung von Grundbedürfnissen im Rahmen der allgemeinen Daseinsvorsorge b. Zugang zu gesundheitlicher Versorgung und Prävention c. Stärken der sozialen Sicherungssysteme (z.B. Im Alter oder bei Behinderung) d. Öffentliche Sicherheit e. Bekämpfung von Armut</p> <p><i>Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant?</i></p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>5</p>	<p>5</p>	

	B 14	Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf die Beteiligung aller am öffentlichen Leben ?	a. Barrierefreier Zugang zu Information, Medien, Kulturgütern, Erholungs- und Freizeitinfrastruktur, Mobilität etc. b. Gesellschaftliches Engagement und politische Partizipation c. Stärkung von Formen der Selbstorganisation Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant? 					
	B 15	Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf den Schutz und die Erhaltung des kulturellen Erbes und der kulturellen Vielfalt ?	a. Gleichberechtigung verschiedener Religionen b. Weltkulturerbe (Schutzgebiete, Denkmalschutz) c. Minderheiten (z.B. in Brandenburg: verfassungsrechtlicher Schutz der sorbischen Minderheit) Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant? 					

Welche weiteren Aspekte (Leitfragen) sehen Sie, auf die das Vorhaben zusätzlich geprüft werden sollte?

	B 16	<i>Beispiel:</i> Welche Relevanz hat das Vorhaben im Hinblick auf den Anspruch, einer globalen Verantwortung für nachhaltige Entwicklung - im Hinblick auf Entwicklung, Klima, Frieden und Menschenrechte - gerecht zu werden?"	a. Verständnis der „Einen Welt“ b. Berücksichtigung der globalen Folgen des Handelns auch vor Ort c. ... d. ...					
--	------	--	--	--	--	--	--	--



Öffentliche Anhörung des Parlamentarischen Beirates für
nachhaltige Entwicklung am 25. Februar 2015
zum Thema
„Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsprüfung“

Erfahrungen mit der Einführung einer Nachhaltigkeitsprüfung in Brandenburg

Deutscher Bundestag
Parlamentarischer Beirat
f. nachhaltige Entwicklung
Ausschussdrucksache
18(23)33-4-C

Dr. Albert Statz

Regierungsdirektor a.D., Mitglied des Beirates für
Nachhaltige Entwicklung Brandenburg 2008-2014

Ausgangspunkt: NHP und Entwicklung einer Landesnachhaltigkeitsstrategie (LNHS)

- Rolle des Nachhaltigkeitsbeirates (NHB)
- LNHS: Nachhaltigkeit als Leitbild und Maßstab
- Klärung des Nachhaltigkeitsverständnisses und Aneignung in der Landesregierung
- Entwicklung eines Prüftools und „Pilotprüfungen“
- Gegenstand: Prüfung von Plänen und Programmen
- Workshop: Auswertung und Erfahrungsaustausch
- Erstellung der LNHS: Unterbrechung des Prozesses
- Auftrag der LNHS: Entwicklung einer NHP und Identifikation zentraler Vorhaben für eine Prüfung

Die politische Herausforderung

- Kernfragen des Nachhaltigkeitsverständnisses
 - Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen
 - Gerechtigkeit innerhalb und zwischen Generationen
 - Internationale Dimension: Eine-Welt-Politik
 - Demokratie als „Lebensform“ und Partizipation
- Querschnittsaufgabe „Nachhaltigkeit“
 - Zukunftsorientierung/Ziele und Zielkonflikte
 - Wechselseitige Prüfung der drei Dimensionen
 - Ressortkoordination: Kooperation und Perspektivwechsel
 - Aneignung des Nachhaltigkeitsansatzes durch Verfahren
- **Fehlendes Verständnis des „Mehrwerts“ nachhaltiger Politik**

Widerstände in der Praxis

- „Machen wir doch schon alles“
- „Überforderung“
- Mangelnde personelle/finanzielle Kapazitäten
- Kapitulation vor der Komplexität
- Kurzfristige Politikorientierung und Relativierung der Folgenverantwortung
- Skepsis gegenüber wissenschaftlicher Beratung
- Bloß formale Durchführung der Prüfung
- Mangelnde Aneignung durch Regierung/Verwaltung

Anforderung an eine Nachhaltigkeitsprüfung: hoher Mehrwert, geringer Aufwand und Verbindlichkeit der Durchführung

Wie kann der **Mehrwert** einer NHP (Problembewusstsein, Querschnittaufgabe, Steuerung) sichergestellt werden?

- **geeigneter Fragenkatalog**
- **Nachvollziehbare Methodik**
- **Komplementarität** zu bestehenden Prüfverfahren (z.B. SUP)

Hoher Mehrwert

**Qualitäts-
anforderungen
an einen
Nachhaltigkeitscheck**

Wie kann durch klare Verfahrensregeln ausreichend **Verbindlichkeit zur Durchführung** einer Nachhaltigkeitsprüfung hergestellt werden?

Verbindlichkeit

Wie kann der **Aufwand** für die beteiligten Akteure minimiert/ in einem angemessenen Rahmen gehalten werden?

Geringer Aufwand

Der Brandenburger Ansatz zu einer NHP

Umgang mit den inhaltlichen Herausforderungen

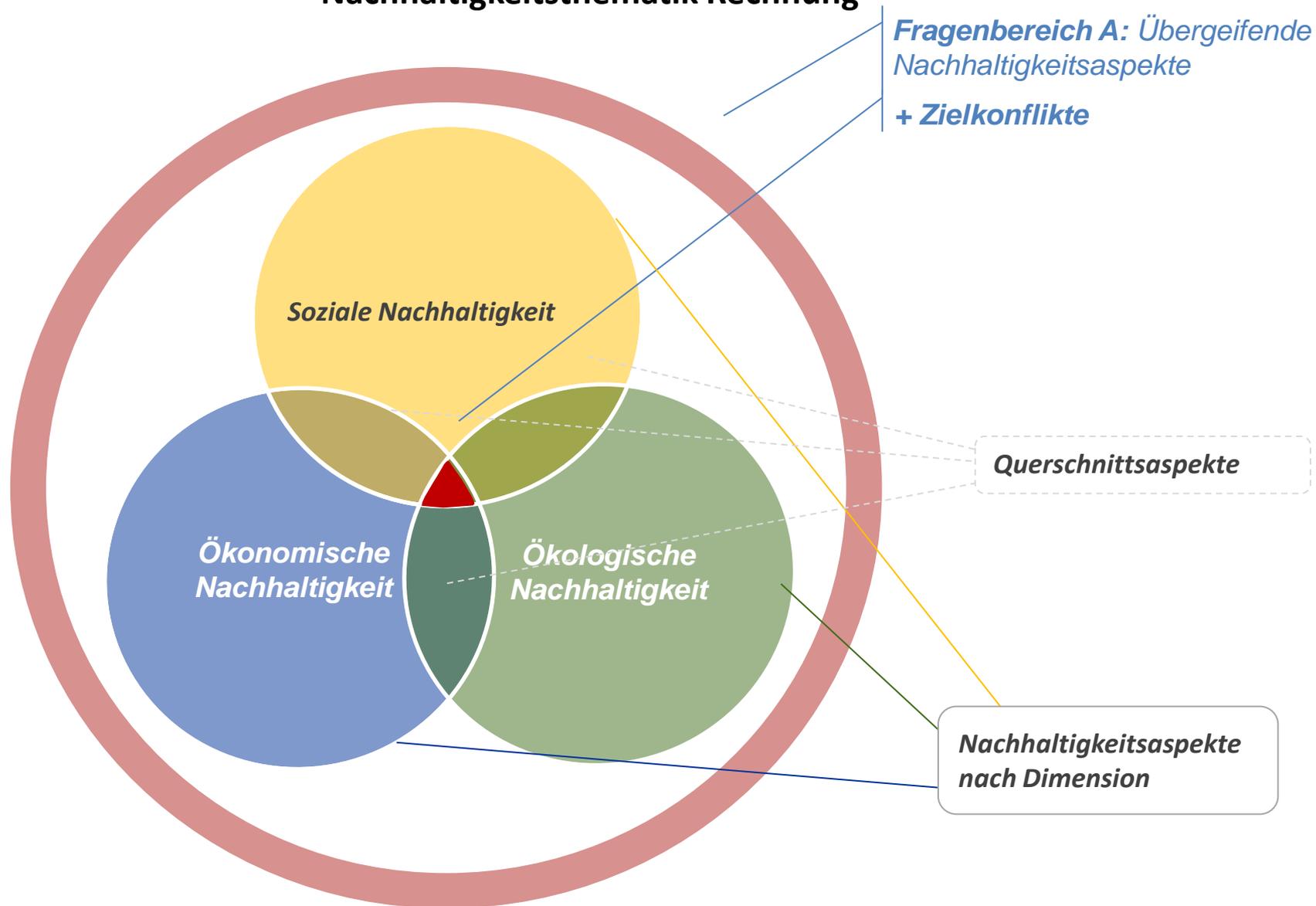
- Verankerung des Nachhaltigkeitsverständnisses im Prozess der Erstellung einer LNHS
- Statt „Leitbilddiskussion“: Kriterien für eine nachhaltige Politik
- Notwendigkeit und Möglichkeit der Reduktion der Komplexität
- Querschnittspolitik erfordert ein „Erweitern des Blickfeldes“

Berücksichtigung der praktischen Probleme

- Aufzeigen des praktischen Mehrwertes: bessere Politik
- Pragmatisches Vorgehen: Aufwand und Nutzen abwägen
- Schrittweises Vorgehen, um Widerstände zu überwinden

➤ NHP als Lern-, Such- und Gestaltungsprozess

Der Fragenkatalog des Nachhaltigkeitschecks trägt der Komplexität der Nachhaltigkeitsthematik Rechnung



Die Struktur des Nachhaltigkeitschecks anhand des Formulars zu praktischen Durchführung

Schritt 1: Fragensauswahl

Im Rahmen der Beantwortung (Schritt 2) soll auf alle Fragen im Bereich A (A1-A4) näher eingegangen werden. Zudem sollen (mindestens) sechs, für das Vorhaben besonders relevante Leitfragen aus dem Bereich B, beantwortet werden. Bewerten Sie zur Auswahl dieser bitte die Auswirkungen des Vorhabens auf die im Bereich B gelisteten Leitfragen. Die final ausgewählten B-Leitfragen markieren Sie bitte mit einem "X" in der letzten Spalte.

Kategorie	Nachhaltigkeitsaspekt (Leitfrage)	Anhaltspunkte
Übergreifende Aspekte	A1 Sind die Zielsetzungen des Vorhabens langfristig ausgelegt?	<ul style="list-style-type: none"> a. Einbettung des Vorhabens in langfristige Zukunftsvorstellung/ Leitbilder b. Abschätzung der Politikfolgen für zukünftige Generationen im Sinne des Vorsorgeprinzips und der Rückholbarkeit von Entscheidungen c. Abwägung zwischen langfristigen Entwicklungschancen und Gefahrenpotentialen d. Vorsorge für die Lebensbedingungen zukünftiger Generationen angesichts des demografischen Wandels e. Untersetzung der Ziele mit konkreten Maßnahmen <p><i>Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant?</i></p>
	A2 Umfasst das Vorhabens eine explizite Wirkungs- und Erfolgskontrolle ?	<ul style="list-style-type: none"> a. Klare, überprüfbare und messbare Ziele, Aktionspläne und Maßnahmen b. Kontinuierliches Monitoring/ Evaluationskonzept c. Klare Definition von Zwischenschritten bzw. Zwischenzielen d. Flexibilität zugunsten von kontinuierlichem Lernen <p><i>Welche weiteren Anhaltspunkte sind für das Vorhaben relevant?</i></p>

Leitfragen des Nachhaltigkeitschecks

Kategorie	Nachhaltigkeitsaspekt (Leitfrage)	Anhaltspunkte
Übergreifende Aspekte	A1 Sind die Zielsetzungen des Vorhabens langfristig ausgelegt?	<ul style="list-style-type: none"> a. Einbettung des Vorhabens in langfristige Zukunftsvorstellung/ Leitbilder b. Abschätzung der Politikfolgen für zukünftige Generationen im Sinne des Vorsorgeprinzips und der Rückholbarkeit von Entscheidungen (z.B. durch die Analyse von Szenarien) c. Abwägung zwischen langfristigen Entwicklungschancen und Gefahrenpotentialen d. Vorsorge für die Lebensbedingungen zukünftiger Generationen angesichts des demografischen Wandels e. Untersetzung der Ziele mit konkreten Maßnahmen
	A2 Umfasst das Vorhabens eine explizite Wirkungs- und Erfolgskontrolle?	<ul style="list-style-type: none"> a. Klare, überprüfbare und messbare Ziele, Indikatoren, Aktionspläne, Maßnahmen b. Kontinuierliches Monitoring/ Evaluationskonzept c. Klare Definition von Zwischenschritten bzw. Zwischenzielen d. Flexibilität zugunsten von kontinuierlichem Lernen
	A3 Inwiefern werden den Betroffenen im Rahmen des Vorhabens Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt?	<ul style="list-style-type: none"> a. Analyse und Berücksichtigung der Betroffenheit unterschiedlicher gesellschaftlicher und speziell lokaler Gruppen b. Konsultationsprozesse und andere Formen der Partizipation zur Entwicklung des Vorhabens c. Direkte Einbindung in die Formulierung zukünftiger Politik d. Einbindung in Erfolgskontrolle

Kurze Beschreibung der wichtigsten Zielkonflikte

Zielkonflikte	A4 Was sind die wichtigsten Zielkonflikte bzw. Wechselwirkungen , die im Rahmen des Vorhabens abgewogen werden müssen? (z.B. ökologische vs. ökonomische Ziele oder einzelne soziale Ziele, die im Konflikt zueinander stehen)	1.	
		2.	
		3.	

Integration der drei Dimensionen

Nachhaltigkeits-Dimension		Leitfrage/ Nachhaltigkeitsaspekt	Anhaltspunkte
Ökologische Dimension: Bewahren der natürlichen Lebensgrundlagen	B 1	Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf den Schutz der Natur und die Qualität von Umweltmedien ?	a. Bewahrung der Funktionsfähigkeit der Ökosysteme (z.B. Wasser) b. Erhalt biologischer Vielfalt c. Bewahrung von Lebensräumen und Kulturlandschaften d. Flächenschutz e. Erhalten der Gewässer-, Boden- und Luftqualität
	B 2	Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf die Vermeidung von Risiken und Gefahren für gegenwärtige und zukünftige Generationen?	a. Gefahr von Naturkatastrophen (z.B. Hochwasser) b. Gesundheitliche Gefahren c. Lärm und sonstige Immissionen d. Technische Risiken für Umwelt und Mensch (u.a. AKW, Schadstoff-emittierende Industrien, gefährliche Stoffe, Altlasten)
	B 3	Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf die Einhaltung von Klimaschutzzielen und die Minimierung von klimabezogenen Risiken für Umwelt und Gesellschaft ?	a. Vermeiden von Treibhausgas-Emissionen b. Energieeffizienz bei Verbrauch und Erzeugung c. Risiken des Klimawandels für Wirtschaft und gesellschaftlichen Wohlstand d. Klimaanpassungsmaßnahmen
	B 4	Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf die Nutzung natürlicher Ressourcen ?	a. Nutzung erneuerbarer Ressourcen unter Berücksichtigung von Nutzungskonkurrenzen und Zielkonflikten b. Nutzung nicht-erneuerbarer Ressourcen mit Blick auf Umweltverträglichkeit, Substituierbarkeit und Langfristigkeit c. Ressourceneffizienz und Abkoppeln des Ressourcenverbrauchs und der Emissionen vom Wirtschaftswachstum d. Internalisierung externer Kosten
	B 5	Welche Auswirkungen hat das Vorhaben auf den ökologischen Charakter der Wirtschaftskreisläufe ?	a. Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen b. Regionale Wertschöpfungsketten und Arbeitsteilungen (z.B. Stadt-Land) c. Verbrauchernahe Produkte und Dienstleistungen d. Ökologische Produkte und Produktionsstrukturen

Zu den konkreten Fragen des PBNE: Funktionen und Maßstäbe einer NHP

Typen der NHP: was wird wann und wie geprüft?

- Ex-ante: Prüfung von Maßnahmen, z.B. Pläne und Programme, Gesetze (GFA)
- Begleitend: Politik-Steuerung, Evaluierung
- Ex-post: Monitoring der Umsetzung und Zielerreichung
- „Messbarkeit“: Grenzen quantitativer Ziele/Indikatoren
- „Nachhaltigkeitswirkungen“: Grenzen von Ursache-Wirkung-Analysen und damit von Steuerung und Erfolgskontrolle

Von der „Wächterrolle“ zur „Vorreiterrolle“?

Grenzen der Kontrolle der NHP der Bundesregierung

Eine eigene inhaltliche NHP?

- Realistische Handlungsmöglichkeiten des PBNE
- Verankerung im institutionellen Prozess des Bundestages
- Bestimmung der Prüfkriterien
- Exemplarische NHP von wenigen ausgewählten Maßnahmen (nicht nur GFA, auch Pläne/Programme)
- Ex-ante-NHP von Entwürfen, die noch beeinflussbar
- Arbeitskapazitäten, Delegation nach außen
- Einbeziehung externer Akteure in Anhörungsverfahren

Anknüpfungspunkt: Weiterentwicklung der NHS 2016

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Quellen zur Nachhaltigkeitsprüfung in Brandenburg:

www.mlul.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.311783.de

www.nachhaltigkeitsbeirat.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.284429.de

Kontakt:

Dr. Albert Statz

Regierungsdirektor a.D.

Ehem. Mitglied des Nachhaltigkeitsrates Brandenburg

Siegfriedstr. 19, 13156 Berlin

Tel. 030 47483032, mobil 0173 6068826

www.albert-statz.de

albert.statz@gmail.com