

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.