Gestaltung einer Nachhaltigkeits-prüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung

Studie der Freien Universität Berlin
im Auftrag der Bertelsmann Stiftung
von Klaus Jacob, Sylvia Veit und Julia Hertin
(Februar 2009)

Frank Frick
☎ 05241-8181 253
frank.frick@bertelsmann.de

Dr. Tobias Ernst
☎ 05241-8181 247
tobias.ernst@bertelsmann.de

Henrik Riedel
☎ 05241-8181 266
henrik.riedel@bertelsmann.de

Dr. Klaus Jacob
☎ 030-838 54492
klaus.jacob@fu-berlin.de

Freie Universität Berlin

BertelsmannStiftung

INHALT

0 Executive Summary ... 6
0.1 Spezifische Herausforderungen und Ziele der Nachhaltigkeitsprüfung ... 6
0.2 Modell einer Nachhaltigkeitsprüfung für Deutschland ... 7
0.3 Zusammenfassung: Inhalt des Gutachtens ... 9
1 Einleitung ... 10
1.1 Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland ... 10
1.2 Nachhaltigkeit und Gesetzesfolgenabschätzung ... 11
1.3 Herausforderungen an eine Nachhaltigkeitsprüfung ... 12
1.4 Funktionen und grundsätzliche Gestaltungsoptionen einer Nachhaltigkeitsprüfung ... 13
1.5 Politische Rahmenbedingungen für die Umsetzung in Deutschland ... 13
1.6 Ziel und Vorgehen des Gutachtens ... 15
2 Nachhaltigkeitsprüfungen in Europa: Konzepte und Erfahrungen ... 16
2.1 Europäische Kommission ... 17
2.1.1 Ziele und Ausrichtung des Folgenabschätzungssystems ... 17
2.1.2 Stellenwert von Nachhaltigkeit im Folgenabschätzungssystem ... 20
2.1.3 Anforderungen aus Nachhaltigkeitssicht ... 20
2.1.4 Methoden der Nachhaltigkeitsprüfung ... 26
2.1.5 Umsetzung der Nachhaltigkeitsprüfung in der Praxis ... 26
2.2 Belgien ... 27
2.2.1 Ziele und Ausrichtung des Folgenabschätzungssystems ... 27
2.2.2 Stellenwert von Nachhaltigkeit im Folgenabschätzungssystem ... 30
2.2.3 Anforderungen aus Nachhaltigkeitssicht ... 30
2.2.4 Methoden des Nachhaltigkeitstest ... 32
2.2.5 Umsetzung des Nachhaltigkeitstests in der Praxis ... 34
2.3 Großbritannien ... 35
2.3.1 Ziele und Ausrichtung des Folgenabschätzungssystems ... 35
2.3.2 Stellenwert von Nachhaltigkeit im Folgenabschätzungssystem ... 37
2.3.3 Anforderungen aus Nachhaltigkeitssicht ... 39
2.3.4 Methoden der Nachhaltigkeitsprüfung ... 40
2.3.5 Umsetzung der Nachhaltigkeitsprüfung in der Praxis ... 41
2.4 Irland ... 41
2.4.1 Ziele und Ausrichtung des Folgenabschätzungssystems ... 41
2.4.2 Stellenwert von Nachhaltigkeit im Folgenabschätzungssystem ... 44
2.4.3 Anforderungen aus Nachhaltigkeitssicht ... 44
2.4.4 Methoden der Nachhaltigkeitsprüfung ... 44
2.4.5 Umsetzung der Nachhaltigkeitsprüfung in der Praxis ... 45
2.5 Schweiz ... 46
2.5.1 Ziele und Ausrichtung des Folgenabschätzungssystems ... 46
2.5.2 Stellenwert von Nachhaltigkeit innerhalb des GFA-Systems ... 48
2.5.3 Anforderungen aus Nachhaltigkeitssicht ... 49
2.5.4 Methoden der Nachhaltigkeitsprüfung ... 50
2.5.5 Umsetzung der Nachhaltigkeitsprüfung in der Praxis ... 52
2.6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für Deutschland ... 53
3 Designoptionen für eine Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland ... 58
3.1 Gestaltungsoptionen für das Verhältnis zwischen NHP und GFA ... 58
3.2 Gestaltungsoptionen für Prüfinstanz und Beteiligung ... 59
3.3 Gestaltungsoptionen für den Zeitpunkt der NHP ... 61

3.4 Gestaltungsoptionen für die materiellen Prüfkriterien 63
3.5 Gestaltungsoptionen für Methoden der NHP 64
3.6 Gestaltungsoptionen für die Qualitätssicherung 66
4 Prozessgestaltung und Institutionalisierung der Nachhaltigkeitsprüfung 69
4.1 Merkmale eines praktikablen Verfahrens zur Stärkung von Nachhaltigkeitsfragen im Gesetzgebungsverfahren 69
4.1.1 Bisherige Erfahrungen in Deutschland 69
4.1.2 Bürokratiekostenschätzung 70
4.1.3 Merkmale eines erfolgreichen NHP-Verfahrens für Deutschland 70
4.2 Der Prozess der Nachhaltigkeitsprüfung 73
4.3 Organisation und Qualitätssicherung 77
4.3.1 Anforderungen an die Organisation des Reformbereiches 77
4.3.2 Stärkung von Nachhaltigkeit durch Diskursgestaltung 80
4.3.3 Umsetzungskontrolle der Nachhaltigkeitsprüfung 81
4.4 Rechtliche Institutionalisierung 83
5 Inhalte und Methoden der Nachhaltigkeitsprüfung 85
5.1 Vorprüfung im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung 85
5.1.1 Prüfkriterien 85
5.1.2 Frageformen 87
5.1.3 Exemplarische Checklisten 87
5.1.4 Variante 1: Vorprüfung auf der Grundlage der 10 Schwerpunktfelder der Nachhaltigkeitsstrategie 88
5.1.5 Variante 2: Vorprüfung auf der Basis der 21 Schlüsselindikatoren und der 10 Managementregeln 91
5.1.6 Variante 3: Kombination von Leitfragen und Prüffragen 93
5.1.7 Ergebnisse einer Vorprüfung 96
5.2 Methoden für eine Hauptprüfung im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung 97
5.2.1 Methodeninventare 98
5.2.2 Anwendung in der Hauptprüfung: Datenerhebungen und Projektionen 99
5.2.3 Partizipative Verfahren 100
5.2.4 Methoden zur Unterstützung der Abwägungen 100
5.2.5 Dokumentation 101
5.2.6 Zusammenfassung 101
6 Fazit 103
7 Literatur 107

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 0.1: Prozess-Skizze einer Nachhaltigkeitsprüfung für Gesetzentwürfe der Regierung 8
Abbildung 0.2: Struktur-Skizze einer Nachhaltigkeitsprüfung für Gesetzentwürfe der Regierung 8
Abbildung 1: Idealtypischer Ablauf einer Folgenabschätzung der Europäischen Kommission 18
Abbildung 2: Mögliche Folgekategorien im Verfahren der EU Kommission 21
Abbildung 3: Checkliste für Einzelprüfungen (Specific Impacts Test) 38
Abbildung 4: Zusammenfassungstabelle der standardisierten IA-Vorlage 40
Abbildung 5: Der irische Folgenabschätzungsprozess (RIA) 42
Abbildung 6: Bewertung der Optionen für ein europäisches Visainformationssystem 45
Abbildung 7: Designoptionen für eine Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland 68
Abbildung 8. Prozesselemente einer möglichen Nachhaltigkeitsprüfung 77
Abbildung 9: Strukturelemente einer möglichen Nachhaltigkeitsprüfung 84

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Folgenabschätzungssystem der EU 18
Tabelle 2: Nachhaltigkeitstest in Belgien 29
Tabelle 3: Arbeitsschritte und Prozessanforderungen der NHP in Belgien 31
Tabelle 4: 33 Indikatoren für das NHP-Screening in Belgien 32
Tabelle 5: Impact Matrix Quick Scan 33
Tabelle 6: Impact Assessment System Großbritanniens 36
Tabelle 7: Regulatory Impact Assessment System Irland 43
Tabelle 8: Regulierungsfolgenabschätzungssystem der Schweiz 47
Tabelle 9: Sieben Arbeitsschritte der Nachhaltigkeitsbeurteilung (Schweiz) 49
Tabelle 10: Kriterien und Checkfragen für Relevanz- und Wirkungsanalyse im Rahmen der Nachhaltigkeitsbeurteilung in der Schweiz 51
Tabelle 11: Vergleich der NHP-Systeme 55

0 Executive Summary

Auf der Basis eines umfassenden Vergleichs von Ländern, die Praxiserfahrungen mit Nachhaltigkeitsprüfungen besitzen, Literaturstudien und Gesprächen mit Praktikern in Deutschland wurden Optionen und Empfehlungen für die Gestaltung einer ebenso ambitionierten wie praktikablen Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland erarbeitet. Im Folgenden werden die Ergebnisse und Schlussfolgerungen zusammengefasst.

0.1 Spezifische Herausforderungen und Ziele der Nachhaltigkeitsprüfung

Das zentrale Ziel der Nachhaltigkeitsprüfung besteht darin, neue Gesetzgebungsvorhaben aus den verschiedenen Politikfeldern stärker als bisher an den Zielen nachhaltiger Entwicklung auszurichten. Dabei soll die **Aufmerksamkeit von Ministerialbeamten und Politikern insbesondere für langfristige Gesetzesfolgen gestärkt werden**. Das ist keine leichte Aufgabe. Die Schwierigkeiten der Etablierung von Prüfverfahren aus der Vergangenheit (Blaue Prüffragen, Gesetzesfolgenabschätzung) und die Erfahrungen aus anderen Ländern scheinen dies zu bestätigen. Damit die Nachhaltigkeitsprüfung nicht ein ähnliches Schicksal erleidet, ist es wichtig und möglich, sie so zu gestalten, dass sie sich in die bestehenden Strukturen und Prozesse der Gesetzgebung einfügen kann.

Die Nachhaltigkeitsprüfung basiert auf einer Abschätzung von Gesetzesfolgen im ökonomischen, ökologischen und sozialen Bereich. Allerdings lassen sich aus dem Leitbild Nachhaltigkeit nur selten eindeutige Handlungsanweisungen ableiten. Daher kann eine Nachhaltigkeitsprüfung den politischen Entscheidungsprozess zwar unterstützen, aber nicht ersetzen. Das Prüfverfahren soll dabei helfen, politische Zielkonflikte frühzeitig zu erkennen und Nachhaltigkeitsfragen auf die politische Diskursagenda zu setzen. **Eine Nachhaltigkeitsprüfung ist somit nicht nur ein Analyseinstrument, sondern vor allem auch ein Kommunikationsinstrument.** Nachhaltigkeitsprüfungen können keine einmaligen oder gar „end of the pipe“ durchgeführten Bewertungen sein, sondern müssen eng mit dem Prozess der Politikentwicklung verknüpft sein. Ihr Charakter als Kommunikationsinstrument ist unabdingbar mit dem Verständnis der Nachhaltigkeitsprüfung als Prozess verbunden.

Die Nachhaltigkeitsprüfung besitzt das Potential, die in vielen Bereichen nicht gut funktionierende GFA in Deutschland zu stärken, indem neue und bessere Formen der organisatorischen Stärkung und der prozessualen Verankerung des Verfahrens in den Rechtsetzungsprozess gefunden werden. Die im Gutachten empfohlene **Stärkung der Transparenz über die ministerielle Gesetzesentwicklung in Deutschland geht in ihren potentiellen Wirkungen weit über Nachhaltigkeitsprüfung und Gesetzesfolgenabschätzung hinaus.** Sie kann dazu beitragen, geschlossene Politiknetzwerke zu öffnen, Diskurse zu versachlichen und die Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe zu verbessern.

Bei der Gestaltung eines praktikablen Verfahrens der Nachhaltigkeitsprüfung für Deutschland besteht eine zentrale Herausforderung darin, dass sich die Komplexität von Nachhaltigkeit nur begrenzt durch Methoden oder Indikatoren reduzieren lässt, nicht zuletzt, weil es keine gemeinsame „Währung“ für Nachhaltigkeit gibt. Die Abschätzung der langfristigen Folgen in den verschiedenen Teildimensionen hängt von den zugrunde liegenden Annahmen über Kausalbeziehungen ab. Diese können und sollten im Rahmen einer Prüfung explizit gemacht werden. Das bei den Bürokratiekosten erfolgreich angewandte Prinzip der Methodenstandardisierung kann wegen der Komplexität des Themas nur begrenzt auf die Nachhaltigkeitsprüfung übertragen werden. **Die erforderliche Qualitätssicherung innerhalb der Exekutive muss durch Prozess-Standardisierung und Transparenzpflichten erfolgen.**

Internationale Beispiele zeigen, dass die rechtliche Verankerung eines Prüfverfahrens und die Bereitstellung von Leitfäden zwar wichtig sind, allein aber noch keine Umsetzung garantieren. **Damit die Nachhaltigkeitsprüfung** aber nicht nur formal abgehakt, sondern **tatsächlich durchgeführt wird, bedarf es einer politisch hochrangigen Unterstützung sowie der Bereitstellung der dafür notwendigen Ressourcen.** Wichtig ist außerdem die Schaffung von Akzeptanz für das Verfahren der Nachhaltigkeitsprüfung als Basis für eine erfolgreiche Institutionalisierung.

0.2 Modell einer Nachhaltigkeitsprüfung für Deutschland

Mit dem Beschluss des Kabinetts zur Einführung einer Nachhaltigkeitsprüfung, den Vorarbeiten des Parlamentarischen Beirats und der laufenden Reform der Gesetzesfolgenabschätzung nach § 44 GGO besteht derzeit die Möglichkeit, ein anspruchsvolles Prüfverfahren einzuführen. Die Studie diskutiert verschiedene Designoptionen und schlägt anschließend ein Modell vor, bei dem die Prüfung als Teil der allgemeinen Gesetzesfolgenabschätzung verstanden wird.[1] Zentrale Merkmale sind:

- Sicherung von Flexibilität und Vermeidung unangemessen komplizierter und umfangreicher Prüfanforderungen;
- Mehrstufiges Verfahren in enger Anbindung an den Prozess der Politikentwicklung;
- Förderung einer engen Zusammenarbeit zwischen den Ressorts, um Querschnittsthemen zu bearbeiten;
- Anbindung der Nachhaltigkeitsprüfung an einen unmittelbaren politischen Verantwortlichen mit entsprechender Autorität (z.B. Kanzleramtsminister);
- Aufbau einer zentralen Steuerungs- und Unterstützungseinheit mit ausreichender personeller Ausstattung im Bundeskanzleramt (Stabsstelle für nachhaltige Entwicklung mit integrierter Serviceeinheit für die Ressorts);
- Inhaltliche und methodische Qualitätssicherung durch (halb-)unabhängige Prüfinstanzen.

Für eine erfolgreiche Realisierung müssen die notwendigen prozeduralen, organisatorischen und rechtlichen Bedingungen geschaffen werden:

1) Prozedurale Voraussetzungen: Die Nachhaltigkeitsprüfung sollte den Gesetzgebungsprozess vom Erstentwurf bis zur Vorlage im Parlament begleiten und unterstützen. Der Prozess sollte so weit wie möglich standardisiert werden, um Qualität zu sichern, aber an richtigen Stellen Flexibilität belassen. Interne und externe Konsultationen sollten ein konstitutiver Bestandteil der Nachhaltigkeitsprüfung sein.
2) Organisatorische Voraussetzungen: Die Koordination und Prozesssteuerung sollte im federführenden Ministerium liegen, das sich ggf. Unterstützung von anderen Ressorts einholt. Das Kanzleramt oder im Falle eines erweiterten Mandats auch der Normenkontrollrat können als ‚Help Desk' methodische Unterstützung leisten und sollten die Prozessqualität sicher stellen. Eine externe Qualitätsprüfung sollte Inhalt und Methoden der Nachhaltigkeitsprüfung begutachten. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung im Deutschen Bundestag kann eine zentrale Rolle dabei übernehmen.
3) Rechtliche Voraussetzungen: Eine Anpassung der GGO ist notwendig, aber nicht hinreichend. Ein Nachhaltigkeitsprüfungsgesetz verleiht dem Thema die angemessene Aufmerksamkeit und Autorität und kann die erforderlichen regulativen Änderungen als Voraussetzung für eine erfolgreiche Institutionalisierung vornehmen.

[1] Dies entspricht dem Kabinettsbeschluss über den „Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie" (Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, S. 12).

Abbildung 0.1: Prozess-Skizze einer Nachhaltigkeitsprüfung für Gesetzentwürfe der Regierung

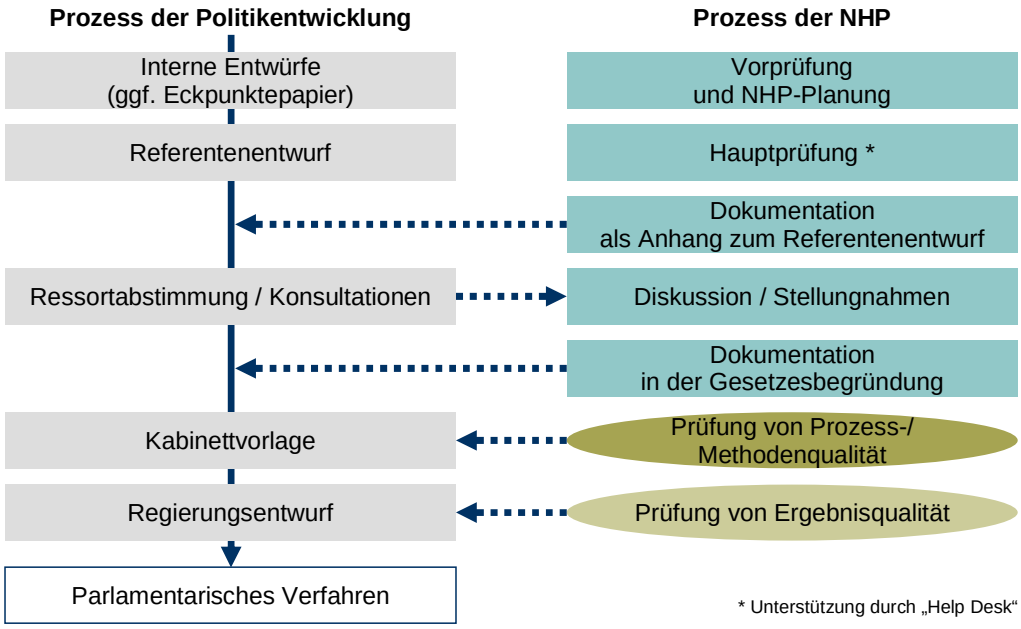
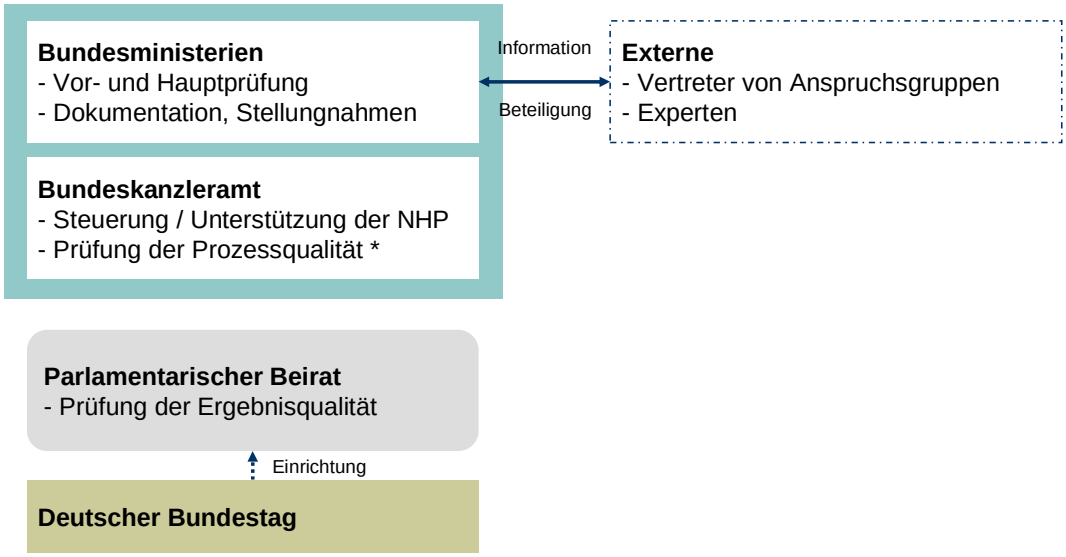


Abbildung 0.2: Struktur-Skizze einer Nachhaltigkeitsprüfung für Gesetzentwürfe der Regierung



* ggf. alternativ Ansiedlung beim Normenkontrollrat

0.3 Zusammenfassung: Inhalt des Gutachtens

In der Studie wird

- herausgearbeitet, worin die spezifischen Herausforderungen an eine Nachhaltigkeitsprüfung auf Bundesebene in Deutschland bestehen;
- untersucht, wie Nachhaltigkeitsprüfungen in den Ländern ausgestaltet werden, die bereits erste Erfahrungen mit dem Instrument gesammelt haben (Europäische Kommission, Belgien, Irland, Schweiz und Großbritannien);
- gezeigt, welche Optionen zur Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung existieren - dabei werden insbesondere die folgenden Aspekte diskutiert: das Verhältnis zur allgemeinen GFA, Prüfinstanz und Beteiligung, Zeitpunkt einer Nachhaltigkeitsprüfung, materielle Anforderungen, Methoden und Verfahren der Qualitätssicherung;
- ein Vorschlag zur Prozess-Gestaltung der Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland gemacht;
- diskutiert, wie eine rechtliche Institutionalisierung ausgestaltet werden kann;
- dargestellt, welche Methoden für eine Vor- und Hauptprüfung in Frage kommen. Die Kriterien für die Vorprüfung werden aus den Indikatoren und Managementregeln der Nachhaltigkeitsstrategie abgeleitet.

Im Fazit werden die wesentlichen Herausforderungen und Chancen einer anspruchsvollen Nachhaltigkeitsprüfung für Deutschland zusammengefasst.

1 Einleitung

1.1 Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland

Nachhaltige Entwicklung bezeichnet die langfristige Sicherung grundlegender gesellschaftlicher Bedürfnisse. Sie betreffen die Leistungsfähigkeit natürlicher Systeme, der Ökonomie und die Sicherung sozialen Zusammenhalts. Die Bundesregierung hat sich mit der Nachhaltigkeitsstrategie den Zielen nachhaltiger Entwicklung verpflichtet. Auch der Bundestag hat mit der Einrichtung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung sein Interesse an diesen Zielen unterstrichen und trägt mit seiner Arbeit zu einer Umsetzung in politisches Handeln bei.

Der Begriff nachhaltiger Entwicklung und die damit verbundenen Themen und Ziele bedürfen der immer wieder neuen Konkretisierung: Was sind die Bedürfnisse der Gegenwart? Inwieweit könnten davon die Handlungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen oder anderer Länder beeinträchtigt werden? Das Konzept nachhaltige Entwicklung thematisiert den Verbrauch von Ressourcen – dabei geht es nicht nur um physische Ressourcen, sondern auch um Bildung oder sozialen Zusammenhalt. Wie sind diese Ressourcen zu bestimmen und zu bewerten? Nachhaltigkeitsrelevante Entscheidungen betreffen auch Verschiebungen zwischen Ressourcen – wie sind diese zu bewerten? Relevant sind auch kumulative Effekte und Synergien: Erst im Zusammenwirken mit anderen Regelungen und Verhaltensweisen werden bestimmte Einzelentscheidungen langfristig bedeutend.

In Deutschland ist mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ein Dokument erarbeitet worden, das konkrete terminierte und quantifizierte Ziele benennt. Daraus ergeben sich umfassende Handlungsfelder und -anforderungen. Eine nachhaltige Entwicklung ist nur im Zusammenwirken der verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure, der politischen Ebene von den Kommunen über die Länder und den Bund bis zur europäischen und internationalen Ebene sowie zwischen den Ressorts zu erreichen.

Mit den konkreten Zielen für eine nachhaltige Entwicklung in Deutschland und den institutionellen Strukturen, die zu deren Umsetzung aufgebaut wurden, ist die deutsche Strategie im internationalen Vergleich weit entwickelt. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung und der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung geben der Umsetzung immer wieder neue Impulse. Die Koordination der Strategie durch das Kanzleramt betont deren Bedeutung. Der jüngste Fortschrittsbericht (2008) der Bundesregierung betont aber auch die Notwendigkeit einer umfassenderen Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele in der Regierungspraxis.

Es ist Anspruch der deutschen Nachhaltigkeitspolitik und insbesondere das Prinzip der Generationengerechtigkeit ein Leitprinzip der Politik zu sein: „Gerade in Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise legt die Bundesregierung Wert auf Nachhaltigkeit als Leitprinzip ihrer Politik. Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit, Umweltschutz und soziale Verantwortung müssen wir so zusammenführen, dass für künftige Generationen Gerechtigkeit, Lebensqualität und sozialer Zusammenhalt gewährleistet werden können. Nachhaltigkeit ist kein unverbindliches Wohlfühlthema, es betrifft uns und unsere Kinder.“ (Thomas de Maizière, 12. Februar 2009 anlässlich der Debatte im Deutschen Bundestag zum Fortschrittsbericht der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie[2])

Um diesen Anspruch Wirklichkeit werden zu lassen, wird mit der Nachhaltigkeitsprüfung für geplante Gesetze, Verordnungen, Vorschriften und Programme ein Instrument

[2] http://www.bundesregierung.de/nn_22788/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2009/02/2009-02-12-chefbk-nachhaltigkeit.html

diskutiert, mit dem die verschiedenen Ressorts ihre Politikvorschläge verstärkt an den Prinzipien nachhaltiger Entwicklung ausrichten können (siehe Abschnitt 1.2).

Das vorliegende Gutachten stellt verschiedenen Möglichkeiten zur Ausgestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland dar. Es ist basiert auf einem internationalen Vergleich von Ländern, die erste Erfahrungen mit einer nachhaltigkeitsbezogenen Folgenabschätzung gesammelt haben, einer umfassenden Literaturstudie, sowie zahlreichen Expertengesprächen in Deutschland.

1.2 Nachhaltigkeit und Gesetzesfolgenabschätzung

Ein moderner Staat wie Deutschland verfolgt viele verschiedene Ziele gleichzeitig. Die Gewährleistung von innerer und äußerer Sicherheit, wirtschaftliche Prosperität, sozialer Ausgleich, Bereitstellung von Infrastrukturen, Bildung, Kultur oder die Sicherung der natürlichen Lebensumstände sind nur einige davon. Politische Entscheidungen werden auf unterschiedlichen Ebenen (lokal, Länder, Bund, Europa und international) gefällt. Die damit verbundenen Ziele und Maßnahmen können sich wechselseitig verstärken oder aber auch im Konflikt zueinander stehen. Insbesondere die langfristigen Auswirkungen politischer Maßnahmen haben es schwer, in ausreichendem Maße in politischen Entscheidungen Berücksichtigung zu finden. (vgl. Hofmann 1995; Lindblom 1975)

Es gibt zahlreiche Instrumente, die international und teilweise auch in Deutschland eingesetzt werden, um die Integration von Nachhaltigkeit in allen Politikbereichen zu fördern (Jordan/Lenschow 2008). Dazu gehören z.B. Nachhaltigkeitsstrategien, Indikatoren, Koordinierungsgremien, dauerhafte Beratungseinrichtungen, Berichtspflichten und Prüfverfahren. Ein Mechanismus, der in jüngster Zeit besonders viel Aufmerksamkeit erfahren hat, ist das Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung (European Commission 2004; OECD 2004).

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung und die Bundesregierung haben sich seit einiger Zeit diesem Thema ausführlich gewidmet (z.B. Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung 2008). In Anhörungen hat der Beirat diskutiert, ob und wie eine Nachhaltigkeitsprüfung innerhalb der Gesetzesfolgenabschätzung dazu beitragen kann, dass bei der Politikformulierung stärker auf langfristige ökologische, ökonomische und soziale Tragfähigkeit geachtet wird. Politiker aller im Bundestag vertretenen Parteien haben sich öffentlich für die Einführung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Gesetzgebungsverfahren ausgesprochen (Deutscher Bundestag 2009). Im Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich die Bundesregierung inzwischen grundsätzlich darauf verständigt, eine solche Prüfung umzusetzen:

> „Die Ressorts richten auf der Grundlage der Nachhaltigkeitsstrategie ihre Aktivitäten einschließlich ihrer Verwaltungspraxis an der Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung aus. 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.“ (Bundesregierung 2008, S. 211)

Die hier erwähnte Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) basiert auf § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), die schon heute vorsieht, dass die „wesentlichen Auswirkungen“ (beabsichtigte Wirkungen und unbeabsichtigte Nebenwirkungen) von Regelungsvorhaben untersucht und „im Benehmen mit den jeweils fachlich zuständigen Bundesministerien“ in der Gesetzesbegründung dargestellt werden müssen. Prinzipiell umfasst die Gesetzesfolgenabschätzung damit alle Arten von Gesetzesfolgen – auch langfristige ökologische, soziale und ökonomische Effekte. Konkret genannt und spezifiziert werden allerdings nur Folgen für öffentliche Haushalte, Kosten für die Wirtschaft, Preiswirkungen, Auswirkungen auf Verbraucher und Bü-

rokratiekosten (§ 44 Abs. 2-5). In der Praxis werden Nachhaltigkeitseffekte häufig nicht betrachtet.

Insofern kann die Nachhaltigkeitsprüfung als Element einer umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung angesehen werden, als Erweiterung oder neue Prioritätensetzung. Zwischen allgemeiner Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung bestehen damit wesentliche Überschneidungen, aber auch Unterschiede. Ein Hauptunterschied ist, dass die Nachhaltigkeitsprüfung insbesondere langfristige und nichtintendierte Effekte ins Visier nimmt, während die allgemeine Gesetzesfolgenabschätzung in der Praxis bisher vor allem die kurzfristig effiziente Zielerreichung zum Gegenstand hat. Während die traditionelle Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland stark kostenorientiert ist (Haushalte, Wirtschaft, Bürokratiekosten), sind Nachhaltigkeitsprüfungen notwendigerweise breiter angelegt. Eine traditionelle Gesetzesfolgenabschätzung hat vor allem die kurzfristige Zielerreichung im Blick, eine Nachhaltigkeitsprüfung hingegen dient vorrangig der Offenlegung potentieller Zielkonflikte und der Auseinandersetzung mit langfristigen Gesetzesfolgen. Die daraus erwachsenden Herausforderungen für eine Gesetzesfolgenabschätzung müssen in der Gestaltung des Verfahrens berücksichtigt werden.

1.3 Herausforderungen an eine Nachhaltigkeitsprüfung

Eine wesentliche Herausforderung an Nachhaltigkeitsprüfungen ist, dass sich aus dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung selten eindeutige Handlungsanweisungen ableiten lassen. Nachhaltigkeit umfasst – wie auch in der deutschen Strategie dargelegt – zahlreiche Teilaspekte und Einzelziele. Bei konkreten politischen Entscheidungen lassen sich zumeist nicht alle Ziele gleichzeitig verwirklichen. Eine Nachhaltigkeitsprüfung kann im besten Fall ergeben, dass eine Maßnahme bestimmte Ziele unterstützt, sie nicht behindert oder ihnen zuwiderläuft, aber die Abwägungsentscheidungen zwischen Zielen müssen politisch getroffen werden. Sie ersetzt also nicht die politische Entscheidung, sondern soll Entscheidungsträger informieren und Wahlmöglichkeiten transparent machen.

Nachhaltigkeitsprüfungen sind oft fachlich sehr komplex, mit enormen Unsicherheiten behaftet und notwendigerweise wertgebunden (zum Beispiel: Wie wirkt sich das Gentechnikgesetz auf die Gesundheit aus? Was sind die Folgen des Bundesverkehrswegeplans auf die Umwelt? Wie ist die Gesundheitsreform aus Sicht von sozialer Gleichberechtigung zu bewerten?). Eine im Sinne nachhaltiger Entwicklung langfristige Prognose von Gesetzesfolgen hängt von den zugrunde liegenden Annahmen und Vorstellungen über Wirkungsbeziehungen ab. Es kann einer Nachhaltigkeitsprüfung vor dem Hintergrund des umfassenden Anspruchs und der methodischen Schwierigkeiten nicht gelingen, eine ‚objektive', rein aus wissenschaftlichen Methoden abgeleitete Informationsbasis bereit zu stellen. Was eine Nachhaltigkeitsprüfung aber leisten kann, ist, einen *politischen Diskurs* über die langfristigen Auswirkungen von Politikmaßnahmen anzustoßen und fachlich zu unterstützen.

Ein Prüfungsmodell mit direktem Eingriff in den Entscheidungsprozess (z.B. Vetofunktion) wird sich dem Vorwurf ausgesetzt sehen, dass es einen politisch und rechtlich unakzeptablen Eingriff in demokratische Verfahren darstellt. Ein Prüfmodell ohne eine direkte Anbindung an den politischen Prozess könnte andererseits folgenlos bleiben, wenn es von den relevanten Akteuren nicht anerkannt wird. Wichtig ist deshalb eine erfolgreiche institutionelle Verankerung der Nachhaltigkeitsprüfung im Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel, die Diskussion von Nachhaltigkeitsfragen im Politikformulierungsprozess systematisch zu stärken. Wie bei allen Prüfverfahren ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Nachhaltigkeitsprüfung politisch instrumentalisiert werden kann – zur Legitimation von bereits getroffenen Entscheidungen oder zur Verzögerung (Hertin, Jacob et al. 2009, i.E.).

1.4 Funktionen und grundsätzliche Gestaltungsoptionen einer Nachhaltigkeitsprüfung

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, dass eine Nachhaltigkeitsprüfung sowohl als Analyseinstrument, als auch als Kommunikationsinstrument fungieren kann. Als Analyseinstrument kann die Nachhaltigkeitsprüfung dazu dienen, fachliche Grundlagen aufzuarbeiten, Synergien und Konflikte zwischen Zielen aufzuzeigen und nicht-intendierte und langfristige Folgen in den Blick zu nehmen. Dieser Funktion liegt die Vorstellung zugrunde, dass mehr Wissen über Nachhaltigkeitswirkungen zu einer stärkeren Beachtung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung bei der Erarbeitung von sektoralen Regelungsentwürfen und damit zu besseren politischen Entscheidungen führt.

Als Kommunikationsinstrument kann die Nachhaltigkeitsprüfung dazu dienen, das Wissen und die Werturteile betroffener und beteiligter Akteure systematisch in den Politikentwicklungsprozess einzubeziehen und strittige Annahmen zu diskutieren. Hinter dieser Konzeption steht die Vorstellung, dass das Problem nicht in erster Linie in einem Mangel an Zugang zu „objektivem“ Wissen besteht, sondern darin, dass in politischen Entscheidungsprozessen nicht alle wichtigen Argumente gleichermaßen Beachtung finden, sondern bestimmte Perspektiven und Denkweisen dominieren. Ziel der Nachhaltigkeitsprüfung ist es deshalb, Nachhaltigkeitsfragen in konkreten Politikformulierungsprozessen auf die Diskursagenda zu setzen.

Diese Verortung der Nachhaltigkeitsprüfung auf dem Spektrum zwischen Analyse- und Kommunikationsfunktion hat Auswirkungen auf die Gestaltung des Verfahrens: Nachhaltigkeitsprüfung als Analyseverfahren kann durch eine einzelne Institution durchgeführt werden (z.B. durch das federführende Referat im Ministerium oder durch ein spezielles Evaluationsreferat), die andere Akteure nur fallweise hinzuzieht, wenn sie relevantes Wissen beizutragen haben. Wird die Kommunikationsfunktion in den Vordergrund gestellt, so muss das Prüfverfahren starke partizipative Elemente enthalten, um einen sachfragenorientierten Diskussionsprozess zu organisieren. Dem federführenden Referat würde dabei die Aufgabe der Projektsteuerung zukommen.

1.5 Politische Rahmenbedingungen für die Umsetzung in Deutschland

Mit der GFA und der Bürokratiekostenmessung gibt es in Deutschland, wie in vielen anderen Ländern auch, bereits formalisierte Verfahren, um die Folgen und Nebenfolgen von Regelungsvorhaben abzuschätzen. In der Praxis erweist sich die Umsetzung der GFA – nicht nur in Deutschland – als außerordentlich schwer. In vielen Fällen wird darauf verzichtet, Alternativen darzustellen, die GFA wird nur formalistisch behandelt, der Fokus wird auf die beabsichtigten Folgen gelegt, Prozesse und Ergebnisse werden nicht veröffentlicht. Folgenabschätzungen werden selten dazu genutzt, um die Qualität von Gesetzen zu verbessern, sondern oft nur durchgeführt, um den formalen Verpflichtungen Genüge zu tun. Die Bürokratiekostenmessung scheint dagegen erfolgreicher umgesetzt zu werden. Als Erfolgsfaktoren werden dabei die auf einen einzelnen Indikator fokussierte und standardisierte Methode, die Kompatibilität mit dem Entscheidungsverfahren (Bürokratiekostenmessung stellt Prozesse der inhaltlichen Entscheidungsvorbereitung nicht in Frage), die zentrale Koordinierung durch das Bundeskanzleramt, die gesetzliche Legitimation sowie die externe Kontrolle durch den Nationalen Normenkontrollrat (NKR) gesehen.

Wie verhält sich eine mögliche Nachhaltigkeitsprüfung zum Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland? Wie kann sichergestellt werden, dass die Schwierigkeiten einer allgemeinen GFA nicht auch bei einer Nachhaltigkeitsprüfung auftreten? Die Prüfung von Nachhaltigkeitsfolgen bringt besondere Herausforderungen mit sich, da sie viele verschiedene Dimensionen hat, den Fokus auf Nebenfolgen richtet, langfristige Effekte in den Blick nimmt und mögliche Konflikte analysiert. All dies ist sowohl methodisch, als auch politisch schwierig. Um eine Nachhaltigkeitsprüfung nicht nur

dem Papier nach zu verlangen, sondern die Durchführung sicher zu stellen, bedarf es nicht nur der notwendigen Ressourcen auf der Verwaltungsebene, sondern auch einer politisch hochrangigen Nachfrage, Verantwortlichkeit und Unterstützung. Ob das politische Interesse an Nachhaltigkeitsprüfungen ernsthaft und langfristig genug ist, um ihre Durchsetzung auf Dauer zu gewährleisten, wird sich in den kommenden Jahren zeigen. Es ist jedoch festzustellen, dass verschiedene Entwicklungen ein politisches ‚Möglichkeitsfenster' geöffnet haben, welches für die erfolgreiche Einführung der Nachhaltigkeitsprüfung genutzt werden könnte:

- Mit dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung und dem Bundeskanzleramt setzen sich zwei einflussreiche Akteure für die Umsetzung eines solchen Verfahrens ein. Der im Kabinett beschlossene Fortschrittsbericht mit seinem Bekenntnis zur Nachhaltigkeitsstrategie als internes Managementtool (siehe Abschnitt 1.1) stellt ein starkes Mandat für die Nachhaltigkeitsprüfung dar.
- 2009 steht eine erneute Überprüfung des nationalen GFA-Systems durch die OECD bevor. In einer Evaluation aus dem Jahr 2004 hatte die OECD eine erhebliche Umsetzungslücke der GFA in Deutschland bemängelt und umfangreiche Empfehlungen zur verbesserten Integration des Verfahrens in den Rechtsetzungsprozess gegeben (u.a. Klärung der Zuständigkeiten für eine Qualitätssicherung der GFA, Verbesserung der Arbeitshilfen und Fortbildungsangebote).
- Unter Federführung des Bundesministeriums des Innern (BMI) wird derzeit eine Novellierung der GGO vorbereitet, die noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden soll. Im BMI wird außerdem eine neue GFA-Arbeitshilfe erstellt. Ziel der Arbeitshilfe ist es, die Vorgaben des § 44 Abs. 1 GGO in Form eines Fragenkataloges zu konkretisieren. Zudem sollen die Leitgedanken der Nachhaltigkeit und der risikobasierten Regulierung aufgegriffen werden. Ausgangspunkt einer Qualitätskontrolle der GFA ist die Definition von Mindestanforderungen (Alternativen, Konsultation, Dokumentation).
- Während sich die Bemühungen der jetzigen Regierung um eine bessere Rechtsetzung zunächst in erster Linie auf Bürokratieabbau für die Wirtschaft konzentrierten, sind in neuerer Zeit Initiativen für eine Verbesserung der materiellen Folgenprüfung in anderen Bereichen sowie der GFA insgesamt zu identifizieren (z.B. BMWi: Methoden zur Kostenschätzung für die Wirtschaft; BMU: Prüfung von Umweltfolgen; Bundeskanzleramt: SKM Bürger; Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung: Nachhaltigkeitsprüfung).

Jede dieser Entwicklungen bietet Möglichkeiten für die Integration von Nachhaltigkeit in die Gesetzesfolgenabschätzung auf Bundesebene. Gleichzeitig dürfen allerdings die strukturellen Hemmnisse nicht unterschätzt werden. Eine der zentralen und nur auf längere Sicht zu verändernden Herausforderungen ist die deutsche Verwaltungskultur, die in der Literatur häufig als legalistisch, klassisch-bürokratisch und stark an formalen Regeln und Abläufen orientiert beschrieben wird. Diese Prägung zeigt sich u.a. darin, dass in Deutschland die juristische Ausbildung (immer noch) als die beste Generalisten-Ausbildung für den höheren Dienst in der Ministerialverwaltung betrachtet wird. In anderen Ländern wie z.B. Schweden und Großbritannien dominieren Sozial-, Wirtschafts- und Geisteswissenschaftler die Ministerialverwaltung. Das Fachwissen von Juristen wird in Großbritannien als Expertenwissen für die Technik der Gesetzesformulierung herangezogen, aber die Hauptarbeit der Politikformulierung (inhaltliche Ausgestaltung und Abstimmung) wird von Verwaltungsmitarbeitern mit anderen disziplinären Hintergründen übernommen. Die Politikformulierung in der deutschen Exekutive ist durch ein starkes Ressortprinzip, hierarchische Organisation und einen hohen Grad an Spezialisierung in der Ministerialverwaltung, komplizierte Abstimmungserfordernisse durch den föderalen Staatsaufbau sowie durch formalisierte Abläufe und eine hohe Gewichtung formal-juristischer und rechtstechnischer Aspekte gekenn-

zeichnet. All diese Charakteristika prägen die Rechtsetzungskultur. Kulturelle Wandlungsprozesse benötigen Zeit. Eine Nachhaltigkeitsprüfung muss diesen Umständen Rechnung tragen und entsprechend entwickelt werden.

1.6 Ziel und Vorgehen des Gutachtens

Ziel des Gutachtens ist die Unterstützung einer zugleich praktikablen und anspruchsvollen Ausgestaltung der Nachhaltigkeitsprüfung für Rechtsetzungsvorhaben in Deutschland. Dabei waren folgende Fragen leitend:

- Welche Rolle können an der Gesetzgebung beteiligte Akteure bei einer Nachhaltigkeitsprüfung übernehmen?
- Welche materiellen Anforderungen können formuliert werden? Wie kann insbesondere der Bezug zu den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden?
- Wie kann die Proportionalität der Prüfanforderungen im Hinblick auf die erwarteten Auswirkungen einer Gesetzesinitiative sichergestellt werden?
- Welche Methoden sind bei einer Nachhaltigkeitsprüfung praktikabel und nützlich?
- Wie kann eine Nachhaltigkeitsprüfung im Verhältnis zu anderen Prüfverfahren und den damit verbundenen Zielen gestaltet werden – welche Überschneidungen gibt es und welche Spannungen sind möglich?
- Wie verhält sich die Nachhaltigkeitsprüfung zu Konsultationsverfahren und zur Einbindung der Öffentlichkeit?
- Wie kann verhindert werden, dass die Nachhaltigkeitsprüfung nur formalistisch abgehakt wird? Oder anders gefragt: Welche prozessualen, organisatorischen, regulativen und normativen Anforderungen müssen erfüllt sein, damit die Nachhaltigkeitsprüfung in der Praxis funktioniert?

Zur Annäherung an diese Leitfragen werden zunächst Erfahrungen aus anderen Ländern erschlossen (Kapitel 2) und vor dem Hintergrund der spezifischen Bedingungen in Deutschland diskutiert (Kapitel 2.6). Anschließend werden grundsätzliche Designoptionen der Nachhaltigkeitsprüfung dargestellt und bewertet (Kapitel 3). Schliesslich wird unter Berücksichtigung der konkreten politischen, administrativen und rechtlichen Rahmenbedingungen diskutiert, wie die Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland organisiert und institutionalisiert werden könnte (Kapitel 4). Dabei wird separat darauf eingegangen, welche Herangehensweisen, Methoden und Handreichungen anwendbar und hilfreich sein könnten (Kapitel 5). Der letzte Abschnitt fasst die Ergebnisse zusammen und stellt die Schlussfolgerungen der Autoren dar (Kapitel 6).

2 Nachhaltigkeitsprüfungen in Europa: Konzepte und Erfahrungen

Folgenabschätzungen als Instrumente zur Verbesserung der Wissensbasis für politische Entscheidungsträger sind seit Mitte der 1990er Jahre in vielen europäischen Ländern als obligatorisches Element des Gesetzgebungsverfahrens eingeführt worden. Wichtige Impulse kamen hierbei von der OECD, die seit Mitte der 1990er Jahre nicht nur als Promotor von Deregulierung und der Privatisierung staatlicher Infrastrukturmonopole auftrat, sondern auch die qualitative Verbesserung von Gesetzen durch Folgenabschätzungen propagierte (OECD 1995; OECD 1997). Folgenabschätzungen zielen auf eine umfassende Analyse der intendierten und nicht-intendierten Gesetzesfolgen und somit auf eine ganzheitliche Betrachtung der von der jeweiligen Maßnahme betroffenen Systeme und ihrer Interdependenzen ab.

Wie verschiedene internationale Studien gezeigt haben (Jacob, Hertin et al. 2008; Jacob, Hertin et al. 2007; Jacobs 2006; Kirkpatrick, Parker et al. 2004; OECD 1997; Radaelli 2005; Wilkinson, Ferguson et al. 2004) konzentrierte sich ein Großteil der in den letzten Jahren neu eingeführten oder reformierten Gesetzesfolgenabschätzungen jedoch auf direkte ökonomische Gesetzesfolgen und deren Quantifizierung. Dieser Fokus zeigte sich besonders deutlich in der raschen Diffusion des Standardkosten-Modells (SKM) zur Abschätzung von Bürokratiekosten für Unternehmen. Das in den Niederlanden entwickelte SKM wurde 2004 zunächst von Schweden, Dänemark und Großbritannien übernommen und steht heute auf der Reformagenda vieler OECD-Länder. Auch um ein Gegengewicht zur Konzentration der Reformbemühungen auf ökonomische Regulierungsfolgen zu schaffen, haben Umweltakteure in einigen europäischen Ländern die schon seit längerem existierende Debatte über Nachhaltigkeitsprüfung in jüngerer Zeit verstärkt auf die politische Tagesordnung gesetzt. In Deutschland wird die Idee einer Nachhaltigkeitsprüfung derzeit rege diskutiert. Dabei fällt auf, dass die Erfahrungen anderer Länder mit Nachhaltigkeitsprüfungen bisher nicht systematisch aufgearbeitet worden sind. Diese „Informationslücke“ soll durch die im Folgenden dargestellten Fallstudien geschlossen werden. Ziel ist es, internationale Erfahrungen mit der Konzipierung, Einführung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsprüfungen zu analysieren und für die deutsche Diskussion nutzbar zu machen.

Für die Fallstudien wurden fünf Jurisdiktionen ausgewählt, die als Vorreiter in Bezug auf Nachhaltigkeitsprüfungen gelten: die Europäische Kommission, Belgien, Großbritannien, Irland und die Schweiz. Fallstudien außerhalb Europas wurden nicht durchgeführt, da den Autoren keine Beispiele von erfolgreicher Nachhaltigkeitsprüfung aus anderen Staaten der Welt bekannt sind. Zu Beginn jeder Fallstudie wird die allgemeine Ausrichtung des jeweiligen GFA-Systems kurz dargestellt und erklärt, welche Rolle die Nachhaltigkeitsprüfung in diesem System spielt. Darüber hinaus wird ein tabellarischer Überblick zu Zielen, dem Anwendungsbereich, materiellen Prüfanforderungen, Akteuren und Zuständigkeiten, rechtlicher Institutionalisierung, Prozessen und Beteiligungen, Analysemethoden, Unterstützungsmaterialien, Dokumentation und Publikation sowie zur praktischen Umsetzung gegeben. Anschließend werden in den Länderstudien vier Aspekte genauer erläutert:

- der Stellenwert von Nachhaltigkeit,
- das konkrete Verfahren und die Inhalte der Nachhaltigkeitsprüfung,
- die angewendeten Methoden sowie
- die Implementationserfahrungen in der Praxis.

Die Länderstudien basieren auf einer Auswertung der vorhandenen wissenschaftlichen Literatur zum Thema sowie auf einer Analyse von Policy-Dokumenten. Ergänzend wurden telefonische Experteninterviews durchgeführt.

2.1 Europäische Kommission

Seit seiner Einführung 2003 ist das europäische Impact Assessment (EU-IA) innerhalb weniger Jahre zum wahrscheinlich weltweit umfassendsten Verfahren der Politikfolgenabschätzung geworden. Es zeichnet sich dadurch aus, dass es nicht nur ein Instrument für die interne Analyse ist, sondern daneben wichtige externe Kommunikationsfunktionen hat.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Folgenabschätzungssystemen widmet sich das EU-IA gleichrangig den Zielen Nachhaltigkeit, bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau und wird als wichtiges Instrument sowohl zur Umsetzung der Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie, als auch der Lissabon-Strategie für die wirtschaftliche Entwicklung der Union gesehen. Dabei werden Nachhaltigkeitseffekte nicht in einem speziellen Teil des Systems abgeprüft, sondern sollen sich aus der Gesamtheit der sozialen, ökonomischen und ökologischen Folgen ergeben.

Die Stärken des Systems liegen neben der hohen Implementationsrate in der großen Transparenz und politischen Sichtbarkeit. Durch verschiedene Initiativen und Institutionen – insbesondere das Impact Assessment Board – konnte die Qualität der Abschätzungen graduell gesteigert werden. In der Praxis ist die Analyse allerdings immer noch weniger umfassend als im Leitfaden gefordert. Verschiedene Optionen werden nicht immer in befriedigendem Maße berücksichtigt. In der Regel dominieren direkte ökonomische Kosten, während versteckte, langfristige, nicht-intendierte sowie soziale und ökologische Konsequenzen meist weniger detailliert untersucht werden.

2.1.1 Ziele und Ausrichtung des Folgenabschätzungssystems[3]

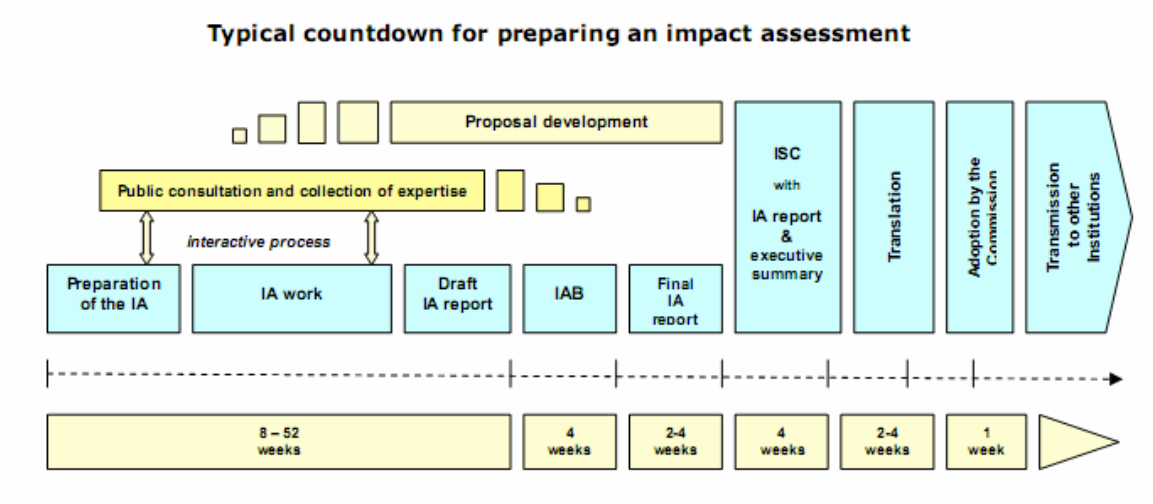
Das europäische Impact Assessment speist sich aus zwei Quellen: erstens den Bemühungen um Verwaltungsvereinfachung, bessere Rechtsetzung und Verbesserung europäischer Wettbewerbsfähigkeit und zweitens der Einsicht, dass die Verwirklichung der europäische Nachhaltigkeitsstrategie neue Ansätze zur Politikintegration erfordert. Das 2003 eingeführte Verfahren war ein zentrales Element des Aktionsplans „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ und ersetzte ein unübersichtliches Bündel sektoraler Einzelprüfungsverfahren, die nur unzureichend angewendet wurden.

Die Europäische Kommission begreift Folgenabschätzung als einen Prozess, welcher die gesamte Entwicklung eines Politikentwurfes begleitet, jedoch nicht die politische Entscheidung vorwegnimmt oder ersetzt. Ein wesentliches Kennzeichen des EU-Verfahrens ist seine Transparenz: Alle IA-Berichte werden im Internet veröffentlicht und sollen unter Beteiligung von interessierten Kreisen erarbeitet werden. Verantwortlich für die Folgenabschätzung ist die federführende General-Direktion, die Hinzuziehung von anderen interessierten Ressorts und von externer Expertise wird dabei aber stark betont und findet auch in der Praxis statt. Das Verfahren zielt darauf ab, alle wesentlichen Folgen in die Entscheidung einzubeziehen: direkte ökonomische Kosten, aber auch unbeabsichtigte Nebenfolgen, Verteilungseffekte sowie soziale und ökologische Konsequenzen. Methodisch findet keine Festlegung statt, sondern die Bearbeiter sind aufgefordert, diejenigen Analyseformen zu finden, die dem jeweiligen Untersuchungsgegenstand angemessen sind. In der Praxis dominiert die qualitative Analyse, nur fallweise wird auf ökonomische oder andere quantitative Studien Bezug genommen.

---

3 Die folgende Darstellung des europäischen IA-Verfahrens bezieht sich auf die jüngste Entwurfsfassung des Leitfadens, die im Juni 2008 veröffentlicht wurde. Es handelt sich dabei um eine Überarbeitung und Erweiterung des bisherigen Leitfadens (2003 zuerst veröffentlicht, 2005 und 2006 überarbeitet). Seit Ende Juli 2008 ist das Konsultationsverfahren zur neuen Entwurfsfassung abgeschlossen, Stellungnahmen können hier eingesehen werden:
http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/contributions_en.htm

Abbildung 1: Idealtypischer Ablauf einer Folgenabschätzung der Europäischen Kommission



Die Stärken des Systems liegen in den Verfahren der Qualitätssicherung (vor allem durch das Impact Assessment Board (IAB) und die Interdepartmental Steering Committees (ISC)) und in der Einbindung in den Politikformulierungsprozess (siehe Abb. 1). Wie in anderen Ländern ist allerdings bei vielen Initiativen die tatsächliche Relevanz der Analyse für die Politikentscheidung fraglich. Direkte ökonomische Folgen dominieren, während soziale, ökologische und administrative Effekte nur selten ausführlich betrachtet werden. Der neue Leitfaden versucht, diesem Ungleichgewicht durch ausführlichere Materialien entgegenzuwirken.

Tabelle 1: Folgenabschätzungssystem der EU

Ziele	• Bereitstellung von Wissen für politische Entscheidungsträger durch umfassende Abschätzung von sozialen, ökonomischen und ökologischen Folgen • bessere Rechtsetzung • Beitrag zur Verbesserung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit • Abbau von Verwaltungsaufwand • Beitrag zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie • Erhöhung von Transparenz und Legitimität europäischer Politik
Anwendungsbereich	• die „wichtigsten“ Kommissionsinitiativen, d.h. in der Regel alle Initiativen des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission (mit Ausnahme von Berichten und Konsultationsaktivitäten), aber auch Entscheidungen im Komitologie-Verfahren[4] • damit sind auch nicht-legislative Initiativen eingeschlossen (Ausgabenprogramme und Strategien) und Politikvorhaben im frühen Stadium (z.B. Weißbuch)
Materielle Prüfanforderungen	• erwartete wirtschaftliche, soziale und ökologische Folgen, innerhalb und außerhalb der EU, intendierte und nicht-intendierte Folgen, Verteilungseffekte • zur Unterstützung des Screening-Prozesses bietet der Leitfaden eine ausführliche Liste möglicher Folgen an • alternative Regelungen und Instrumente, inklusive der Nicht-Regelungs-Option

[4] Im Komitologie-Verfahren wird die Europäische Kommission bei der Umsetzung Europäischen Rechts durch Ausschüsse unterstützt, die von Kommission und Mitgliedsstaaten besetzt sind. Ziel ist es, schnelles und effektives Handeln zu ermöglichen.

Akteure und Zuständigkeiten	• Die Prüfung wird von den für den Regulierungsentwurf zuständigen Mitarbeitern der federführenden General-Direktion (GD) durchgeführt. • Andere GDen (vor allem das General-Sekretariat) unterstützen die Arbeit, beispielsweise im Zuge der Ressortabstimmung. • Jedes IA wird von einem Lenkungsausschuss (IA Steering Group) begleitet, das mit Mitgliedern aller betroffenen GDen besetzt ist. Ausnahmen sind sehr spezifische Vorhaben. Der Lenkungsausschuss ist frühzeitig zu beteiligen. • Die Hinzuziehung externer Expertise (z.B. Drittaufträge) ist möglich und wird ermutigt. Die Kommission bleibt jedoch allein verantwortlich für das Abfassen des Berichts. • Das Impact Assessment Board prüft die Qualität aller IAs. Die Prüfung und eventuelle Nachbesserungen sollen noch vor Beginn der Ressortabstimmung stattfinden.
Rechtliche Institutionalisierung	• keine gesetzliche Verankerung • Grundlage sind die Kommunikation der Europäischen Kommission zur Folgenabschätzung (CEC(2002) 276endgültig) und der Leitfaden (SEC (2005) 791). (European Commission 2002; European Commission 2005)
Prozesse und Beteiligung	• Der IA-Prozess ist in den formalen Planungsablauf (Strategic Planning and Programming Cycle) der Kommission integriert. Der Prozess für alle Initiativen des Arbeitsprogramms beginnt mit einem „Fahrplan“ (Roadmap), der den Ablauf und die Akteure des geplanten IA-Prozesses darstellt. • Die wesentlichen Stufen des Prozesses sind: Vorbereitung, Durchführung der Prüfung, Entwurf des Berichts, Diskussion mit dem Impact Assessment Board, Endfassung des Berichts, Ressortabstimmung, Übersetzung, Annahme durch die Kommission, Weiterleitung an andere Institutionen. • Die Beteiligung von Stakeholdern ist als iterativer Prozess gedacht, der parallel zur Erarbeitung des Berichts stattfindet.
Analysemethoden	• Der Leitfaden schreibt keine spezifische Methode vor, sondern formuliert in erster Linie Analyseschritte, die in jeder Prüfung durchgeführt werden sollen. • Quantitative und qualitative Methoden werden prinzipiell gleichrangig behandelt. • Falls signifikante Bürokratiekosten erwartet werden, ist deren Abschätzung mit Hilfe des Standardkosten-Modells der EU vorgeschrieben.
Tools und Handreichungen	• ausführlicher Leitfaden (55 Seiten plus 66 Seiten Anhang mit Dokumentvorlagen und weitergehenden Informationen zu einzelnen Schritten) • verschiedene Online-Tools (beispielsweise das SINAPSE e-Network[5], IA Tools[6])
Dokumentation und Publikation	• Veröffentlichung aller IA-Berichte auf der zentralen Website des General-Sekretariats[7], zusammen mit dem Vorhaben und der Stellungnahme des Impact Assessment Boards. Die IA-Berichte enthalten Informationen zum Prüfprozess (beteiligte Gruppen, Ablauf, Quellen etc.)
Praktische Umsetzung	• nach Anlaufschwierigkeiten in den ersten Jahren nun recht gute Implementation • Qualität der Analyse und Einfluss auf Politikformulierung variiert stark • häufig sind die Prüfungen eng auf die beabsichtigten und ökonomischen Folgen ausgerichtet, in vielen Fällen auf die Rechtfertigung einer getroffenen Entscheidung ausgerichtet • insgesamt deutliche Stärkung des Systems im Zeitverlauf, vor allem durch die Institution des Impact Assessment Boards

5 Siehe: http://europa.eu/sinapse/sinapse/index.cfm.
6 Siehe: http://iatools.jrc.ec.europa.eu/bin/view/IQTool/WebHome.html.
7 Siehe: http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm.

2.1.2 Stellenwert von Nachhaltigkeit im Folgenabschätzungssystem

Nachhaltigkeit ist nicht das einzige Ziel, aber ein zentrales Element des europäischen Impact Assessment. Nachhaltigkeitseffekte werden nicht in einem speziellen Teil des Verfahrens abgeprüft, sondern nachhaltige Politiken sollen sich daraus ergeben, dass die sozialen, ökonomischen und ökologischen Folgen gleichgewichtig in politische Entscheidungen einfließen. Im Prüfverfahren sollen beispielsweise Wirtschaftspolitiken zeigen, dass sie ökologisch und sozial verträglich sind, aber auch Umweltpolitiken, dass sie ökonomisch gerechtfertigt werden können. Die Mehrdimensionalität der europäischen Impact Assessment Systems kommt in den Politikdokumenten klar zum Ausdruck:

> „[The impact assessment system] helps to ensure coherence of Commission policies and consistency with Treaty objectives and high level objectives such as the Lisbon and Sustainable Development Strategies. It improves the quality of policy proposals by keeping EU intervention as simple as possible. Finally, it helps to ensure that the principles of subsidiarity and proportionality are respected, and to explain why the action which is being proposed is necessary and appropriate." (European Commission 2008, S. 4)

2.1.3 Anforderungen aus Nachhaltigkeitssicht

Um Nachhaltigkeitsfolgen umfassend darzustellen, sollen für jede Politikoption

- intendierte und nicht-intendierte Konsequenzen durchdacht,
- Synergien und Zielkonflikte betrachtet,
- betroffene Akteure identifiziert,
- möglicherweise Rangfolgen der Optionen auf Grundlage klarer Evaluationskriterien aufgestellt,
- Vergleiche mit einem Baseline-Szenario (Nulloption: keine Politikänderung) durchgeführt,
- möglichst quantitative Berechnungen angestellt und
- bedeutsame Folgen vertieft untersucht werden.

Als Hilfe beim Screening verschiedener Optionen enthält der Leitfaden eine ausführliche Liste möglicher Kategorien von Folgen, unterteilt in ökonomische, soziale und ökologische Auswirkungen (siehe Abbildung 2). Die Liste ist allerdings weitgehend als *Denkhilfe* zu verstehen, sie dient weder als verpflichtende Checkliste, noch erhebt sie Anspruch auf Vollständigkeit.

Table 1: Economic Impacts

ECONOMIC IMPACTS	KEY QUESTIONS
Functioning of the internal market	• Does the option have an impact (positive or negative) on the free movement of goods, services, capital and workers? • Will it lead to a reduction in consumer choice, higher prices due to less competition, the creation of barriers for new suppliers and service providers, the facilitation of anti-competitive behaviour or emergence of monopolies, market segmentation, etc?
Competitiveness, trade and investment flows	• Does the option have an impact on the competitive position of EU firms in comparison with their non-EU rivals? • Does it provoke cross-border investment flows (including relocation of economic activity)? • Are the proposed actions necessary to correct undesirable outcomes of market processes in European markets?
Impact on SMEs	• Does the option have disproportionate impacts (like compliance costs, necessary investment) on SMEs?
Operating costs and conduct of business	• Will it impose additional adjustment, compliance or transaction costs on businesses? • Does the option affect the cost or availability of essential inputs (raw materials, machinery, labour, energy, etc.)? • Does it affect access to finance? • Does it impact on the investment cycle? • Will it entail the withdrawal of certain products from the market? Is the marketing of products limited or prohibited? • Will it entail stricter regulation of the conduct of a particular business? Will it directly lead to the closing down of businesses? • Are some products or businesses treated differently from others in a comparable situation?
Administrative burdens on businesses	• Does the option impose additional administrative requirements on businesses or increase administrative complexity? • Do these burdens weigh in relative terms heavily on SMEs (Small and Medium Enterprises)?
Property rights	• Are property rights affected (land, movable property, tangible/intangible assets)? Is acquisition, sale or use of property rights limited? • Or will there be a complete loss of property?
Innovation and research	• Does the option stimulate or hinder research and development? • Does it facilitate the introduction and dissemination of new production methods, technologies and products? • Does it affect intellectual property rights (patents, trademarks, copyright, other know-how rights)? • Does it promote or limit academic or industrial research? • Does it promote greater resource efficiency?

Abbildung 2: Mögliche Folgekategorien im Verfahren der EU Kommission

ECONOMIC IMPACTS	KEY QUESTIONS
Consumers and households	• Does the option affect the prices consumers pay? • Does it impact on consumers' ability to benefit from the internal market? • Does it have an impact on the quality and availability of the goods/services they buy, and on consumer choice? (cf. in particular non-existing and incomplete markets – see Annex 2) • Does it affect consumer information and protection? • Does it have significant consequences for the financial situation of individuals / households, both immediately and in the long run? • Does it affect the economic protection of the family and of children?
Specific regions or sectors	• Does the option have significant effects on certain sectors? • Will it have a specific impact on certain regions, for instance in terms of jobs created or lost? • Does it have specific consequences for SMEs? • Is there a single Member State, region or sector which is disproportionately affected (so-called "outlier" impact)?
Third countries and international relations	• Does the option affect trade or investment flows between the EU and third countries? Does it affect EU trade policy and its international obligations, including in the WTO? • Does the option affect specific groups (foreign and domestic businesses and consumers)? • Does the option concern an area in which international standards, common regulatory approaches or international regulatory dialogues exist? • Does it affect EU foreign policy and EU/EC development policy? • Does the option affect third countries with which the EU has preferential trade arrangements? • Does it affect developing countries at different stages of development (least developed and other low-income and middle income countries) in a different manner? • Does the option impose adjustment costs on developing countries? • Does the option affect goods or services that are produced or consumed by developing countries?
Public authorities	• Does the option have budgetary consequences for public authorities at different levels of government, both immediately and in the long run? • Does the option require significant establishing new or restructuring existing public authorities?
The macroeconomic environment	• Does it have overall consequences of the option for economic growth and employment? • Does it contribute to improving the conditions for investment and for the proper functioning of markets? • Does the option have direct or indirect inflationary consequences?

Table 2: Social Impacts

SOCIAL IMPACTS	KEY QUESTIONS
Employment and labour markets	• Does the option facilitate new job creation? • Does it lead directly to a loss of jobs? • Does it have specific negative consequences for particular professions, groups of workers, or self-employed persons? • Does it affect the demand for labour? • Does it have an impact on the functioning of the labour market?
Standards and rights related to job quality	• Does the option impact on job quality? • Does the option affect the access of workers or job-seekers to vocational or continuous training? • Will it affect workers' health, safety and dignity? • Does the option directly or indirectly affect workers' existing rights and obligations, in particular as regards information and consultation within their undertaking and protection against dismissal? • Does it affect the protection of young people at work? • Does it directly or indirectly affect employers' existing rights and obligations? • Does it bring about minimum employment standards across the EU? • Does the option facilitate or restrict restructuring, adaptation to change and the use of technological innovations in the workplace?
Social inclusion and protection of particular groups	• Does the option affect access to the labour market or transitions into/out of the labour market? • Does it lead directly or indirectly to greater in/equality? • Does it affect equal access to services and goods? • Does it affect access to placement services or to services of general economic interest? • Does the option make the public better informed about a particular issue? • Does the option affect specific groups of individuals, firms, localities, the most vulnerable, the most at risk of poverty, more than others? • Does the option significantly affect third country nationals, children, women, disabled people, the unemployed, the elderly, political parties or civic organisations, churches, religious and non-confessional organisations, or ethnic, linguistic and religious minorities, asylum seekers?
Equality of treatment and opportunities, non - discrimination	• Does the option affect equal treatment and equal opportunities for all? • Does the option have a different impact on women and men? • Does the option promote equality between women and men? • Does the option entail any different treatment of groups or individuals directly on grounds of sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age, and sexual orientation? Or could it lead to indirect discrimination?
Private and family life, personal data	• Does the option affect the privacy of individuals (including their home and communications) or their right to move freely within the EU? • Does it affect family life or the legal, economic or social protection of the family? • Does the option involve the processing of personal data or the concerned individual's right of access to personal data?
Governance, participation, good administration, access to justice, media and ethics	• Does the option affect the involvement of stakeholders in issues of governance as provided for in the Treaty and the new governance approach? • Are all actors and stakeholders treated on an equal footing, with due respect for their diversity? Does the option impact on cultural and linguistic diversity?

SOCIAL IMPACTS	KEY QUESTIONS
	• Does it affect the autonomy of the social partners in the areas for which they are competent? Does it, for example, affect the right of collective bargaining at any level or the right to take collective action? • Does the implementation of the proposed measures affect public institutions and administrations, for example in regard to their responsibilities? • Will the option affect the individual's rights and relations with the public administration? • Does it affect the individual's access to justice? • Does the option make the public better informed about a particular issue? Does it affect the public's access to information? • Does the option affect the media, media pluralism and freedom of expression? • Does the option raise (bio) ethical issues (cloning, use of human body or its parts for financial gain, genetic research/testing; use of genetic information)?
Public health and safety	• Does the option affect the health and safety of individuals/populations, including life expectancy, mortality and morbidity, through impacts on the socio-economic environment (working environment, income, education, occupation, nutrition)? • Does the option increase or decrease the likelihood of bioterrorism? • Does the option increase or decrease the likelihood of health risks due to substances harmful to the natural environment? • Does it affect health due to changes in the amount of noise or air, water or soil quality in populated areas? • Will it affect health due to changes energy use and/or waste disposal? • Does the option affect lifestyle-related determinants of health such as use of tobacco, alcohol, or physical activity? • Are there specific effects on particular risk groups (determined by age, gender, disability, social group, mobility, region, etc.)?
Crime, Terrorism and Security	• Does the option improve or hinder security, crime or terrorism? • Does the option affect the criminal's chances of detection or his/her potential gain from the crime? • Is the option likely to increase the number of criminal acts? • Does it affect law enforcement capacity? • Will it have an impact on the balance between security interests and the rights of suspects? • Does it affect the rights of victims of crime and witnesses?
Access to and effects on social protection, health and educational systems	• Does the option have an impact on services in terms of their quality and access to them? • Does it have an effect on the education and mobility of workers (health, education, etc.)? • Does the option affect the access of individuals to public/private education or vocational and continuing training? • Does it affect the cross-border provision of services, referrals across borders and co-operation in border regions? • Does the option affect the financing / organisation / access to social, health and education systems (including vocational training)? • Does it affect universities and academic freedom / self-governance?

Social impacts in third countries	• Does the option have a social impact on third countries that would be relevant for overarching EU policies, such as development policy? • Does it affect international obligations of the EU arising from e.g. the Partnership Agreement ACP-EC or the Millennium Development Goals? • Does it increase poverty in developing countries or have an impact on income of the poorest populations?

Table 3: Environmental impacts

ENVIRONMENTAL IMPACTS	KEY QUESTIONS
Air quality	• Does the option have an effect on emissions of acidifying, eutrophying, photochemical or harmful air pollutants that might affect human health, damage crops or buildings or lead to deterioration in the environment (polluted soil or rivers etc)?
Water quality and resources	• Does the option decrease or increase the quality or quantity of freshwater and groundwater? • Does it raise or lower the quality of waters in coastal and marine areas (e.g. through discharges of sewage, nutrients, oil, heavy metals, and other pollutants)? • Does it affect drinking water resources?
Soil quality or resources	• Does the option affect the acidification, contamination or salinity of soil, and soil erosion rates? • Does it lead to loss of available soil (e.g. through building or construction works) or increase the amount of usable soil (e.g. through land decontamination)?
The climate	• Does the option affect the emission of ozone-depleting substances (CFCs, HCFCs, etc.) and greenhouse gases (e.g. carbon dioxide, methane etc) into the atmosphere?
Renewable or non-renewable resources	• Does the option affect the use of renewable resources (freshwater, fish) more quickly than they can regenerate? • Does it reduce or increase use of non-renewable resources (groundwater, minerals etc)?
Biodiversity, flora, fauna and landscapes	• Does the option reduce the number of species/varieties/races in any area (i.e. reduce biological diversity) or increase the range of species (e.g. by promoting conservation)? • Does it affect protected or endangered species or their habitats or ecologically sensitive areas? • Does it split the landscape into smaller areas or in other ways affect migration routes, ecological corridors or buffer zones? • Does the option affect the scenic value of protected landscape?
Land use	• Does the option have the effect of bringing new areas of land ('greenfields') into use for the first time? • Does it affect land designated as sensitive for ecological reasons? Does it lead to a change in land use (for example, the divide between rural and urban, or change in type of agriculture)?
Waste production / generation / recycling	• Does the option affect waste production (solid, urban, agricultural, industrial, mining, radioactive or toxic waste) or how waste is treated, disposed of or recycled?
The likelihood or scale of environmental risks	• Does the option affect the likelihood or prevention of fire, explosions, breakdowns, accidents and accidental emissions? • Does it affect the risk of unauthorised or unintentional dissemination of environmentally alien or genetically modified organisms? • Does it increase or decrease the likelihood of natural disasters?

Mobility (transport modes) and the use of energy	• Does the option increase or decrease consumption of energy and production of heat? • Will it increase or decrease the demand for transport (passenger or freight), or influence its modal split? • Does it increase or decrease vehicle emissions?
The environmental consequences of firms' activities	• Does the option lead to changes in natural resource inputs required per output? Will it lead to production becoming more or less energy intensive? • Does the option make environmentally un/friendly goods and services cheaper or more expensive through changes in taxation, certification, product, design rules, procurement rules etc.? • Does the option promote or restrict environmentally un/friendly goods and services through changes in the rules on capital investments, loans, insurance services etc? • Will it lead to businesses becoming more or less polluting through changes in the way in which they operate?
Animal and plant health, food and feed safety	• Does the option have an impact on health of animals and plants? • Does the option affect animal welfare (i.e. humane treatment of animals)? • Does the option affect the safety of food and feed?
International environmental impacts	• Does the option have an impact on the environment in third countries that would be relevant for overarching EU policies, such as development policy?

2.1.4 Methoden der Nachhaltigkeitsprüfung

Der Leitfaden schreibt keine spezifische Methode vor, sondern formuliert in erster Linie Analyseschritte, die in jeder Prüfung durchgeführt werden sollen, insbesondere:

- Definition von Problem und Zielen,
- Nachweis der EU-Kompetenz,
- Entwicklung eines Baseline-Szenarios,
- Darstellung der Optionen,
- dreistufige Analyse der Folgen und
- Sensitivitätsanalyse.

Quantitative und qualitative Methoden werden prinzipiell gleichrangig behandelt, betont wird dabei die Bedeutung von Transparenz und robuster Analyse. Falls signifikante Bürokratiekosten erwartet werden, ist deren Abschätzung mit Hilfe des Standardkosten-Modells der EU vorgeschrieben. Andere (explizit erwähnte) Methoden sind Kosten-Nutzen-Analyse, Kostenwirksamkeitsanalyse, Multikriterienanalyse und Risikoabschätzung.

2.1.5 Umsetzung der Nachhaltigkeitsprüfung in der Praxis

Nach einigen Anlaufschwierigkeiten in den ersten Jahren zeichnet sich das Impact Assessment System der Europäischen Kommission mittlerweile durch einen hohen Implementationsgrad aus. Durch die Etablierung des Impact Assessment Board konnte zudem die Qualität der Abschätzungen graduell gesteigert werden. In der Praxis ist die Analyse allerdings häufig weniger umfassend als im Leitfaden gefordert. Verschiedene Optionen werden nicht immer in befriedigendem Maße berücksichtigt. In der Regel dominieren direkte ökonomische Kosten, während versteckte, langfristige, nicht-intendierte sowie soziale und ökologische Konsequenzen meist weniger detailliert untersucht werden.

2.2 Belgien

Belgien hat Anfang 2007 mit dem „duurzaamheidstest“ (Nachhaltigkeitstest, im Folgenden kurz: NH Test) ein obligatorisches Verfahren zur Abschätzung der Nachhaltigkeitsfolgen von Politikentwürfen eingeführt. Die Durchführung des NH Tests ist Aufgabe der für die Entwicklung eines Politikentwurfes zuständigen Facheinheiten. Das Prüfverfahren besteht aus drei Phasen: dem *Screening* (Quick Scan der potentiellen Auswirkungen eines Policy-Entwurfes im sozialen, ökologischen und ökonomischen Bereich sowie auf die Regierung), dem *Scoping* (Eingrenzung und nähere Definition des Analyseverfahrens) und dem *Assessment* (ausführliche Analyse und Bewertung der Folgen aus Nachhaltigkeitssicht).

Bei der Implementation des NH Tests in Belgien verfolgt die föderale Regierung eine stufenweise Strategie, welche dem realen Prozess eines „learning by doing“ und dem notwendigen Zeitaufwand für den Aufbau von Methoden und Prozesswissen in der Ministerialverwaltung Rechnung tragen soll. Im Moment ist die belgische NH Test-Politik darauf ausgerichtet, einen standardmäßigen Screening-Prozess zu etablieren. Ausführliche NH Tests sollen vorerst nur für sehr wenige, besonders wichtige Politikentwürfe durchgeführt werden. Dies spiegelt sich auch in den vorhandenen Unterstützungsmaterialien wider: Während für die Screening-Phase ein ausführliches Handbuch existiert, gibt es zur Ausgestaltung der beiden anderen Phasen kaum konkrete Informationen und keine offiziellen Handreichungen. In einer nächsten Stufe ist geplant, das NH Test-Handbuch zu erweitern und mehr ausführliche NH Tests durchzuführen.

Obwohl neben der Einführung eines NH Tests zahlreiche Anstrengungen unternommen wurden, Fragen der Nachhaltigkeit organisatorisch im politisch-administrativen System des Föderalstaates zu verankern (z.B. durch die Einrichtung eines Nachhaltigkeitsministeriums und von „Zellen für Nachhaltige Entwicklung“ in jedem Ministerium), scheinen die Maßnahmen bisher nur sehr begrenzte Wirksamkeit entfaltet zu haben. Die Idee eines Nachhaltigkeitstests bedeutet, u.a. aufgrund der fehlenden Tradition für formale Verfahrensvorschriften im Rechtsetzungsprozess, einen Bruch mit der herkömmlichen Art und Weise der Politikformulierung in Belgien. Hierin ist einer der wesentlichen Gründe dafür zu suchen, dass bisher zwar ausführliche Konzepte und Unterstützungsmaterialien zum NH Test (insbesondere zur Screening-Phase) entwickelt wurden, es aber kaum Transparenz über Praxiserfahrungen und Implementationserfolge gibt. Defizite der Anwendung von NH Tests in Belgien sind darüber hinaus darauf zurückzuführen, dass Fragen der Prozessintegration des Verfahrens bisher nicht geklärt wurden.

2.2.1 Ziele und Ausrichtung des Folgenabschätzungssystems

Belgien hat sich seit 1970 im Zuge zahlreicher Reformen vom Einheits- zum Föderalstaat entwickelt. Im Gegensatz zu Deutschland sind in Belgien die Kompetenzen von Föderalstaat und Gliedstaaten klar getrennt. Konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten gibt es nicht. Damit einhergehend existiert auch keine Höherrangigkeit des auf föderaler Ebene in Kraft gesetzten Rechts gegenüber den Gesetzen der Gliedstaaten, sondern die auf beiden Ebenen verabschiedeten Rechtsnormen sind gleichrangig. Während es auf regionaler Ebene (in Flandern) seit 2005 eine formalisierte Regulierungsfolgenabschätzung gibt, existierten auf Ebene des Föderalstaates bis vor kurzem keine Vorschriften zur Analyse von Gesetzesfolgen im administrativen Prozess der Politikformulierung. Eine Ausnahme bildeten die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und die öffentliche Verwaltung, welche seit 1994 durch sog. Finanzinspektoren geprüft werden. Hinzu kommen verschiedene sektorspezifische Konsultationsvorschriften organisierter Interessengruppen. Bevor ein Gesetzentwurf vom König unterzeichnet wird, ist zudem eine Stellungnahme des Staatsrates einzuholen. Die Staatsratsprüfung ist eine rein legistische Prüfung im Hinblick auf Fragen der formalen Richtigkeit,

der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, der Widersprüche zu anderen Normen und der Zuständigkeitsebene. Gegebenenfalls kann auch die Zielerreichung eines Gesetzentwurfes aus legistischer Sicht beurteilt werden.

Das weitgehende Fehlen formaler Verfahrensvorschriften für die Gesetzesvorbereitung auf Ebene des Föderalstaates in Belgien (und die Nicht-Einführung einer GFA im Zuge der europaweiten Verbreitung des Instrumentes seit Mitte der 1990-er Jahre) kann dadurch erklärt werden, dass der belgische Politikformulierungsprozess in hohem Maße durch die politiknahen Institutionen der Kabinette bestimmt wird. Jeder belgische Minister hat einen umfangreichen persönlichen Mitarbeiterstab (das Kabinett). Kabinettsmitglieder werden vom Minister berufen, gehören nicht zur öffentlichen Verwaltung und sind jederzeit kündbar. Neben dem Kabinett untersteht jedem Minister ein für administrative Aufgaben zuständiges Ministerium. Die Arbeitsteilung zwischen Kabinetten und Ministerien in der Gesetzesvorbereitung ist nicht klar geregelt. In der Praxis erfolgt die inhaltliche Prägung von Politikentwürfen meist in den Kabinetten, während die Ministerien die Inhalte in eine juristisch stimmige Form bringen. Manchmal ist es aber auch so, dass ein Gesetzentwurf vollständig im Kabinett erarbeitet wird. Durch die Dominanz der politiknahen Kabinette in der Politikformulierungsphase ist der gesamte Prozess der Ausarbeitung von Regelungsentwürfen wenig standardisiert und durch pragmatische Entscheidungen, unstrukturierte Abläufe und nicht selten durch einen hohen Zeitdruck geprägt.

Formale Vorschriften zur Durchführung umfassender Gesetzesfolgenabschätzungen sind in diesem System wenig passfähig. Ungeachtet dessen wurden in Belgien in den letzten Jahren zwei ex ante Prüfverfahren neu eingeführt: der Kafka-Test und der Nachhaltigkeitstest. Mit Hilfe des Kafka-Testes werden die Folgen neuer Gesetzgebung auf die administrativen Lasten für Bürger, Unternehmen und Non-Profit-Organisationen analysiert. Der Kafka-Test ist seit 2004 für alle Gesetzentwürfe verpflichtend. Ausnahmen bilden Vorhaben zur Selbstregulierung, Budgetfragen, Gesetze zur Ratifizierung internationaler Verträge sowie Regulierungen, die keine wesentlichen Auswirkungen auf administrative Lasten erwarten lassen oder rein formalen Charakters sind. Der Kafka-Test besteht aus einer simplen Checkliste, welche die zuständigen Bearbeiter in den Ministerien und Kabinetten im Prozess der Gesetzesvorbereitung zum Nachdenken über administrative Lasten anregen soll. In seiner Ausführung ist der Kafka-Test sehr einfach und wenig formalisiert. Wenn ein Gesetzentwurf der Regierung zur Entscheidung vorgelegt wird, ist der Kafka-Test obligatorischer Bestandteil des Dossiers.

Die Einführung eine Nachhaltigkeitstests wurde in Belgien bereits im Jahr 1999 in der Koalitionsvereinbarung erwähnt. Der Föderale Plan für Nachhaltige Entwicklung 2000-2004 enthielt u.a. einen Aktionsplan mit strategischen Zielen und Implementationsmaßnahmen für die Einführung eines Nachhaltigkeitstests in Belgien. Mit der Einrichtung von „Zellen für Nachhaltige Entwicklung“ in allen Ministerien wurden 2004 erstmals konkrete organisatorische Schritte zur Etablierung des Nachhaltigkeitstests in Belgien eingeleitet. Die Zellen erhielten die Aufgabe, alle relevanten Politikentwürfe ihres Ressorts im Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte zu überprüfen. Seit 2007 müssen alle bedeutenden politischen Beschlüsse des Föderalstaats einem Nachhaltigkeitstest unterzogen werden.

Tabelle 2: Nachhaltigkeitstest in Belgien

Ziele	• bessere und systematischere Integration der Nachhaltigen Entwicklung in die Vorbereitung von Politikentwürfen • ggf. Änderung oder Ergänzung von politischen Maßnahmen auf Basis der Erkenntnisse des Nachhaltigkeitstests • Vergleich von Politikentwürfen mit Alternativmaßnahmen • Unterstützung politischer Entscheidungen
Anwendungsbereich	• seit 2007 „alle bedeutenden politischen Beschlüsse“ (Beschluss des Ministerrats vom 19.01.2007), d.h. Gesetzentwürfe, Königliche Erlasse (Rechtsverordnungen) und andere Kabinettsentscheidungen auf Basis eines Policy-Dokuments
Materielle Prüfanforderungen	• Folgen von Politikmaßnahmen für heutige und zukünftige Generationen, hier und anderswo in der Welt, im sozialen, ökonomischen und ökologischen Bereich sowie auf die Regierung
Akteure und Zuständigkeiten	• Ministerium für Nachhaltige Entwicklung[8] (POD DO): Zuständigkeit für die prozedurale Implementation des Verfahrens, die Bereitstellung von Unterstützungsmaterialien zur Durchführung von Nachhaltigkeitstests und das Monitoring der Implementation in alle Regierungsbehörden (stichprobenartiger Qualitätscheck der NH-Test-Formulare) • Facheinheiten in allen mit bedeutenden politischen Beschlüssen befassten Behörden: Durchführung der NH Tests liegt dezentral im Verantwortungsbereich der mit der jeweiligen politischen Maßnahme federführend befassten Verwaltungseinheit • Einheiten („Zellen“) für Nachhaltige Entwicklung in Fachministerien und -behörden: Nachhaltige Entwicklung als Querschnittsthema, innerbehördliche Unterstützung der Facheinheiten bei der Durchführung von NH Tests • Kabinettssekretariat: Prüfung, ob die Aktenmappe eines Politikentwurfs für das Kabinett ein NH Test-Formular enthält; ohne NH Test-Formular kann das Vorhaben nicht auf die Entscheidungsagenda des Kabinetts gesetzt werden
Rechtliche Institutionalisierung	• Königlicher Beschluss vom 25. Februar 2002: Gründung des Ministeriums für Nachhaltige Entwicklung • Königlicher Beschluss vom 22. September 2004: Einrichtung von Zellen für Nachhaltige Entwicklung in allen Ministerien, welche alle wichtigen Beschlüsse der Behörden im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Nachhaltige Entwicklung beurteilen sollen (= Durchführung und/oder Koordination der NH Tests durch die Zellen)

8 Föderaler Öffentlicher Programmierungsdienst Nachhaltige Entwicklung (Programmatorische federale overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling, kurz: POD DO).

Prozesse und Beteiligung	• Zielformulierung: Beginn des NH Test-Screenings so früh wie möglich im Policy-Prozess und nicht erst dann, wenn der Gesetzesentwurf bereits ausformuliert ist oder alle Details einer Maßnahme bereits feststehen • NH Test-Formular muss spätestens dann vollständig ausgefüllt sein, wenn sich die erste Arbeitsgruppe zur Koordination und Diskussion des Politikentwurfs trifft • von NH Test-Promotoren in Belgien wird die Auffassung vertreten, dass die Beteiligung anderer Behörden, Zielgruppen und Experten im Folgenabschätzungsprozess bei der Informationssammlung hilft, Unterstützung sicherstellt und die Prozessqualität erhöht • NH Tests soll systematische Beteiligungsverfahren fördern, bisherige Konsultationspraxis ist pragmatisch und wenig offen, externe Konsultationen sind nicht obligatorisch und finden in institutionalisierter Form nur mit den traditionellen Sozialpartnern statt
Tools und Handreichungen	• Handbuch "NH Test-Screening" (2006) • NH Test-Formulare: NH Test-Freistellungsformular (Formular A); NH Test-Screening-Formular (Formular B); NH Test-Zusammenfassungsformular (Formular C) • NH Test-Beratungsstelle im POD DO
Dokumentation und Publikation	• NH Test-Formular A, B oder C ist Teil der Aktenmappe, welche dem Kabinett zur Befassung mit einem Politikentwurf vorgelegt wird; entweder werden die NH Test-Ergebnisse (Screening oder vollständige Folgenanalyse: Formular B oder C) beschrieben oder es wird begründet, warum kein NH Test durchgeführt wurde (Formular A) • Nutzung der NH Test-Ergebnisse für die Gesetzesbegründung oder für einen möglichen Bericht an den König (im Falle von Rechtsverordnungen)

2.2.2 Stellenwert von Nachhaltigkeit im Folgenabschätzungssystem

Auf Ebene des Föderalstaates stellt der Faktor Nachhaltigkeit einen zentralen Aspekt im Folgenabschätzungssystem dar. Der NH Test ist das einzige integrative Verfahren zur Abschätzung von Gesetzesfolgen und soll verbindlich für alle wesentlichen Politikentwürfe vor der Kabinettsbefassung angewendet werden.[9]

2.2.3 Anforderungen aus Nachhaltigkeitssicht

Das belgische Ministerium für Nachhaltige Entwicklung publizierte 2006 ein Handbuch für das NH Test -Screening. In diesem Handbuch werden die materiellen Prüfanforderungen und der Prozess der Durchführung eines NH Test ausführlich beschrieben. Die folgende Tabelle enthält eine Übersicht über Inhalte und Arbeitsschritte des NH Tests. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Darstellung der Analysekomplexe und Arbeitsschritte in der folgenden Tabelle um eine analytische Differenzierung handelt. In der Praxis gibt es erhebliche Überschneidungen zwischen den einzelnen Phasen. So ist beispielsweise zu erwarten, dass bereits im Konsultationsverfahren zur Analyse der zu erwartenden Auswirkungen einer politischen Maßnahme Optimierungsvorschläge unterbreitet werden. Solche Synergieeffekte sind gewünscht und sollten in jedem Fall genutzt werden.

9 Im Gegensatz zur Föderalstaatsebene spielt Nachhaltigkeit im GFA-System des Gliedstaates Flandern kaum eine Rolle. Das flämische GFA-System zielt vor allem darauf ab, Policy-Optionen im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse zu bewerten. Indirekte Auswirkungen werden nicht explizit betrachtet. Eine Einschätzung von Politikentwürfen im Hinblick auf die Ziele einer Nachhaltigen Entwicklung ist nicht vorgesehen, sondern es geht um eine ökonomisch geprägte Effizienzanalyse. Eine normative Bewertung politischer Ziele ist im Unterschied zum NH Test ausdrücklich nicht vorgesehen.

Tabelle 3: Arbeitsschritte und Prozessanforderungen von NH Tests in Belgien

	Arbeits-schritt	Materielle Anforderungen	Ergebnis	Weiteres Vorgehen
Screening	1) Selektion	-Prüfung, ob die geplante Maßnahme zu einer der **Ausnahmekategorien**[10] gehört	-Entscheidung darüber, ob ein **Scanning** durchgeführt wird oder nicht	-Ausnahmekategorie → Ausfüllen von Formular A -keine Ausnahmekategorie → weiter bei Schritt 2
	2) Quick Scan	-erstes grobes **Scanning**, ob bedeutende Auswirkungen im sozialen, ökonomischen oder ökologischen Bereich sowie auf die Regierung, kurz- oder langfristig, hier oder anderswo in der Welt zu erwarten sind	-Identifizierung von Bereichen, in denen Auswirkungen zu erwarten sind anhand von **33 Indikatoren** -Dokumentation in Tabellenform „Impact Matrix Quick Scan“ (siehe Tabelle 5)	Weiter bei Schritt 3
	3) Relevanzbeurteilung	-**Analyse und Bewertung** der im Quick Scan identifizierten Auswirkungen und Einschätzung darüber, ob bedeutende Auswirkungen im sozialen, ökonomischen oder ökologischen Bereich zu erwarten sind	-**Entscheidung** darüber, ob ein ausführlicher NH Test durchgeführt wird	-kein ausführlicher NH Test notwendig → Ausfüllen von Formular B -ausführlicher NH Test notwendig → weiter bei Schritt 4
Scoping	4) Qualifizierter Quick Scan	-**Ausführlicheres Scanning** der möglichen Auswirkungen der Maßnahme aus Nachhaltigkeitssicht mit dem Ziel, die Art des durchzuführenden NH Tests näher zu definieren	-Genauere **Definition** der zu erwartenden Auswirkungen im ökonomischen, ökologischen und sozialen Bereich sowie auf die Regierung	Weiter bei Schritt 5
	5) Eingrenzung des Analyseverfahrens	-Definition und Eingrenzung des NH Test im Hinblick auf **Inhalt, Tiefe, Methoden und Akteure** (Wer führt den NH Test durch? Wer wird beteiligt?) – Ziel: Beachtung des Proportionalitätsprinzips und Analysefokus auf die wichtigsten Effekte einer Maßnahme	-Konkretisierung und Festlegung eines **Durchführungskonzeptes** für den NH Test und eines Projektplans	Weiter bei Schritt 6

10 Zu den Ausnahmekategorien gehören 1) Regierungsentscheidungen, welche zweifelsohne nur geringfügige Auswirkungen auf Nachhaltigkeitsaspekte haben werden (z.B. rein formale Entscheidungen wie technische Anpassungen von Gesetzen,formale Ratifizierungen internationaler Verträge oder Personalentscheidungen), 2) Regierungsentscheidungen im Katastrophenfall; 3) Regierungsentscheidungen, die einer besonderen Geheimhaltung unterliegen (z.B. Entscheidungen in Militärfragen, über Geheimdienste oder zur Bekämpfung des Terrorismus) und 4) Regierungsentscheidungen, welche bereits früher oder auf anderer politischer Ebene einer Nachhaltigkeitsabschätzung unterzogen worden sind (z.B. EU-Initiativen oder Gesetzgebung der Flämischen Gemeinschaft, für welche bereits eine ausführliche RIA durchgeführt wurde).

	Arbeits-schritt	Materielle Anforderungen	Ergebnis	Weiteres Vorgehen
Assessment	6) Beurteilung	-Analyse der **relevanten Effekte** der vorgeschlagenen Politikmaßnahme und eventueller Alternativen (ggf. Gewichtung der Effekte)	**Darstellung der Auswirkungen** der vorgeschlagenen Maßnahme sowie von Alternativen	Weiter bei Schritt 7
	7) Vergleich	-**Vergleich** der Alternativen und Abwägung der jeweiligen Auswirkungen	Einschätzung der **alternativen Maßnahmen** auf Basis der Ergebnisse des NH Tests	Weiter bei Schritt 8
	8) Optimierung	-Formulierung möglicher **ergänzender Maßnahmen**, um unerwünschte Effekte zu vermeiden oder zu reduzieren und um erwünschte Effekte zu verstärken	Darstellung von **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**	Ausfüllen von Formular C

2.2.4 Methoden des Nachhaltigkeitstests

Der NH Test beginnt in Belgien mit der Erstellung einer groben Übersicht darüber, ob wesentliche Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft oder die Regierung zu erwarten sind. Dieser Quick Scan basiert auf bekannten Fakten und dem Input von Experten aus verschiedenen Ministerien und Ämtern. Externe Experten (Berater, Wissenschaftler) werden in dieser Phase nicht hinzugezogen. Bewertet werden insgesamt 33 Indikatoren (siehe Tabelle 4). Jeweils zehn Indikatoren stammen aus den drei Bereichen ökonomische, ökologische und soziale Auswirkungen. Hinzu kommen drei Indikatoren, welche die Auswirkungen auf die Regierung angeben, da davon ausgegangen wird, dass eine gut funktionierende Regierung einen wichtigen Faktor zur Erreichung der Ziele einer Nachhaltigen Entwicklung darstellt. Wie die folgende Tabelle zeigt, werden die Auswirkungen auf jeden Indikator in einer Tabelle dokumentiert. Unterschieden wird zwischen kurz- und langfristigen sowie räumlichen Auswirkungen. Darüber hinaus wird eine Angabe dazu verlangt, wie die Genauigkeit der Information einzuschätzen ist.

Tabelle 4: 33 Indikatoren für das NH Test-Screening in Belgien

Ökonomische Auswirkungen	Ökologische Auswirkungen	Soziale Auswirkungen	Auswirkungen auf die Regierung
Private Investitionen	Luftqualität	Chancengleichheit	Einnahmen des Staates
Staatliche Investitionen	Wasserqualität	Armut und soziale Ungleichheit	Vollzugskosten
Innovation, Forschung und Entwicklung	Bodenqualität	Verbraucherschutz	Verhältnis Regierungskosten / BIP
Preise	Immissionen	Erwerbstätigkeit / Arbeitslosigkeit	
Anzahl der Unternehmen	Energieverbrauch	Arbeitsqualität	
Produktivitätsniveau der Unternehmen	Wasserverbrauch	Qualität des Gesundheitswesens	
Produktivität	Biodiversität	Gesundheitszustand der Bevölkerung	

Ökonomische Auswirkungen	**Ökologische Auswirkungen**	**Soziale Auswirkungen**	**Auswirkungen auf die Regierung**
Befolgungskosten	Raumnutzung	Wohnungen	
Markteinwirkungen	Management der Wasserressourcen	Ausbildungsgrad der Bevölkerung	
KMU	Mobilität	Zivile, politische und soziale Grundrechte	

Auf Basis der Dokumentation in der Matrix (siehe Tabelle 5) kann nach dem Quick Scan entschieden werden, ob ein ausführlicher NH Test notwendig ist oder nicht. Für diesen Entscheidungsprozess ist in Belgien keine bestimmte Methode vorgegeben. Das Handbuch diskutiert die Vor- und Nachteile der Definition von Schwellenwerten gegenüber einer rein subjektiven Einschätzung, gibt aber keine konkreten Handlungsempfehlungen. Zur Unterstützung der Entscheidungsfindung werden jedoch einige Fragen und Leitsätze formuliert. So wird zum Beispiel empfohlen, keine NHP durchzuführen, wenn alle signifikanten Auswirkungen eine positive Richtung haben. Umgekehrt ist ein NH Test dann besonders angeraten, wenn die Unsicherheit über die Auswirkungen einer Maßnahme besonders hoch ist oder wenn negative Effekte (in einem oder mehreren der Teilbereiche)

- sehr stark sind,
- nur schwer wieder rückgängig zu machen sind,
- besonders langfristigen Charakter besitzen oder
- Regionen bzw. Bevölkerungsgruppen betreffen, die aus Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ohnehin unter einem starkem Druck stehen.

Tabelle 5: Impact Matrix Quick Scan

Bereich	*Nr.*	*Indikator*	*Kurzfristige Auswirkungen*	*Langfristige Auswirkungen*	*Räumliche Auswirkungen*	*Genauigkeit der Information*
			++/+/0/-/--/±/?	++/+/0/-/--/±/?	lok/reg/BE/EU/ außerhalb EU	+/±/-
Wirtschaftliche Auswirkungen						
Investionen	E1	Private Investitionen				
	E2	Staatliche Investitionen				
	E3	Innovation, Forschung und Entwicklung				
...	E4... E10	...				
Soziale Auswirkungen						
….	S1...S10	...				
Umweltauswirkungen						
…	M1…M10	…				
Auswirkungen auf die Regierung						
….	O1…O3	…				

Quelle: Manual for SIA-Screening (Public Service on Sustainable Development 2006), eigene Anpassungen.

Zum NH Test-Scoping und für den ausführlichen NH Test existieren bisher keine offiziellen Handreichungen oder Methodenempfehlungen. Auf der Webseite des Ministeriums für Nachhaltige Entwicklung ist jedoch eine angepasste Version der Fragenliste der Europäischen Kommission für die Ausführung von NH Test zu finden, welche in der Scoping-Phase als Orientierungsmuster genutzt werden kann.

2.2.5 Umsetzung des Nachhaltigkeitstests in der Praxis

Obwohl in Belgien große Anstrengungen in die organisatorische Verankerung des Querschnittsthemas Nachhaltigkeit in allen Ressorts investiert wurden (Einrichtung eines Nachhaltigkeitsministeriums, interministerielle Kommission, Expertengremien, Berichtspflichten), blieb die für moderne westliche Gesellschaften typische sektorale Fragmentierung der Entwicklung von Politikentwürfen erhalten. Eine horizontale Integration und Stärkung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Politikformulierungsphase in Folge der organisatorischen Maßnahmen und der Einführung des NH Tests konnten nicht erreicht werden. Verstärkend wirkte hierbei die Tatsache, dass die systematische ex ante Evaluation von Politikentwürfen auf der föderalen Ebene in Belgien kaum Tradition besitzt und in der Zentraladministration deshalb weder eine entsprechende kulturelle Prägung noch Erfahrungen mit dieser Art von Analysen vorhanden waren.[11]

Inwiefern die im Jahr 2007 erfolgte obligatorische Verankerung des NH Tests im Politikformulierungsprozess hierbei zu Veränderungen führen wird, kann derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden. Bisher gibt es kein belastbares empirisches Material zur Implementation der NH Tests in Belgien. Dokumentiert sind lediglich die im Rahmen eines Forschungsprojektes zur Anwendbarkeit der NH Tests im Politikprozess auf föderaler Ebene 2004-2006 durchgeführten Pilotstudien zu NH Tests anhand konkreter Fälle (Einführung ethischer Kriterien für die öffentliche Beschaffung; Biokraftstoff). In diesen Pilotstudien zeigte sich, dass ausführliche Nachhaltigkeitsabschätzungen sehr ressourcenaufwändig sind. Auffällig ist, dass auf der Website des Ministeriums für Nachhaltige Entwicklung zwar die Handbücher und Formulare der NHP präsentiert werden, dort aber kein einziges Praxisbeispiel zu finden ist.

Auf politischer Ebene besteht zwar ein Konsens in Bezug auf die Anwendung des Handbuchs NH Test-Screening, ein Handbuch NH Test-Scoping hingegen wurde von den politischen Entscheidungsträgern vorerst mehrheitlich abgelehnt. Die derzeitige politische Handlungsempfehlung besteht darin, ausführliche NH Tests zunächst nur für eine sehr begrenzte Anzahl wichtiger politischer Entscheidungen durchzuführen. Im Sinne eines „Learning by doing“ ist anvisiert, in der ersten Anwendungsphase des Screenings die notwendigen Kapazitäten für ausführliche Nachhaltigkeitsanalysen aufzubauen. Der Schwerpunkt der praktischen Anwendung von NH Tests liegt deshalb derzeit auf der Screening-Phase (Durchführung eines Quick Scans). Zukünftig ist geplant, dass NH Test-Handbuch zu erweitern und mehr ausführliche NH Tests durchzuführen.

11 Ausführlicher hierzu siehe (Paredis/ et al. 2006; Woydt 2008)

2.3 Großbritannien

Großbritannien ist bei der GFA international führend. Das britische Impact Assessment (IA) ist eines der wenigen Systeme weltweit, die eine sehr hohe Implementationsrate aufweisen.

Der Fokus liegt – vor allem seit einer 2007 durchgeführten Reform – auf dem Abbau von Belastungen für Unternehmen und Bürger. Methodisch ist das britische Folgenabschätzungssystem stark auf Kosten-Nutzen-Analysen ausgerichtet.

Die Stärken des Systems liegen neben der hohen Implementationsrate in der großen Transparenz und politischen Sichtbarkeit (Abzeichnung durch den verantwortlichen Minister). Defizite gibt es allerdings bei der tatsächlichen Relevanz der Abschätzungen für die Politikentscheidung. Eine häufige Kritik ist, dass viele Folgenabschätzungen nur der Rechfertigung von Entscheidungen dienen und im parlamentarischen Raum kaum wahrgenommen werden. In der Praxis ist die Analyse außerdem thematisch viel weniger umfassend als in den Leitlinien gefordert (Nebenfolgen werden oft nicht ausführlich betrachtet).

Nachhaltigkeit ist grundsätzlich Teil der GFA und wird im Rahmen von sogenannten Einzelprüfungen (*Specific Impact Tests)* behandelt. Welche Tests durchgeführt werden, liegt im Ermessen des federführenden Ministeriums. Verpflichtend sind allerdings die Tests zur Gleichstellung in Bezug auf Geschlecht, Rasse und Behinderung.

Während bis 2006 ein Trend zur Verbreiterung der Analyse auch in Richtung Nachhaltigkeit festzustellen war, hat die Reform das System wieder auf seinen Kern der direkten Kosten zurückgeführt. Dabei fokussiert das reformierte GFA-Verfahren auf monetarisierbare Folgen für betroffene Gruppen. Nicht-monetarisierbare Folgen "können" im Anhang aufgeführt werden "wenn sie für das Gesamtverständnis der Politikoptionen" relevant sind (Department of Business Enterprise & Regulatory Reform 2007`, Rn. 50). Die einzigen direkt abgefragten Folgen sind die Bereiche Wettbewerb (ja/nein), Treibhausgase (in GBP) und Bürokratiekosten (ebenfalls in GBP).

2.3.1 Ziele und Ausrichtung des Folgenabschätzungssystems

Das britische Impact Assessment System baut auf Erfahrungen seit 1986 auf (damals: Compliance Cost Assessment). Es wurde in den neunziger Jahren gestärkt und erweitert (damals: Regulatory Impact Asssessment), z.B. um Themen wie Gesundheit und Nachhaltigkeit. Im Zuge einer weiteren Reform 2007 wurde es wieder stark vereinfacht und auf das Ursprungziel der Kosten-Nutzen-Abwägung zurückgeführt. Eine Umbenennung von Regulatory Impact Assessment zu Impact Assessment (IA) soll der Tatsache Rechnung tragen, daß auch nicht-regulatorische Politiken bewertet werden und gleichzeitig die Ministerien ermutigen, alternative Instrumente zu berücksichtigen.

Der Fokus des britischen Verfahrens liegt traditionell – und seit der Reform 2007 wieder verstärkt – auf dem Abbau von Belastungen für Unternehmen und Bürger. Methodisch ist es stark auf Kosten-Nutzen-Analyse ausgerichtet. Zentrales Element ist – neben der Beschreibung des Problems, der Ziele und der Optionen – die Berechnung des Nettonutzens der vorgeschlagenen Politikmaßnahme.

Tabelle 6: Impact Assessment System Großbritanniens

Ziele	• Traditionell (und seit 2007 erneut): Verringerung von Bürokratiekosten, Vermeidung kostspieliger und unnötiger Regulierung • seit Mitte/Ende der 1990er Jahre: breitere Abwägung der Kosten und Nutzen von Regulierung, Abschätzung 'aller' Folgen, auch nicht-intendierter und langfristiger Folgen
Anwendungsbereich	• verpflichtend nicht nur für Gesetze und Verordnungen, sondern für alle Regierungsvorhaben ('Government interventions'), die Kosteneffekte für den privaten und öffentlichen Sektor haben (im Falle des öffentlichen Sektors: bei Kosten von über 5m GBP) – beispielsweise auch Leitfäden, Ziele und Kriterien für die Mittelfreigabe
Materielle Prüfanforderungen	• erwartete Kosten, Entlastungen und Nutzen • Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen (Unternehmen, öffentliche Hand, Zivilgesellschaft) • Alternative Regelungen und Instrumente
Akteure und Zuständigkeiten	• Das IA wird im federführenden Ministerium von den für den Regulierungsentwurf zuständigen Mitarbeitern in Zusammenarbeit mit den Ökonomen des Ministeriums durchgeführt. • Drittaufträge werden nur in Ausnahmefällen vergeben. • Die Better Regulation Executive (Teil des Wirtschaftministeriums) unterstützt Ministerien, veröffentlicht Handreichungen und ist für Qualitätskontrolle zuständig.
Rechtliche Institutionalisierung	• Gesetzliche Grundlage: Legislative and Regulatory Reform Act (2006)
Prozesse und Beteiligung	• IA wird als Prozess verstanden, in dessen Verlauf IA-Berichte zu verschiedenen Zeitpunkten veröffentlicht (bzw. erneut und ggf. ergänzt veröffentlicht werden): im Zuge der öffentliche Beteiligung, bei Vorlage im Parlament, unmittelbar vor der Umsetzung, bei der Review. • Gesellschaftliche Gruppen werden in der Regel zunächst informell, später im Beteiligungsverfahren formell beteiligt.
Analysemethoden	• Der Schwerpunkt der IA liegt auf Kosten-Nutzen-Analyse (inkl. Bürokratiekostenmessung). Dabei sollen die Folgen für verschiedene Gruppen separat erfasst werden.
Tools und Handreichungen	• zehnseitige Leitlinien (‚Impact Assessment Guidance', ersetzt die wesentlich längeren RIA-Richtlinien) • dreiseitige Dokumentvorlage für IAs (inkl. Checkliste der Einzelprüfungen) • Online-‚Toolkit' mit Informationen zu Einzelschritten und weiterführenden Weblinks (z.B. Handreichungen von Fachministerien zu Einzelprüfungen)
Dokumentation und Publikation	• Verpflichtende Veröffentlichung aller IAs auf den Webseiten jedes Ministeriums, eine zentrale, durchsuchbare Datenbank wird derzeit entwickelt. Die IA-Berichte enthalten Informationen zum Prüfprozess (beiteiligte Gruppen, Ablauf, Quellen etc.).
Praktische Umsetzung	• bisher: hohe Implementationsrate von nahezu 100 Prozent, wahrscheinlich unbeeinflusst von der Reform • die geforderte iterative Umsetzung von der ersten Idee über die Umsetzung bis zur ex post Evaluierung ist nicht immer Realität • in der Realität sind die Prüfungen häufig eher kursorisch, qualitativ und eng auf die beabsichtigten Folgen ausgerichtet

Die Stärken des britischen IA-Systems liegen – neben der hohen Implementationsrate – in der großen Transparenz und engen Anbindung an den Politikformulierungsprozess (integraler Bestandteil der Konsultationsprozesse innerhalb des Gesetzgebungs-

verfahrens, mehrstufiges Verfahren, Abzeichnung durch den zuständigen Minister). Interessant ist aber, dass die Institutionalisierung im Zuge der Reform eher geschwächt als gestärkt worden ist: Die für Koordination und Qualitätskontrolle zuständige Better Regulation Executive (BRE) ist unter der neuen Regierung von Gordon Brown vom mächtigen Cabinet Office des Premierministers in das neuformierte Wirtschaftsministerium (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform) überführt worden. Es ist zu erwarten, dass damit die Kontrollfunktion des BRE erstens stärker auf Kosten für die Wirtschaft ausgerichtet als auch insgesamt geschwächt wird: Während das Cabinet Office unmittelbar in die verschiedenen Ressorts eingreifen konnte, ist eine Entsprechung durch das Wirtschaftsministerium nicht vorstellbar.

Defizite gibt es bei der tatsächlichen Relevanz der Abschätzungen für die Politikentscheidung (National Audit Office 2007). Eine häufige Kritik ist, dass viele IAs nur der Rechtfertigung von Entscheidungen dienen. In der Praxis ist die Analyse außerdem thematisch viel weniger umfassend als von den Leitlinien gefordert (Nebenfolgen werden oft nicht ausführlich betrachtet).

2.3.2 Stellenwert von Nachhaltigkeit im Folgenabschätzungssystem

Auch nach der Reform ist Nachhaltigkeit grundsätzlich immer noch ein Teil von Impact Assessment. Folgen auf Nachhaltigkeit sollen im Rahmen von sogenannten Einzelprüfungen[12] *(Specific Impact Tests)* geprüft werden, für welche die jeweils zuständigen Ministerien Handreichungen und Informationen bereitstellen. Welche Tests durchgeführt werden, liegt im Ermessen des federführenden Ministeriums. Verpflichtend sind allerdings die Tests zu Gleichstellung in Bezug auf Geschlecht, Rasse und Behinderung.

12 Einzelprüfungen im britischen IA-System sind: Competition Assessment, Small Firms Impact Test, Legal Aid, Sustainable Development, Carbon Assessment, Other Environment, Health Impact Assessment, Race Equality, Disability Equality, Gender Equality, Human Rights, Rural Proofing.

Abbildung 3: Checkliste für Einzelprüfungen (Specific Impacts Test)

SPECIFIC IMPACT TESTS: FULL CHECKLIST		
	Specific Impact Test	Specific considerations
Economic	Competition Assessment	• Will the proposal have a significant impact on competition?
	Small Firms Impact Test	• Will the proposal impact on small businesses? [External website]
	Legal Aid Impact Test	• Will the proposal introduce new criminal sanctions or civil penalties? [External website]
	Other Economic issues:	• Will the proposal bring receipts or savings to Government? • Will it impact on costs, quality or availability of goods and services? • Will it impact on the public sector, the third sector, consumers? • Will the proposal result in new technologies? • Will the proposal result in a change in the investment behaviour both into the UK and UK firms overseas and into particular industries?
Environmental	Carbon and Greenhouse Gas Assessment	• Will the proposal lead to change in the emission of Greenhouse Gases?
	Other Environmental issues:	• Will the proposal be vulnerable to the predicted effects of climate change? • Will it lead to a change in the financial costs or environmental and health impacts of waste management? • Will it impact significantly on air quality? • Will it involve any material change to the appearance of the landscape or townscape? • Will it change the degree of water pollution; levels of abstraction of water; exposure to flood risk? • Will it disturb or enhance habitat or wildlife? • Will it affect the number of people exposed to noise or the levels of exposure?
Social	Health Impact Assessment	• Will the proposal have an impact on health, well-being or health inequalities?
	Race Equality	• Have you considered how to assess the proposal's impact of on race equality?. This is a statutory obligation
	Gender Equality	• Have you assessed the proposal's impact on men and women? This is a statutory obligation
	Disability Equality	• Have you assessed the proposal's impact on disability equality? This is a statutory obligation
	Human Rights	• Will the policy have an impact on human rights?
	Rural Proofing	• will the policy have a different impact in rural areas?
	Other	• Could the proposal have a differential impact on: • Children and young people • Older people? • Could the proposal have a differential impact on: ○ Income groups ○ Devolved countries ○ Particular regions of the UK?
Sustainable Development	Sustainable Development Principles	• Have you considered all of the above issues and does the proposal comply with Sustainable Development Principles?

2.3.3 Anforderungen aus Nachhaltigkeitssicht

Die Anforderungen an eine Nachhaltigkeitsprüfung innerhalb des britischen Impact Assessment Systems bleiben sehr vage. Die IA-Leitlinien verweisen auf die Verfahren der verschiedenen Ministerien. Obwohl Nachhaltigkeit in der Liste der Einzelprüfungen aufgeführt ist, gibt es jedoch keinen spezifischen Nachhaltigkeitstest. Stattdessen enthält das Toolkit zum Thema Nachhaltigkeit neben Links zu relevanten Dokumenten (beispielsweise die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie) nur eine recht allgemein gehaltene Checkliste mit Themenfeldern, die als Fragen ausformuliert wurden und z.T. von Einzelprüfungen abgedeckt werden.

Während bis 2006 ein Trend zur Verbreiterung der Analyse auch in Richtung auf Nachhaltigkeit festzustellen war, hat die Reform das System wieder auf seinen Kern der direkten Kosten zurückgeführt. Dabei fokussiert das reformierte IA-Verfahren auf monetarisierbare Folgen für betroffene Gruppen. Nicht-monetarisierbare Folgen "können" im Anhang aufgeführt werden, "wenn sie für das Gesamtverständnis der Politikoptionen" relevant sind (Department of Business Enterprise & Regulatory Reform 2007`, Rn. 50). Die einzigen direkt abgefragten Folgen sind die Bereiche Wettbewerb (ja/nein), Treibhausgase (in GBP[13]) und Bürokratiekosten (ebenfalls in GBP). Es ist anzunehmen, dass Nachhaltigkeitsfolgen im Rahmen des engen ökonomischen Ansatzes oft nicht vollständig und adäquat darzustellen sein werden. Daher ist davon auszugehen, dass die durch die Reform angestrebte Fokussierung auf monetäre Kosten- und Nutzen-Aspekte von Maßnahmen zu einer Schwächung der Nachhaltigkeitsprüfung führen wird.

[13] Für CO^2 Emissionen werden Schattenpreise angenommen. Es wird ein steigender Preis angenommen: für Emissionen, die im Jahr 2007 auftreten, werden 25,5 GBP/t angenommen, das steigert sich jährlich bis 2050 auf 59,60 GBP/t.
(http://www.defra.gov.uk/ENVIRONMENT/climatechange/research/carboncost/pdf/HowtouseSPC.pdf)

2.3.4 Methoden der Nachhaltigkeitsprüfung

Abbildung 4: Zusammenfassungstabelle der standardisierten IA-Vorlage

Summary: Analysis & Evidence	
Policy Option:	**Description:**

COSTS	**ANNUAL COSTS** **One-off** (Transition) **Yrs** **£** **Average Annual Cost** (excluding one-off) **£**	Description and scale of **key monetised costs** by 'main affected groups'	
		Total Cost (PV)	**£**
	Other **key non-monetised costs** by 'main affected groups'		

BENEFITS	**ANNUAL BENEFITS** **One-off** **Yrs** **£** **Average Annual Benefit** (excluding one-off) **£**	Description and scale of **key monetised benefits** by 'main affected groups'	
		Total Benefit (PV)	**£**
	Other **key non-monetised benefits** by 'main affected groups'		

Key Assumptions/Sensitivities/Risks			
Price Base Year xxxx	Time Period Years xx	**Net Benefit Range** (NPV)	**NET BENEFIT** (NPV Best estimate)

What is the geographic coverage of the policy/option?				
On what date will the policy be implemented?				
Which organisation(s) will enforce the policy?				
What is the total annual cost of enforcement for these organisations?			**£**	
Does enforcement comply with Hampton principles?				
Will implementation go beyond minimum EU requirements?				
What is the value of the proposed offsetting measure per year?			**£**	
What is the value of changes in greenhouse gas emissions?			**£**	
Will the proposal have a significant impact on competition?			No	
Annual cost per organisation (illustrative)	Micro **£**	Small **£**	Medium **£**	Large **£**
Are any of these organisations exempt?	No	No	N/A	N/A

Impact on Admin Burdens Baseline (xxxx Prices)					(Increase-Decrease)
Increase of	**£**	Decrease	**£**	**Net Impact**	**£**

Zentraler methodischer Fokus des britischen IA-Systems ist die Kosten-Nutzen-Analyse, für welche ausführliche Vorlagen, Beispiele und unterstützende Materialien bereitgestellt werden. Gefordert wird nicht nur die Analyse der unmittelbaren einmaligen Kosten, sondern der kumulativen Kosten über einen definierten Zeitraum hinweg (z.B. 30 Jahre). Angegeben werden sollten die hinter der Berechnung stehenden Annahmen, Sensitivitäten und Diskontsätze und die sich aus den Unsicherheiten ergebenden Ergebnisspannen (siehe Abb. 4).

Hinter dieser methodischen Ausrichtung steht erkennbar die politische Absicht, die Belastungen für Unternehmen in den Vordergrund zu stellen und zeigen zu können, dass

nur solche Politikmaßnahmen umgesetzt werden, die einen eindeutigen ökonomischen Nutzen haben. Die Praxis zeigt jedoch, dass eine vollständige Monetarisierung von Kosten und Nutzen bei komplexeren Politikvorhaben mit enormen Unsicherheiten behaftet und letztlich kaum durchführbar ist.

2.3.5 Umsetzung der Nachhaltigkeitsprüfung in der Praxis

Das neue IA-Verfahren ist erst seit kurzem in Kraft, daher sind die Erfahrungen mit der Umsetzung noch begrenzt. Es ist aber zu vermuten, dass die Reform – die ja die Konzentration auf die ökonomischen Folgen zum Ziel hatte – zu einer weiteren Verengung des Prüfumfangs führen wird.

2.4 Irland

Das 2005 eingeführte irische System des Regulatory Impact Assessment (RIA) zeichnet sich dadurch aus, dass es nicht nur thematisch umfassend angelegt ist, sondern – zumindest was die Screeningstufe angeht – auch in kurzer Zeit eine hohe Implementationsrate erreicht hat.

Das Verfahren strebt eine ausgewogene Berücksichtigung aller Folgentypen an, ist also nicht in erster Linie auf die Verringerung ökonomischer Kosten ausgerichtet. Mögliche Folgen werden in sieben Kategorien unterteilt: nationale Wettbewerbsfähigkeit, sozial ausgeschlossene oder gefährdete Bevölkerungsgruppen, Umwelt, ökonomische Märkte, Verbraucher und Wettbewerb, Bürgerrechte und Belastungen durch Einhaltung (‚compliance burdens').

Positiv zu bewerten sind vor allem die breit angelegten Unterstützungsmaßnahmen: ein klarer und angemessener RIA-Leitfaden, Fortbildungskurse, eine interne RIA-Beratungsstelle und ein Netzwerk der RIA-Zuständigen in jedem Ministerium.

Defizite gibt es allerdings bei der Qualität vieler Folgenabschätzungen, dem häufig zu späten Zeitpunkt der Durchführung, der tatsächlichen Relevanz für die Politikentscheidung und bei der Transparenz des Verfahrens. Nur ein Teil der RIA-Berichte wird frühzeitig veröffentlicht und unter Beteiligung von betroffenen Gruppen und externen Fachleuten erarbeitet.

Die Hauptprüfung wird nur sehr selten durchgeführt, es ist also zu vermuten, dass das Screening häufig dazu benutzt wird zu zeigen, dass keine wesentlichen Folgen entstehen. Eine detaillierte Nachprüfung ist allerdings wegen der begrenzten Transparenz derzeit nicht möglich.

Wie beim Impact Assessment in der Europäischen Kommission werden Nachhaltigkeitseffekte nicht in einem speziellen Teil des Systems abgeprüft; sie sollen sich vielmehr aus der Gesamtheit der analysierten Folgen ergeben. Dieses Ziel wird jedoch in der Praxis nicht immer erreicht, u.a. weil die genannten Folgentypen nicht umfassend genug sind.

2.4.1 Ziele und Ausrichtung des Folgenabschätzungssystems

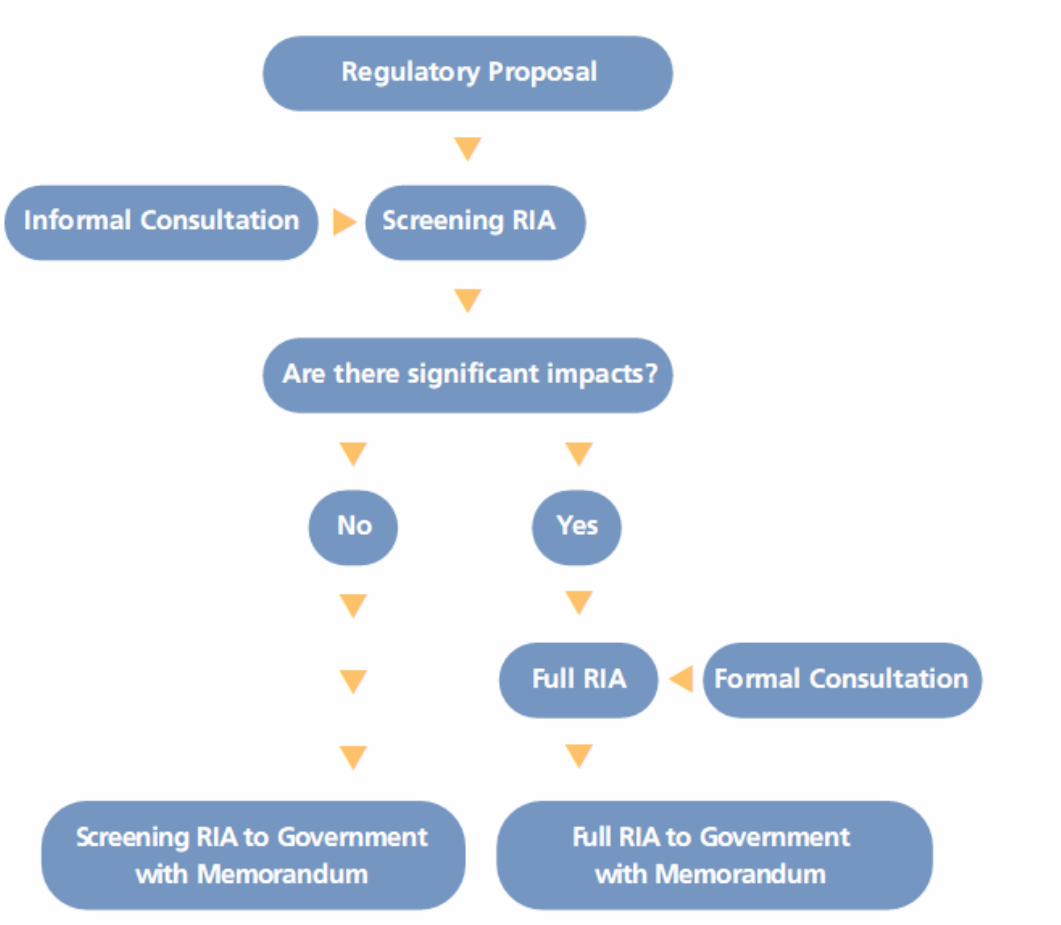
Hintergrund der irischen Initiative zur Einführung eines RIA-Verfahrens war der OECD-Bericht (OECD 2001), der eine systematischere *ex ante* Analyse von Gesetzen und Verordnungen anmahnte. Die irische Regierung griff den Gedanken in ihrem Weißbuch „Regulating Better" (Department of the Taoiseach 2004) auf und kündigte die Einführung eines RIA-Verfahrens an. Nach einer kurzen Pilotphase wurde das neue System 2005 eingeführt. Ziel des Verfahrens ist es, politische und administrative Entscheidungen zu verbessern und dabei die Offenheit, öffentliche Beteiligung und Rechenschaftspflicht (‚accountability') zu verbessern. Dieser Anspruch ist vergleichsweise

breit und geht über das hinaus, was in vielen anderen Ländern im Vordergrund steht, nämlich die Kosten von Regulierung zu senken.

Das Verfahren strebt eine umfassende und ausgewogene Berücksichtigung aller Folgentypen an. Es ähnelt damit eher dem Impact Assessment der Europäischen Kommission als den i.d.R. auf ökonomische Kosten ausgerichteten nationalen GFA-Systemen. Darzustellen sind alle direkten und indirekten Kosten und Nutzen, sowie die Akteure, auf die sie entfallen.

Das irische RIA-System ist zweistufig. Es beginnt mit einer Screening RIA, einer vorläufigen und weniger detaillierten Prüfung. Sollte die Screening RIA signifikante Folgen in einer der sieben Kategorien identifizieren, so ist eine ausführliche Prüfung (Full RIA) durchzuführen. In Bezug auf direkte Kosten ist die Schwelle definiert als Kosten von mehr als 10 Mio. Euro (bzw. 50 Mio Euro über 5 Jahre). In der Praxis hat sich diese Zweistufigkeit allerdings nicht bewährt. Eine von der Regierung beauftragte Evaluation des RIA-Verfahrens kommt zu dem Schluss, dass der erste Schritt der Screening RIAs häufig dazu benutzt wird, nachzuweisen, dass eine ausführliche RIA nicht notwendig ist (Goggin/ Lauder 2008). Bis Februar 2008 sei nur eine einzige Full RIA veröffentlicht worden. Die Gutachter sprechen sich daher dafür aus, die „Two sizes fit all"-Methode durch ein System zu ersetzen, das auf dem Proportionalitätsprinzip basiert.

Abbildung 5: Der irische Folgenabschätzungsprozess (RIA)



Positiv zu bewerten sind vor allem die breit angelegten Unterstützungsmaßnahmen: ein klarer und angemessener RIA-Leitfaden, Fortbildungskurse, eine interne RIA-Beratungsstelle (*helpdesk)* und ein Netzwerk der RIA-Zuständigen in jedem Ministerium. Mit Hilfe dieser Institutionen wurde erreicht, dass die Screening RIA bereits zwei

Jahre nach Einführung des Systems für die Mehrheit aller Gesetze durchgeführt wurde. (Goggin/ Lauder 2008)

Tabelle 7: Regulatory Impact Assessment System Irland

Ziele	• breite Abwägung der Kosten, Nutzen und Folgen von Regulierung, auch nicht-intendierter und nicht-quantifizierbarer Konsequenzen
Anwendungsbereich	• verpflichtend für alle Gesetze, mit begrenzten Ausnahmen, beispielsweise Steuergesetze, Notstands- und Sicherheitsgesetze • bemerkenswerterweise auch verpflichtend für EU-Richtlinien und -Regulierungen im Entwurfsstadium mit dem Ziel, die irische Verhandlungsposition sachlich zu fundieren • wesentliche Rechtsverordnungen
Materielle Prüfanforderungen	• alle erwarteten Kosten, Nutzen und andere Folgen, auch Verteilungseffekte • speziell: Wettbewerbsfähigkeit, sozial ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen, Umwelt, Märkte, Verbraucher und Wettbewerb, Bürgerrechte, Belastungen durch Einhaltung • Alternative Regelungen und Instrumente
Akteure und Zuständigkeiten	• Die RIA wird im federführenden Ministerium von den für den Regulierungsentwurf zuständigen Mitarbeitern durchgeführt. Die Beteiligung von weiteren Ministerien bei der Vorprüfung (‚Screening') ist verspflichtend. • Die Better Regulation Unit (angesiedelt beim Premier Minister) unterstützt Ministerien, veröffentlicht Handreichungen und ist zusammen mit dem Finanzministerium und den anderen betroffenen Ministerien für Qualitätskontrolle zuständig. • Das RIA-Netzwerk bringt die für Gesetzesfolgenabschätzungen zuständigen Mitarbeiter aller Ministerien zum Austausch von Erfahrungen zusammen, hat aber keine Kontrollfunktion.
Rechtliche Institutionalisierung	• bisher keine spezifische gesetzliche Grundlage • Grundlage für das Verfahren sind die „RIA Guidelines 2005“ (Department of the Taoiseach 2005)
Prozesse und Beteiligung	• RIA wird als Prozess verstanden (siehe Abb. 5). • Gesellschaftliche Gruppen werden i.d.R. zunächst informell, später formell beteiligt. • Insgesamt wird das Verfahren dem hohen Anspruch an Offenheit nicht voll gerecht. RIA-Berichte werden nicht immer veröffentlicht oder sind z.T. schwer zu finden.
Analysemethoden	• Der Leitfaden stellt vor allem auf Kosten-Nutzen-Analyse ab, erwähnt aber auch andere qualitative und quantitative Methoden (inkl. Bürokratiekostenmessung und Multikriterienanalyse). In der Praxis enthält aber nur etwa die Hälfte der Berichte Quantifizierungen. • Dabei wird vor allem auf einfache Analysehilfen gesetzt, z.B. eine Kostenübersichtstabelle („sample cost summary table“) und Multikriterienrahmen („multi-criteria framework“), die durch fiktive Anwendungsbeispiele erläutert werden.
Tools und Handreichungen	• ausführlicher, anwendungsorientierter Leitfaden („RIA Guidelines"), der mit zahlreichen Praxisbeispielen arbeitet • Dokumenten-Vorlage für Screening und Full RIAs • bemerkenswert ist, dass hier auf ausführliche Indikatoren oder Checklisten verzichtet wird; stattdessen wird auf anerkannte Prinzipien besserer Rechtssetzung (Notwendigkeit, Effektivität, Proportionalität, usw.) abgestellt

Dokumentation und Publikation	• Veröffentlichung ist nicht verpflichtend, es muss lediglich mitgeteilt werden, ob eine Prüfung stattgefunden hat • in der Praxis wird ein Teil der RIAs veröffentlicht, in Papierform oder auf der Website des zuständigen Ministeriums
Praktische Umsetzung	• bisher: vergleichsweise hohe Implementationsrate der Screening RIA • Hauptprüfung („Full RIA“) hat allerdings bisher selten stattgefunden • in der Realität sind die Prüfungen häufig eher kursorisch und qualitativ; die von der der Regierung in Auftrag gegebene Evaluationsstudie kritisiert, dass die Prüfung in vielen Fällen nicht frühzeitig genug stattfinde, aber der tatsächliche Ablauf der Prüfungen kann mangels Transparenz nicht detailliert erhoben werden

2.4.2 Stellenwert von Nachhaltigkeit im Folgenabschätzungssystem

Ziel des irischen RIA-Systems ist die Verbesserung von Regulierungen durch die ausgewogene Abschätzung von Zielen, Nebenfolgen und versteckten Kosten in allen Bereichen. Insofern ist Nachhaltigkeit ein implizites Ziel, auch wenn es eine weniger herausgehobene Stellung hat als beispielsweise beim europäischen IA-Verfahren. Ein direkter Bezug zur irischen Nachhaltigkeitsstrategie wird nur im Abschnitt zu Umweltfolgen hergestellt.

2.4.3 Anforderungen aus Nachhaltigkeitssicht

Nachhaltigkeitseffekte werden nicht in einem speziellen Teil des Verfahrens abgeprüft, sondern ergeben sich aus der Abschätzung der sozialen, ökonomischen und ökologischen Folgen. Dabei weist der Leitfaden darauf hin, dass auch nicht intendierte und schwer fassbare Folgen untersucht werden sollen. Mögliche Folgen werden mit Bezug auf zentrale nationale Politikinitiativen, beispielsweise die Nachhaltigkeits- und die Armutsbekämpfungsstrategie, in sieben Kategorien unterteilt:

- nationale Wettbewerbsfähigkeit,
- sozial ausgeschlossene oder gefährdete Bevölkerungsgruppen,
- Umwelt,
- ökonomische Märkte,
- Verbraucher und Wettbewerb,
- Bürgerrechte und
- Belastungen durch Einhaltung (‚compliance burdens’),

Die Kategorien zielen darauf ab, soziale, ökonomische und ökologische Folgen einzubeziehen, dabei aber gleichzeitig Prioritäten zu setzen. In der Praxis haben sie allerdings bei einem Teil der Prüfungen auch zu einer Einengung der Analyse geführt, weil relevante Folgen außerhalb dieser Kategorien nicht dargestellt wurden. (Goggin/ Lauder 2008) Insbesondere die Fassung der sozialen Dimension als „Folgen für sozial ausgeschlossene oder gefährdete Gruppen“ scheint zu eng.

2.4.4 Methoden der Nachhaltigkeitsprüfung

Der Leitfaden unterscheidet mit Blick auf die Methoden nicht prinzipiell zwischen Vor- und Hauptprüfung. Für beide Teile der Prüfung wird vor allem auf die Kosten-Nutzen-Analyse abgestellt, erwähnt werden aber auch andere qualitative und quantitative Methoden. Hervorgehoben wird neben der Bürokratiekostenmessung auch die einfache Multikriterienanalyse (siehe Grafik für ein Beispiel einer Bewertung der Optionen für

ein europäisches Visainformationssystem aus irischer Sicht (Department of the Taoiseach 2005)). In der Praxis enthalten allerdings nur etwa die Hälfte der evaluierten Screening-Berichte Kosten-Nutzen-Kalkulationen (Goggin/ Lauder 2008). Alternative Methoden werden selten angewandt. Ökonomen aus dem Büro des Premierministers können zur Unterstützung herangezogen werden, darüber hinaus gibt es – außer den im Leitfaden enthaltenen Beschreibungen und Praxisbeispielen – keine weiterführende Hilfestellung bei der Verwendung verschiedener Analysemethoden. Die Evaluationsstudie mahnt die Erarbeitung besser Materialien an, vor allem in Bezug auf Verwaltungskosten, Implementationskosten für die Verwaltung, Integration von quantitativen und qualitativen Daten, Identifizierung und Berechnung von Nutzen sowie hinsichtlich der Evaluation von Folgen, bei denen eine Kosten-Nutzen-Analyse problematisch ist (Goggin/ Lauder 2008).

Abbildung 6: Bewertung der Optionen für ein europäisches Visainformationssystem

Table 4.3: Example of summary of benefits[3]

Example 6: EU Impact Assessment of Regulation on Visa Information System (VIS) and the Exchange of data between member states on short-stay visas

Benefits	Efficiencies in implementing of Common Visa Policy	Reductions in fraud and visa shopping	Increased efficiency of border checks	Reduction in illegal immigration	Facilitates the Dublin Regulation	Contribution towards internal security	Increased efficiencies for bona fide travellers	Other spin offs
No VIS	-	√	√	√	-	√	-	-
Entry-exit system	√√√	√√√	√√√	√√√	√√√	√√	√√√	√√√
VIS without biometrics	√√	√√	√√	√	-	√	√√	√
VIS with biometrics	√√√	√√√	√√√	√√	√√√	√√	√√√	√√√

2.4.5 Umsetzung der Nachhaltigkeitsprüfung in der Praxis

Die formelle Implementation der irischen RIA ist recht hoch, und das System könnte prinzipiell als umfassende Nachhaltigkeitsprüfung ausgestaltet werden. Aufgrund der genannten Defizite (i.d.R. nur Screening RIA, z.T. enge Folgenkategorien, variable Qualität der Prüfungen, oft späte Durchführung) fungiert die irische RIA bisher nur in Einzelfällen als Nachhaltigkeitsprüfung. In der Praxis dient sie offensichtlich häufig eher als internes oder externes Kommunikationsinstrument zur Rechtfertigung von Politikentscheidungen.

2.5 Schweiz

Das Gesetzesfolgenabschätzungssystem der Schweiz ist durch die Ko-Existenz verschiedener sektorieller Analyseverfahren[14] und zweier integrierter Ansätze zur ex ante Evaluation von Politikentwürfen – Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) – gekennzeichnet. Die RFA ist seit 1999 für Gesetzes- und Verordnungsentwürfe und seit 2006 zusätzlich für bestimmte Verwaltungsvorschriften verbindlich durchzuführen, während die NHB (mit Ausnahme der Politikbereiche Verkehr und Landwirtschaft) bisher nur in Einzelfällen angewendet wird (Pilotprojekte).

In ihren materiellen Anforderungen geht die NHB deutlich über die RFA hinaus. Der Schwerpunkt der RFA liegt auf volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Folgen in den Bereichen Umwelt und Gesellschaft werden zwar zum Teil mit betrachtet, besitzen aber nicht denselben Stellenwert wie wirtschaftliche Aspekte. Die NHB hingegen zielt auf eine ausgewogene Erfassung der drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung (ökologische Verantwortung, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und gesellschaftliche Solidarität) ab.

RFA und NHB sind – trotz erheblicher inhaltlicher Überschneidungen – kaum miteinander verknüpft. Mögliche Synergieeffekte, beispielsweise in Bezug auf Methodenentwicklung und Fortbildung des Personals, werden bisher nicht genutzt.

Die Ergebnisse der RFA werden standardmäßig im Rahmen der Botschaften (Gesetzesbegründungen) in einem eigenständigen Botschaftskapitel dargestellt und somit für die Regierung und das Parlament transparent gemacht. Die Publikation der Resultate von NHB-Studien erfolgt hingegen nur sporadisch und ist nicht verpflichtend.

Methoden und inhaltliche Abläufe der NHB in der Schweiz wurden seit 2002 unter Federführung des Bundesamts für Raumentwicklung detailliert ausgearbeitet und in Pilotprojekten erprobt. Im Gegensatz zur fundierten Entwicklung der Methodik besitzt die organisatorische und rechtliche Verankerung der NHB in die politisch-administrativen Abläufe der Politikformulierung der Schweiz erhebliche Schwächen, sowohl im Hinblick auf konzeptionelle Fragen, als auch in der praktischen Umsetzung.

2.5.1 Ziele und Ausrichtung des Folgenabschätzungssystems

In der Schweiz wurde die RFA 1999 als Reaktion auf parlamentarische Initiativen, welche eine Entlastung der Wirtschaft durch eine verbesserte Prüfung und Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen neuer Regulierungen forderten, und in Anlehnung an die Empfehlungen der OECD eingeführt. Regulierungsfolgenabschätzungen sind inhaltlich breit angelegte Kosten-Nutzen-Analysen, welche systematisch für alle Gesetzgebungsvorhaben des Bundes durchgeführt werden müssen.

14 Sektorbezogene Verfahren existieren in den Bereichen Wirtschaft und Finanzen (KMU-Verträglichkeitstest; VOBU = Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmaßnahmen; Richtlinien für Finanzmarktregulierung) sowie in den Politikfeldern Umwelt (Energiefolgenabschätzung, Strategische Umweltprüfung), Landwirtschaft (Nachhaltigkeitsbeurteilung in der Landwirtschaft) und Verkehr (NISTRA = Nachhaltigkeitsbeurteilung des Bundes bei Straßenprojekten; NIBA = Nachhaltigkeitsindikatoren für Bahninfrastrukturprojekte).

Tabelle 8: Regulierungsfolgenabschätzungssystem der Schweiz

Ziele	• Vervollständigung der Entscheidungsgrundlagen (systematische Beurteilung der Regulierungsvorlagen aus einer volkswirtschaftlichen Gesamtsicht) • Stärkung des Kostenbewusstseins • Aufdeckung besserer Alternativen • Schaffung von Akzeptanz für die Neuregelungen • Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens • Schaffung der Grundlagen für eine spätere Evaluation
Anwendungsbereich	• seit 1999: alle Verfassungsänderungs- und Gesetzentwürfe sowie alle Verordnungsentwürfe des Bundesrates sowie Anträge an den Bundesrat zu rechtsanwendenden Akten im Falle einer großen wirtschaftlichen Bedeutung • seit 2006: Richtlinien, Rundschreiben und Weisungen der Verwaltung, falls diese mehr als 10.000 Unternehmen betreffen
Materielle Prüfanforderungen	• Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns • Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen (Unternehmen, Arbeiternehmer/innen, Umwelt, öffentliche Hand, andere betroffene Gruppen wie z.B. Konsumenten) • Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft • Alternative Regelungen • Zweckmäßigkeit im Vollzug
Akteure und Zuständigkeiten	• Die RFA wird im federführenden Bundesamt von dem/der für einen Regulierungsentwurf zuständigen Mitarbeiter/in durchgeführt. Drittaufträge werden nur in Ausnahmefällen vergeben. • Die Direktion für Wirtschaftspolitik (DPRA) im Staatsekretariat für Wirtschaft (SECO) unterstützt die Ämter bei der Durchführung der RFA und führt regelmäßig Qualitätskontrollen durch. Das SECO besitzt jedoch keine Möglichkeit, formellen Druck auf die Ämter auszuüben, wenn eine RFA nicht oder nur unzureichend erfolgt.[15] • Im Beschluss des Bundesrates vom 18.01.2006 wurde festgelegt, dass auf Vorschlag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes (EVD) jährlich zehn Rechtsetzungsprojekte identifiziert werden, für welche eine gemeinsame, vertiefte RFA der federführenden Ämter und des SECO durchgeführt wird.
Rechtliche Institutionalisierung	• *Verfassungsebene:* Bundesverfassung, Art. 170 legt fest: "Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Maßnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden." • *Gesetzesebene:* Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Art. 141: Botschaften zu Erlassentwürfen legt fest, dass der Bundesrat in der Botschaft u.a. die Auswirkungen des Erlassentwurfes auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt erläutert); Kartellgesetz, Art. 46: Überprüfung von Bundeserlassen auf Auswirkungen auf den Wettbewerb • *Bundesratsbeschlüsse:* Richtlinien des Bundesrates für die Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes (Entscheid des Bundesrates vom 15. September 1999); Beschluss des Bundesrates vom 18.01.2006

15 Eine Ausnahme stellt das Mitberichtsverfahren dar, welches jedoch zur Frage der RFA-Umsetzung praktisch nie angewandt wird.

Prozesse und Beteiligung	• Zielformulierung: Durchführung der RFA vor Eröffnung der Vernehmlassungen und Darstellung in den Vernehmlassungsunterlagen („erläuternder Bericht“) und Anpassung der RFA im weiteren Gesetzgebungsverfahren an ggf. erfolgte Änderungen nach der Vernehmlassung • Umsetzungsrealität: Durchführung der RFA in einer späten Phase der Gesetzesvorbereitung (nach der Vernehmlassung), de facto Abkopplung der RFA vom internen und externen Konsultationsverfahren
Analysemethoden	• Der Schwerpunkt der RFA liegt auf qualitativen Aussagen. • Eine wissenschaftlichen Ansprüchen genügende Gesetzesevaluation oder Kosten-Nutzen-Analyse wird nur in Ausnahmefällen durchgeführt.
Tools und Handreichungen	• zehnseitiges „Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung“ mit Darstellung der RFA-Ziele, der fünf inhaltlichen Prüfbereiche, des Vorgehens und des Anwendungsbereiches sowie des Verhältnisses zwischen RFA und KMU-Verträglichkeitstest • zweiseitige „Checkliste Regulierungsfolgenabschätzung“ mit einer Auflistung von Teilfragen zu den fünf Prüfbereichen der RFA
Dokumentation und Publikation	• Die Ergebnisse der RFA müssen in den Vernehmlassungsunterlagen sowie in der Botschaft (vergleichbar den Gesetzesbegründungen in Deutschland) bzw. im Antrag auf Erlass einer Verordnung in einem gesonderten Kapitel („Volkswirtschaftliche Auswirkungen“) nach einem einheitlichen Raster zusammengefasst werden. • In einigen Fällen wird die RFA außerdem durch ein Grundlagenpapier der federführenden Ämter dokumentiert.
Praktische Umsetzung	• RFA wird von den Ämtern i.d.R. erst in einer späten Phase des Rechtsetzungsprozesses (kurz vor der Vorlage an die Regierung) durchgeführt und steht somit nicht als Steuerungsinstrument zur Unterstützung der Entscheidungsfindung und Argumentation zur Verfügung • Unterlagen zum Vernehmlassungsverfahren enthalten i.d.R. keine Informationen zur RFA • für einen Großteil der Verordnungen wird das Instrument RFA gar nicht angewendet • RFA-Ergebnisse werden im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren nur sehr selten aufgegriffen; d.h. die RFA besitzt bisher keinen nennenswerten Einfluss auf den parlamentarischen Diskurs um einen Gesetzentwurf • Ursachen für diese Implementationsdefizite liegen laut Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle in dem Fehlen zusätzlicher Ressourcen sowie einer internen Umsetzungs- und Qualitätskontrolle in den Ämtern sowie im Fehlen eines Ausbildungsprogramms

2.5.2 Stellenwert von Nachhaltigkeit innerhalb des GFA-Systems

Die Idee einer expliziten Nachhaltigkeitsprüfung für strategische Vorhaben des Bundes (u.a. für Gesetzentwürfe) gelangte in der Schweiz im Jahr 2002 mit der Verabschiedung der „Strategie Nachhaltige Entwicklung“ des Bundesrates auf die politische Agenda. Im Rahmen der Strategie wurde (neben anderen Maßnahmen) die Entwicklung eines methodischen Instrumentariums zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzesvorlagen, Konzepten und Projekten im Hinblick auf die drei Dimensionen der Nachhaltigen Entwicklung (ökologische Verantwortung, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und gesellschaftliche Solidarität) angestoßen.

In der Folge entwickelte das Bundesamt für Raumentwicklung ein Rahmenkonzept zur Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB), welches 2004 publiziert und danach für einige politische Vorhaben aus verschiedenen Sektoren erprobt wurde. In der Strategie „Nachhaltige Entwicklung 2008-2011“ des Schweizerischen Bundesrates wird der Anspruch

formuliert, dass Nachhaltigkeitsbeurteilungen „bei neuen bedeutsamen Vorhaben legislatorischer, planerisch-konzeptioneller oder baulicher Natur vorzunehmen seien“. Eine sektorübergreifende rechtliche Verbindlichkeit der NHB in der Schweiz existiert bisher nicht.

Der Stellenwert von Nachhaltigkeit im Gesetzesfolgenabschätzungssystem der Schweiz ist demnach, trotz zahlreicher Bemühungen und positiver Beispiele im Einzelfall, als eher gering einzuschätzen. Das einzige Abschätzungsverfahren, welches systematisch für alle Gesetzgebungsvorhaben zum Einsatz kommt, ist die RFA, deren Hauptfokus jedoch auf wirtschaftlichen Folgeaspekten liegt. Die in ihren materiellen Anforderungen deutlich über die RFA hinausgehend NHB hingegen wurde bisher nur selten angewendet.

2.5.3 Anforderungen aus Nachhaltigkeitssicht

Im Rahmen der Umsetzung der Strategie Nachhaltigkeit 2002 des Schweizerischen Bundesrates veröffentlichte das Bundesamt für Raumentwicklung 2004 einen Kurz-Leitfaden zur Nachhaltigkeitsbeurteilung (Bundesamt für Raumentwicklung 2004). In diesem Leitfaden werden sieben Arbeitsschritte zur Durchführung einer NHB festgelegt (siehe Tabelle 9). Während die inhaltlichen Anforderungen und Durchführungsschritte einer NHB in der Schweiz im Rahmenkonzept NHB und im Kurz-Leitfaden NHB klar herausgearbeitet sind, spielen prozedurale Aspekte kaum eine Rolle. Im Rahmenkonzept ist lediglich festgelegt, dass die Federführung für die NHB vom zuständigen Amt übernommen wird, und dass die NHB in die üblichen politischen Planungsprozesse integriert werden soll. Die NHB soll vorhandene Beurteilungsinstrumente nicht duplizieren, sondern auf vorliegenden oder geplanten Untersuchungen aufbauen. Bereits bestehende Beurteilungsinstrumente, z.B. die RFA, können dabei als integraler Bestandteil der NHB fungieren.

Tabelle 9: Sieben Arbeitsschritte der Nachhaltigkeitsbeurteilung (Schweiz)

Analyse-komplex	Arbeitsschritt	Materielle Anforderungen	Ergebnis des Arbeitsschrittes
Relevanz-analyse	1) Gegenstand darstellen	• Ziele des Vorhabens • Maßnahmen zur Zielerreichung • betroffene Akteure • unbeabsichtigte Wirkungen des Vorhabens	Kurze verbale Charakterisierung des Vorhabens
	2) Nachhaltigkeits-relevanz klären	• Abschätzung des potentiellen Einflusses des Vorhabens auf 15 Zielkriterien der Nachhaltigen Entwicklung („Bundesratskriterien“) • Beantwortung von sechs Checkfragen	Qualitative Beurteilung der Nachhaltigkeitsrelevanz und Votum für oder gegen die Durchführung einer NHB
Wirkungs-analyse	3) Verfahren definieren	• Auswahl der Verfahren und Methoden für die Wirkungsanalyse unter Berücksichtigung des Analysezieles, der angemessenen Tiefenschärfe (Grob- oder Feinanalyse) und der zur Verfügung stehenden Wissensbasis bzw. Voruntersuchungen	Festlegung der Untersuchungsziele, der Tiefenschärfe und der Analysemethoden

Analyse-komplex	Arbeitsschritt	Materielle Anforderungen	Ergebnis des Arbeitsschrittes
	4) Analyse durchführen	• Bestimmung der Systemgrenze • Auswahl von Entwicklungsszenarien bzw. Varianten des Vorhabens • Abschätzung der Stärke der Wirkungen des Vorhabens auf die 27 IDANE-Kritierien der Nachhaltigen Entwicklung, eine sektorspezifische Erweiterung des Kriteriensets ist möglich • Abschätzung der Richtung des Einflusses (positiv/negativ)	Darstellung der Analyseergebnisse
Beurteilung und Optimierung	5) Beurteilung	• Gewichtung der Auswirkungen auf Basis eines Fragenkataloges • Herausarbeiten von Zielkonflikten bzw. Trade-Offs • Würdigung der Wirkungen aus einer Gesamtperspektive	Beurteilung der Wirkungen des Vorhabens auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft
	6) Optimierung	• Ggf. Entwicklung von alternativen und/oder flankierenden Maßnahmen • Anforderungen an die Umsetzungsphase	Darstellung von Optimierungsmöglichkeiten
	7) Ergebnisse darlegen	• Darstellung der Auswirkungen des Vorhabens auf die drei Dimensionen Nachhaltiger Entwicklung (Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft), inklusive indirekte Wirkungen, Unsicherheiten, Risiken, Zielkonflikte und Optimierungsmöglichkeiten • Kombination graphischer Elemente mit erläuternden Textbausteinen	Transparente und übersichtliche Darstellung der Ergebnisse der NHB

Eigene Tabelle auf Basis des Kurz-Leitfadens Nachhaltigkeitsbeurteilung (Bundesamt für Raumentwicklung 2004).

2.5.4 Methoden der Nachhaltigkeitsprüfung

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) ist für die Entwicklung der NHB-Methoden zuständig und legte mit dem Rahmenkonzept 2004 ein detailliert ausgearbeitetes Konzept vor. Für jeden Arbeitsschritt wurde ein konkretes Set an zu beantwortenden Fragen definiert. Darüber hinaus entwickelte das ARE ein Punktesystem zur Bewertung der Relevanz eines politischen Vorhabens aus verschiedenen Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung.

Tabelle 10: Kriterien und Checkfragen für Relevanz- und Wirkungsanalyse im Rahmen der Nachhaltigkeitsbeurteilung in der Schweiz

		Umwelt	Wirtschaft	Gesellschaft
Relevanzanalyse	**Bundesratskriterien**	- Naturräume, Artenvielfalt - Erneuerbare Ressourcen - Nicht erneuerbare Ressourcen - Wasser, Boden, Luft, Klima - Auswirkungen, Umweltkatastrophen, Unfallrisiken	- Einkommen, Beschäftigung - Erhaltung/Mehrung des Produktivkapitals - Wettbewerbsfähigkeit, Innovationskraft - Marktmechanismen, Kostenwahrheit - Wirtschaften der öffentlichen Hand	- Gesundheit, Sicherheit - Bildung, Entfaltung, Identität des Einzelnen - Kultur, gesellschaftliche Werte - Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit, Gleichberechtigung - Solidarität
	Checkfragen	1) Bestehen wichtige Zielkonflikte zwischen den Nachhaltigkeitsdimensionen (d.h. Verbesserungen in einer Dimension stehen Verschlechterungen in einer anderen gegenüber)? 2) Sind negative Wirkungen in Bereichen zu erwarten, in denen der Trend negativ ist? 3) Führt das Vorhaben zu Lastenverschiebungen auf künftige Generationen und/oder zu Folgen, die irreversibel bzw. schwer rückgängig zu machen sind? 4) Ist das Vorhaben mit bestimmten Risiken bzw. großen Unsicherheiten verbunden? 5) Besteht ein Optimierungsspielraum bei der Ausgestaltung des Vorhabens? 6) Sind räumliche Wirkungen zu erwarten, die über das angestrebte Wirkungsgebiet des Vorhabens hinausgehen (z.B. globale Wirkungen)?		
Wirkungsanalyse	**IDANE [16] - Kriterien**	U1: Artenvielfalt U2: Klima U3: Emissionen U4: Landschaft/Kultur-, Naturraum U5: Wasser U6: Stoffe, Organismen, Abfälle U7: Energie U8: Boden, Fläche, Fruchtbarkeit U9: Minimierung der Umweltrisiken	W1: BIP pro Kopf W2: Qualität und Effizienz der Infrastruktur und Dienstleistungen der öffentlichen Hand W3: Wertvermehrende Investitionsquote W4: Langfristig tragbare Staatsverschuldung W5: Ressourceneffizienz und Kostenwahrheit W6: Wettbewerbsfähigkeit W 7: Qualitatives und quantitatives Arbeitskräftepotential W8: Innovationsfähigkeit und leistungsfähige Forschung W9: Ordnungspolitische Rahmenbedingungen zum Wohl der Gesamtwirtschaft	G1: Bildung, Lernfähigkeit G2: Gesundheit, Wohlbefinden, Sicherheit, Rechtssicherheit G3: Freiheit, Unabhängigkeit, Individualität G4: Identität, Kultur G5: Werthaltung G6: Solidarität, Gemeinschaft, sozialer Zusammenhalt, Gerechtigkeit G7: Offenheit, Toleranz, Wandlungsfähigkeit G8: Soziale Sicherheit, Armutsanteil G9: Chancengleichheit, Gleichstellung, Partizipation

Quelle: (Bundesamt für Raumentwicklung 2004); eigene Tabelle

Im Rahmen der Relevanzanalyse wird für jeweils fünf Kriterien aus den Bereichen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft grob abgeschätzt (= 15 Bundesratskriterien, siehe Tabelle 10), in welchem Maß sich das Vorhaben auf die Entwicklung der Kriterien auswirken könnte.[17] Die in einer Tabelle dokumentierte Punktbewertung wird ergänzt durch sechs Checkfragen. Ein fester Schwellenwert, bei dessen Überschreitung eine ausführliche NHB erfolgen muss, wird als zu formalistisch und der realen Komplexität widersprechend abgelehnt. Stattdessen werden zwei Grundsätze zur Bestimmung der Nachhaltigkeitsrelevanz formuliert, welche eher als Orientierung denn als feste Vorgaben verstanden werden sollen. Demnach sollte eine ausführliche NHB erfolgen, wenn für ein Vorhaben mindestens zwei mittlere Wirkungszusammenhänge in zwei Nachhal-

16 Beratende Begleitgruppe des Interdepartementalen Ausschusses Nachhaltige Entwicklung, zuvor: IDARio (Beratende Begleitgruppe des Interdepartementalen Ausschusses Rio).

17 kein Punkt = kein Einfluss des Vorhabens auf das Zielkriterium; ● = geringer Einfluss; ●● = mittelstarker Einfluss; ●●● = starker Einfluss.

tigkeitsdimensionen und mindestens zwischen zwei Nachhaltigkeitsdimensionen erhebliche Konflikte bestehen. Die Nachhaltigkeitsrelevanz wird zudem verstärkt, wenn eine der Checkfragen bejaht wurde.

Während für die Relevanzanalyse ausschließlich die Stärke, nicht aber die Richtung eines Wirkungszusammenhanges abgeschätzt wird, beinhaltet die Wirkungsanalyse beide Aspekte. Analog zur Relevanzanalyse kommt bei der Wirkungsanalyse das Punktesystem zur Anwendung, allerdings werden die beurteilten Kriterien noch stärker ausdifferenziert (jeweils neun Kriterien aus den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft – ggf. zu ergänzen durch sektorspezifische Kriterien). Die Richtung des Zusammenhangs wird durch Plus- oder Minuszeichen kenntlich gemacht.

Für die Wirkungsanalyse und die Beurteilungsphase werden im ARE-Konzept ähnlich einer Toolbox zahlreiche anwendbare Methoden beschrieben (Wirkungsanalyse: Forum-Prozesse, empirische Erhebungen, Fallstudien, Inzidenz-Analysen, Expertenbefragungen, Stoffflussanalysen etc.; Beurteilung: Vergleichswertanalyse, Nutzwertanalyse, Kosten-Wirksamkeits-Analyse, Kosten-Nutzen-Analyse). Die Methodenauswahl im Einzelfall ist abhängig vom Themenbereich, von der Art der Wirkungen und der Bearbeitungstiefe.

2.5.5 Umsetzung der Nachhaltigkeitsprüfung in der Praxis

Nachdem das Bundesamt für Raumentwicklung 2004 ein Rahmenkonzept für die Durchführung von Nachhaltigkeitsbeurteilungen vorgelegt hatte, erhielt die Behörde vom Schweizerischen Bundesrat den Auftrag zur praktischen Erprobung der Methodik. In der Folge wurden einige Pilotprojekte durchgeführt.[18] Dabei handelte es sich um sehr verschiedene Vorhaben, von umfangreichen Programmen und Konzepten bis hin zu konkreten Projekten (Beispiel: Betriebsvarianten des Flughafens Zürich).

Eine über die Pilotstudien hinausgehende Integration des Verfahrens in die standardmäßigen Abläufe der Gesetzesproduktion in der Schweiz ist bisher nicht erfolgt. Es existieren keine verbindlichen Regelungen darüber, in welchen Fällen eine NHB durchzuführen ist, und in welcher Form deren Ergebnisse zu publizieren sind. Ausnahmen bilden der Agrar- und der Verkehrssektor. So wurde für den Agrarbereich bereits im Jahr 1998 die „Verordnung über die Beurteilung der Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“ in Kraft gesetzt, welche eine jährliche Berichterstattung über die Agrarpolitik und die Leistungen der Landwirtschaft unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit regelt und als rechtliche Basis für die Durchführung von NHB im Agrarsektor gilt. Im Verkehrsbereich existieren mit den Projekten NISTRA (Nachhaltigkeitsbeurteilung des Bundes bei Straßenprojekten) und NIBA (Nachhaltigkeitsindikatoren für Bahninfrastrukturprojekte) zwei detailliert ausgearbeitete, sektorspezifische Systeme zur Beurteilung von Nachhaltigkeit. Aktuelle Bemühungen zielen zudem auf die rechtliche Verankerung einer NHB im Bereich der Raumplanung ab.

Eine im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung durchgeführte Evaluation der NHB aus dem Jahr 2008 betonte, dass Nachhaltigkeitsbeurteilungen sehr aufwändig seien und sich deshalb vor allem für größere Vorhaben mit bedeutenden Auswirkungen eigneten. Die Evaluatoren wiesen darauf hin, dass die fehlende Qualitätssicherung für NHB, die mangelhafte Transparenz, die Beliebigkeit in der Auswahl der zu untersuchenden Programme und des Zeitpunkts der Analyse sowie der fehlende Einbezug von Fachstellen (anderen Behörden) im NHB-Verfahren problematisch seien. Die existierenden Unterstützungsmaterialien (Leitfaden, Konzept) hingegen wurden als ausreichend eingeschätzt. Positive Effekte bescheinigte man dem Instrument insbesondere

18 Sachplan Verkehr – Teil Programm; Agrarbericht 2006, Agrarpolitik 2011, Produktion von Ethanol als Biokraftstoff, Anflugverfahren Flughafen Zürich, neue Regionalpolitik: kantonale Umsetzungsprogramme, Fussball EM 2008 – Nachhaltigkeitskonzept, Gesamtschau FinöV, Nachhaltigkeitsbeurteilung der drei APUG-Pilotregionen.

im Hinblick auf die Strukturierung von Prozessen. Auswirkungen auf die Inhalte der Programme (insbesondere deren Nachhaltigkeit) waren in allen vier in der Evaluation untersuchten Fallbeispielen lediglich inkrementeller Natur.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das NHB-System der Schweiz nicht an methodischen Unklarheiten und instrumentellen Schwächen krankt, sondern daran, dass der institutionellen Verankerung des Verfahrens im Policy-Prozess und der Definition von Qualitätsstandards bisher zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet wurde.

2.6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für Deutschland

Die untersuchten Länder Irland, Großbritannien, Belgien, Schweiz sowie die Europäische Kommission sind hinsichtlich formalisierter Verfahren zur Untersuchung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Politikgestaltung die Vorreiter in Europa. Alle anderen EU-Mitgliedsstatten haben in den letzten Jahren ebenfalls unterschiedliche Verfahren der Folgenabschätzung eingeführt. Aber nur in den genannten Ländern gibt es entweder spezielle Nachhaltigkeitsprüfungen, oder es werden in den allgemeinen Verfahren starke Bezüge zu den jeweiligen Nachhaltigkeitsstrategien hergestellt (siehe auch Berger 2008). Ziel der Untersuchung war es, aus den Erfahrungen in diesen Ländern zu lernen: Welche Verfahrensregeln gibt es, wie wird die Durchführung unterstützt, welche Methoden werden verwendet und welche praktischen Erfahrungen bei der Durchführung gibt es bereits?

Die Fallstudien unterstreichen die **Schwierigkeiten der Umsetzung** von Folgenabschätzungen im Allgemeinen und der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im Besonderen (Vgl. Hertin, Jacob et al. 2008; Hertin, Turnpenny et al. 2007; Jacob, Hertin et al. 2008; Nilsson, Jordan et al. 2008). Der Erlass von Richtlinien, die Publikation von Handreichungen und die Einrichtung von Koordinationseinheiten reichen nicht aus. Auch in den Fallstudien wird deutlich, dass detaillierte Verfahrensbeschreibungen, umfassende Unterstützungsmaterialien und intelligente Checklisten keine praktische Bedeutung entfalten, wenn die Nachhaltigkeitsprüfung nicht ausreichend in den Prozess der Politikentwicklung integriert ist. Besonders deutlich wird dieses Defizit am Beispiel der schweizerischen Erfahrungen – hier wurde die „technische“, methodische und inhaltliche Ausgestaltung der Nachhaltigkeitsbeurteilung mit großem Aufwand gefördert und dokumentiert, während Institutionalisierungsfragen kaum Aufmerksamkeit erhielten. Dies führte dazu, dass Nachhaltigkeitsbeurteilungen in der Schweiz, abgesehen von einigen Pilotprojekten, im realen Prozess der Politikentwicklung bisher keine Rolle spielen.

Gute Implementationserfolge sind dagegen in der Europäischen Kommission und in Großbritannien sichtbar. Dort wird die Nachhaltigkeitsprüfung nicht als ein unabhängiges Verfahren, sondern als **Teil der allgemeinen Politikfolgenabschätzung** durchgeführt. Einschränkend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass gute Implementationsraten der allgemeinen Politikfolgenabschätzung zunächst wenig darüber aussagen, in welchem Umfang speziell Nachhaltigkeitsaspekte im Rahmen der Folgenabschätzungsverfahren tatsächlich berücksichtigt werden. So ist die Abschätzung von Nachhaltigkeitsaspekten im kürzlich reformierten britischen System – mit Ausnahme von Gleichstellungsfragen und Treibhausgasemissionen – weitgehend fakultativ. Hinweise auf hohe Implementationsraten des Moduls „Nachhaltigkeitsprüfung“ gibt es nicht, im Gegenteil: Es ist deutet sich an, dass die Reform den Prüfumfang in der Praxis tendenziell auf ökonomisch Aspekte verengt hat. Während Nachhaltigkeit im reformierten britischen Folgenabschätzungssystem somit einen eher geringen Stellenwert besitzt, bemüht sich die Europäische Kommission um eine bessere Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte im Rahmen der Folgenabschätzung. In Irland werden zwar regelmäßig RIA-Screenings durchgeführt, ausführliche Folgenabschätzungen und Nachhaltigkeitsprüfungen hingegen bilden bisher eine Ausnahme. Die Europäische

Kommission ist somit heute die einzige Jurisdiktion, welche umfassende Nachhaltigkeitsprüfungen tatsächlich regelmäßig praktiziert.

Dabei findet in allen Ländern das **Proportionalitätsprinzip** Anwendung, d.h. der Umfang der Analysen soll immer in einem angemessenen Verhältnis zu den Auswirkungen des Politikentwurfes stehen. Die Fallstudien zeigen, dass es nicht sinnvoll ist, ausführliche Nachhaltigkeitsprüfungen standardmäßig für alle Politikentwürfe durchzuführen. Eine nicht unerhebliche Anzahl an Rechtsentwürfen haben kaum oder nur geringe gesamtgesellschaftlich relevante Folgen (z.B. die regelmäßige Anpassung finanzieller Regelungen an die Geldwertentwicklung oder die Ratifizierung bilateraler Steuerabkommen zwischen zwei Staaten). Die Implementation einer standardmäßigen Nachhaltigkeitsprüfung für derartige „Routineregelungen“ ist nicht zielführend und würde negative Auswirkungen für den gesamten Reformprozess mit sich bringen („Schaffung neuer Bürokratie ohne erkennbaren Nutzen“). Es hat sich deshalb die Praxis etabliert, ausführliche Nachhaltigkeitsprüfungen nur für wichtige politische (Reform-)Vorhaben durchzuführen.

In allen Ländern wird daher das Verfahren **mehrstufig angelegt**. In der Regel beginnt die Nachhaltigkeitsprüfung mit einem Screening oder einer Relevanzanalyse. In diesem ersten Schritt wird auf Basis des Erfahrungswissens der zuständigen Bearbeiter und mit Hilfe vorhandener Quellen und Kontakte eine grobe Analyse der zu erwartenden Politikfolgen durchgeführt. Ziel dieses ersten Analyseschrittes ist es, diejenigen Politikentwürfe herauszufiltern, welche aufgrund ihrer hohen Nachhaltigkeitsrelevanz einer tiefer gehenden Analyse unterzogen werden sollen. Das Beispiel Irland zeigt jedoch, dass ein solches schematisches Verfahren von den federführenden Facheinheiten in der Ministerialverwaltung oder in den zuständigen Fachämtern dazu genutzt werden kann, um die Nicht-Notwendigkeit einer ausführlichen Analyse zu rechtfertigen und den eigenen Entwurf zu begründen. Auch die umfassenden Checklisten in der Schweiz oder in Belgien führen nicht zwingend zu einer Berücksichtigung relevanter Aspekte. In der Europäischen Kommission und in Großbritannien werden die Vorprüfungen dagegen entweder in interministeriellen Steuerungsgruppen (EU) oder durch verpflichtende Öffentlichkeitsbeteiligungen validiert. Diese Prozessregeln stellen sicher, dass die Vorprüfungen nicht dazu genutzt werden, dass solche Prüfaspekte ausgeblendet werden, von denen für den Entwurf unvorteilhafte Ergebnisse erwartet werden könnten.

Bei der Konzipierung einer Nachhaltigkeitsprüfung für Deutschland ist es unabdingbar, die **Orientierungen der federführenden Einheiten** gegenüber Folgenabschätzungen und insbesondere der interministeriellen Zusammenarbeit im Politikprozess zu beachten. Gestufte Verfahren sind einerseits sinnvoll, weil sie dem Proportionalitätsprinzip entsprechen, andererseits können sie dazu dienen, unerwünschte Verfahren abzuwenden. Die Entscheidung über die Notwendigkeit einer ausführlichen Nachhaltigkeitsprüfung sollte deshalb nicht allein von der federführenden Einheit getroffen werden, sondern einem breiteren Diskurs unterzogen werden. Denkbar ist beispielsweise eine Konsensentscheidung im Rahmen ressortübergreifender Arbeitsgruppen, in denen betroffene Verwaltungseinheiten vertreten sind, welche jeweils unterschiedliche fachliche Blickwinkel (und unterschiedliche Interessen) einbringen. Damit werden eventuelle Forderungen nach Nachuntersuchungen oder gar Ressortkonflikte über die Vollständigkeit und Genauigkeit der Prüfung vermieden.

In allen Ländern liegt die **Zuständigkeit** für die Durchführung bei den federführenden Ressorts. Eine Delegation der Prüfverfahren an Externe (z.B. ein unabhängiges Institut für Nachhaltigkeitsprüfung) mit dem Ziel, die Prüfung möglichst unabhängig von inneradministrativen Interessenkonstellationen durchzuführen, findet nirgendwo statt. Die Binnenorientierung in der Definition von Zuständigkeiten ist eine wichtige Voraussetzung, um Nachhaltigkeitsprüfungen als den Gesetzgebungsprozess begleitendes Verfahren zu konzipieren. Externe Prüfungen können nur noch ein fertiges Produkt (z.B.

einen Gesetzentwurf) bewerten, nicht aber prozessbegleitend „Stellschrauben“ verändern. Oder sie bestehen in einer umfassenderen Auslagerung von Politikentwicklungsprozessen in Institutionen außerhalb der Exekutive (z.B. in Sachverständigenkommissionen). Letzteres spielt in den untersuchten Fällen keine Rolle, weil es erstens um die Etablierung von Standardverfahren geht und zweitens in den untersuchten Jurisdiktionen keine Tradition zur Institutionalisierung der Politikvorbereitung in externen Gremien gibt (im Unterschied zu z.B. Schweden und Finnland).

Die federführenden Einheiten in der Verwaltung, welche für die Durchführung der Nachhaltigkeitsprüfung zuständig sind, sind zwar i.d.R. Fachexperten im jeweiligen Politiksektor, sie besitzen aber nicht das notwendige Wissen, um eine fundierte Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung ohne Unterstützung und Expertise Dritter durchzuführen. Nachhaltigkeitsprüfungen betreffen viele Aspekte, Neben- und Langfristfolgen über den eigentlich beabsichtigten Regelungszweck hinaus. Zudem kann ein in die Zukunft gerichtetes, auf (unsicheren) Prognosen basierendes Verfahren wie die Nachhaltigkeitsprüfung auch bei korrekter Anwendung wissenschaftlicher Methoden und komplizierter Analysemodelle keine eindeutige „Wahrheit“ generieren. Die Beteiligung anderer Ressorts und die Einbeziehung externer Experten (z.B. Policy-Adressaten, Interessenvertreter, Wissenschaftler) ist deshalb ein unabdingbares Element der Nachhaltigkeitsprüfung. Durch Beteiligungsverfahren kann vorhandenes Wissen für den politischen Entscheidungsprozess fruchtbar gemacht werden ebenso wie Transparenz über Wissensdefizite und Konfliktbereiche hergestellt wird. Der Wert einer Nachhaltigkeitsprüfung besteht weniger in der Generierung eindeutiger Ergebnisse mit Hilfe wissenschaftlicher Methoden, sondern in der Herstellung eines – verschiedene fachliche Sichtweisen und sektorale Interessen integrierenden – **Diskurses über Nachhaltigkeitsfolgen**. Nachhaltigkeitsfolgen werden damit ein integraler Bestandteil administrativer und politischer Entscheidungsprozesse in der Politikentwicklung. In den untersuchten Ländern spielen Beteiligungsverfahren eine unterschiedlich große Rolle. Sowohl bei der Europäischen Kommission, als auch in Irland und Großbritannien sind die Prüfungen als Verfahren mit intensiver Beteiligung konzipiert. In Belgien und der Schweiz hingegen spielen Diskurs und Beteiligung eine weniger wichtige Rolle – gleichzeitig konnte die NHP in diesen Ländern bisher nicht in den Prozess der Politikentwicklung integriert werden.

Qualitätssicherung der Nachhaltigkeitsprüfung kann über Prozess- und/oder Methodenstandarisierung, durch die Etablierung eines Kontrollgremiums und/oder über Transparenzpflichten erfolgen. Prozessstandardisierung (d.h. die Definition von Standardprozessen einer NHP) spielt in allen untersuchten Ländern eine Rolle. Dabei ist zu beachten, dass Prozessstandardisierung und Flexibilität in der Politikentwicklung ein Spannungsfeld bilden; hier ist es wichtig, die richtige „Mischung“ finden. Prozessstandardisierung kann z.B. zum Einhalten von Beteiligungsregeln zwingen und ermöglicht eine Umsetzungskontrolle, gleichzeitig kann eine zu starke Prozessstandardisierung und Rigidität in der Regelanwendung dazu führen, dass Politikentwicklungsprozesse unnötig verlängert werden. Politikentwicklung erfordert Flexibilität, da die Anforderungen und Rahmenbedingungen je nach Regelungsfeld sehr unterschiedlich sein können. Eine wichtige Erkenntnis aus den Fallstudien besteht da-rin, dass diejenigen Länder, welche – neben der Definition von Prozessstandards – ein Kontrollgremium zur Qualitätssicherung (einen „Watchdog“) etabliert haben und hohe Anforderungen an die Transparenz der Nachhaltigkeitsprüfungen stellen, besonders gute Implementationsresultate erzielen. Eine Methodenstandardisierung wird dagegen kaum gewählt. Lediglich für die Vorprüfungen in Belgien und der Schweiz werden Checklisten angeboten. In Großbritannien gibt es eine klare Präferenz zugunsten von Kosten-Nutzen-Analysen mit einer weitestmöglichen Monetarisierung. In der Regel wird eine Toolbox an Methoden zur Verfügung gestellt, die je nach Problemfeld, Erkenntnisinteresse, Wissensstand und zeitlichen Ressourcen genutzt werden kann.

Als Basis für die Konzipierung einer Nachhaltigkeitsprüfung für Deutschland lassen sich aus den Fallstudien insbesondere die folgenden **Schlussfolgerungen** ziehen:

- Nachhaltigkeitsprüfungen müssen in den Prozess der Politikentwicklung integriert werden. Dabei besteht eine zentrale Herausforderung darin, die Handlungsorientierungen und Interessen der beteiligten Akteure zu beachten. Die Integration der Nachhaltigkeitsprüfung in die allgemeine Folgenabschätzung ist einem separaten Verfahren vorzuziehen.
- Nachhaltigkeit hat viele Dimensionen. Komplexitätsreduktionen sind zwar notwendig, aber eine Aggregierung auf eine einzelne Messgröße (analog der Messung von Bürokratiekosten) oder eine Beschränkung auf wenige Leitindikatoren ist nicht sinnvoll.
- Eine Methodenstandardisierung für vertiefte Prüfungen ist vor dem Hintergrund der Vielschichtigkeit ebenfalls nicht realistisch. Mit Ausnahme Großbritanniens gibt es keine Festlegung auf eine bestimmte Methode. In Großbritannien wird eine Kosten-Nutzen-Analyse nahegelegt und empfohlen, so weit wie möglich die Folgen zu monetarisieren. Dies trägt aber dazu bei, dass die Analyse regelmäßig auf ökonomische Kosten fokussiert, während schwieriger zu erfassende soziale und ökologische Auswirkungen unzureichend behandelt werden.
- Ausführliche Nachhaltigkeitsprüfungen sind tendenziell zeit- und ressourcenaufwändig, sie sollten nur für wichtige Reformvorhaben durchgeführt werden. Bei weniger bedeutsamen Politikinitiativen sollte man sich auf eine pragmatische Vorprüfung beschränken. Der Auswahlprozess kann durch ein mehrstufiges Verfahren methodisch gestützt werden. An der Auswahlentscheidung sollten neben der federführenden Verwaltungseinheit andere betroffene Ministerien beteiligt werden.
- Nachhaltigkeitsprüfungen generieren keine eindeutige optimale Politikoption. Beteiligung, Transparenz und Diskurs sind deshalb ausschlaggebend für eine erfolgreiche Stärkung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Politikentwicklung.
- Die Umsetzungskontrolle, z. B. durch die Etablierung eines „Watchdogs“, sowie die Qualitätssicherung, z. B. über Transparenzregeln, sind zentrale Bausteine für eine erfolgreiche Implementation von Nachhaltigkeitsprüfungen.
- In allen untersuchten Jurisdiktionen sind die Parlamente nicht routinemäßig in die Folgenabschätzung einbezogen. Folgenabschätzung wird zunächst als ein Instrument der Entscheidungsvorbereitung *innerhalb der Regierungen* konzipiert. In der EU haben sich Rat, Parlament und Kommission zu einem gemeinsamen Vorgehen verständigt. Das Parlament hat begonnen, wenige eigene Folgenabschätzungen in Auftrag zu geben, aber eine systematische Nutzung des Instruments ist nicht zu erwarten. In Großbritannien evaluiert das Parlament das System der Folgenabschätzung (nicht jedoch alle Folgenabschätzungen).

Tabelle 11: Vergleich der NHP-Systeme

	Europäische Kommission	**Belgien**	**Groß-britannien**	**Irland**	**Schweiz**
Einführung	2003	2007	1986, 2007	2005	2004
Anwen-dungsbereich	alle Arten von politischen Programmen	alle Arten von politischen Programmen	alle Arten von politischen Programmen	nur Rechts-normen	alle Arten von politischen Programmen
Anwen-dungsbreite	bedeutsame Entwürfe	bedeutsame Entwürfe	bedeutsame Entwürfe	(fast) alle Entwürfe	bedeutsame Entwürfe
Rechtsgrund-	Kommissi-	Regierungs-	Gesetz	Regierungs-	Regierungs-

	Europäische Kommission	Belgien	Groß-britannien	Irland	Schweiz
lage	onsbeschluss	beschluss		beschluss	beschluss
Verhältnis zur GFA	integriertes Ziel der GFA	unabhängig von der GFA	Modul der GFA	integriertes Ziel der GFA	unabhängig von der GFA
Prüfinstanz	federführende Einheit	federführende Einheit	federführende Einheit	federführende Einheit	federführen-de Einheit
Beteiligung	intensiv	moderat	Intensiv	intensiv	k.A.
Beginn der NHP	frühzeitig, mit Aufnahme ins Arbeitspro-gramm	frühzeitig, ohne genaue Definition	frühzeitig, ohne genaue Definition	auf Basis ei-nes Gesetz-entwurfs	wird nicht thematisiert
Verfahren	Prozess, be-ginnend mit Roadmap	dreistufig (Screening, Scoping, As-sessment)	Prozess	zweistufig (Screening RIA, Full RIA)	Dreistufig (Relevanz-analyse, Wir-kungsanaly-se, Beurtei-lung/Optimier ung)
Prüfbereiche	sozial, öko-nomisch, öko-logisch	sozial, öko-nomisch, öko-logisch, Re-gierung	sozial, öko-nomisch, öko-logisch	7 Folgenka-tegorien[19]	sozial, öko-nomisch, ökologisch
Checkliste	umfangreiche offene Fra-genliste als „Denkhilfe“	33 Indikato-ren mit festen Antwortkate-gorien	offene Fra-gen, Verweis auf relevante Dokumente	Beschreibung von Kosten, Nutzen und Folgen für 7 Kategorien	Relevanzana-lyse: 15 Krite-rien u. 6 Ja-/Nein-Fragen, Wirkungs-analyse: 27 Kriterien
Methoden	Freie Metho-denwahl	Freie Metho-denwahl	Kosten-Nutzen-Analyse	v.a. Kosten-Nutzen-Analyse	Freie Metho-denwahl
Transparenz	hoch	gering	hoch	Mittel	gering
Qualitätskon-trolle	ja (IAB)	nein	ja (BRE)	ja (BRU)	nein
Prozessstan-dardisierung	ja	ja	ja	ja	ja
Methoden-standardisie-rung	nein	nein	ja	nein	nein
Implementati-onsrate	hoch	gering (nur Pilotstudien)	hoch	mittel (hoch bei Screening RIA, gering-bei Full RIA)	gering (nur Pilotstudien), außer Agrar- und Ver-kehrssektor

19 Nationale Wettbewerbsfähigkeit, sozial ausgeschlossene oder gefährdete Bevölkerungsgruppen, Umwelt, ökonomische Märkte, Verbraucher und Wettbewerb, Bürgerrechte, Bürokratiebelastung.

3 Designoptionen für eine Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland

Ziel dieses Abschnitts ist es, Optionen für die Ausgestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung für Gesetzesvorhaben in Deutschland aufzuzeigen. Dabei geht es darum, konkrete Designvarianten herauszuarbeiten und einen weiten „Möglichkeitsraum“ aufzuspannen. Die im vorigen Kapitel dargestellten internationalen Erfahrungen mit Gesetzesfolgenabschätzungen und Verfahren der Nachhaltigkeitsprüfung dienen als Grundlage für alternative Modelle, gleichzeitig begründen sie bereits eine erste Bewertung der Stärken und Schwächen verschiedener Designoptionen. Bei der Beschreibung einer möglichen Einführung von Nachhaltigkeitsprüfungen in Deutschland erscheinen uns die folgenden Dimensionen zentral:

- Verhältnis zwischen NHP und GFA,
- Prüfinstanz und Beteiligung,
- Zeitpunkt der Nachhaltigkeitsprüfung,
- Materielle Kriterien und Umsetzung des Proportionalitätsprinzips,
- Methoden der Nachhaltigkeitsprüfung und
- Qualitätssicherung.

An dieser Stelle werden zunächst nur die Vor- und Nachteile der Optionen diskutiert, im folgenden Abschnitt 4 wird dann auf dieser Grundlage ein Vorschlag für die Gestaltung des Prozesses in Deutschland gemacht.

3.1 Gestaltungsoptionen für das Verhältnis zwischen NHP und GFA

Zunächst zu klären wäre, wie sich eine neu einzuführende Nachhaltigkeitsprüfung zum etablierten Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung verhält. Nach § 44 GGO sind bereits heute die „wesentlichen Auswirkungen“ von Gesetzen zu ermitteln und darzustellen, darunter die beabsichtigen Wirkungen und die unbeabsichtigten Nebenfolgen (siehe auch Kapitel 1.1). Die Darstellung muss „im Benehmen mit den jeweils fachlich zuständigen Bundesministerien“ erfolgen. Damit fallen auch Nachhaltigkeitsfolgen prinzipiell in den Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), allerdings erfüllt die derzeitige Praxis nicht annähernd die Anforderungen an eine Nachhaltigkeitsprüfung. Eine Grundentscheidung in Bezug auf die Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland ist daher, ob und wie sie in die allgemeine GFA integriert werden sollte. Drei Optionen scheinen denkbar:

a. NHP als Modul der GFA (z.B. GB neu):

   Nachhaltigkeit wird ähnlich wie andere Folgentypen (z.B. Bürokratiekosten) als ein abgegrenzter Teil der GFA angesehen. Die für Nachhaltige Entwicklung zuständige Organisation in der Exekutive (in Deutschland: Bundeskanzleramt), ein unabhängiges Gremium (ähnlich wie der NKR für Bürokratiekosten) oder ggf. auch mehrere Ministerien, z.B. das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und das Bundesministerium der Finanzen (BMF), könnten eine Unterstützungs- und Kontrollfunktion für Nachhaltigkeitsfolgen übernehmen (äquivalent zur Rolle des Wirtschaftministeriums bei Kosten für die Wirtschaft). Der GFA-Leitfaden könnte spezielle Materialien und Checklisten für die Nachhaltigkeitsprüfung zur Verfügung stellen.

Bewertung: Der Vorteil der Einbindung in die GFA ist die „Passfähigkeit“ zu bestehenden Prozessen der Gesetzesvorbereitung. Andererseits weist die GFA in der Praxis große Defizite auf (formales Abhaken, geringe Transparenz, Fokus auf Rechtfertigung des Entwurfs statt auf Aufdecken von Problemen und Alternativen,

Mitprüfungsmentalität statt gemeinsamer Alternativendiskussion). Sofern die derzeitige Reform der GFA nicht zu einer umfassenden Verbesserung der Praxis führt, werden diese Defizite dann möglicherweise auf die Nachhaltigkeitsprüfung übertragen. Die Umsetzung als separates Modul der GFA birgt das Problem der Abgrenzung, da Nachhaltigkeit (im Sinne des Drei-Säulen-Modells) auch Folgen außerhalb des Moduls (z.B. Kosten für die Wirtschaft, Auswirkungen auf Verbraucher) einschließt. Damit besteht das Risiko, dass Bearbeiter von der Vielschichtigkeit des Nachhaltigkeitsbegriffs überfordert werden.

b. NHP als integriertes Ziel von GFA (z.B. EU, IRL, GB alt)

   Nachhaltigkeit wird als integriertes Ziel von GFA angesehen. Nachhaltigkeitsfolgen werden nicht in einem separaten Modul abgeprüft, stattdessen bedeutet Nachhaltigkeitsprüfung die ausgewogene Abwägung von sozialen, ökonomischen und ökologischen Folgen im Rahmen der gesamten GFA.

Bewertung: Die Umsetzung als integriertes Ziel hat (im Vergleich zur Modul-Option) den Vorteil, dass Nachhaltigkeit für die Bearbeiter (zumindest auf einer abstrakten Ebene) klar als ausgewogene Berücksichtigung aller relevanten Folgen für heutige und zukünftige Generationen definiert wird. Damit eine solche Integrierte Nachhaltigkeitsprüfung effektiv sein kann, müssten dabei die bisher in der GFA unterrepräsentierten Folgen (soziale und ökologische Folgen, sowie Generationengerechtigkeit in allen Bereichen) speziell gestärkt werden – z.B. durch eine Änderung der GGO, durch einen neu gestalteten Leitfaden oder durch ein Kontrollgremium, das eine breite Prüfung sicherstellt.

c. NHP unabhängig von der GFA (z.B. Schweiz, Belgien)

   Die Nachhaltigkeitsprüfung wird nicht als Teil der GFA, sondern als eigenständiges Analyse- und Bewertungsverfahren durchgeführt. Eine separate Nachhaltigkeitsprüfung könnte einen breiteren Ansatz vertreten als die GFA, in der politische Zielvorstellungen ausdrücklich nicht in Frage gestellt werden. Sie könnte nicht nur einzelne Gesetze prüfen, sondern darüber hinaus auch sektorale Politikziele gegeneinander abwägen. Sie könnte wie die GFA vom federführenden Ministerium oder aber von einem unabhängigen wissenschaftlichen oder Politik beratenden Gremium durchgeführt werden (siehe Dimension 2). Nachteilig wäre jedoch, dass die Bearbeiter sich dann unterschiedlichen Prüfanforderungen (GFA, Bürokratiekosten, Nachhaltigkeit) ausgesetzt sähen, die zudem teils überlappend wären. Zudem wäre offen, wer die Zuständigkeit für die Durchsetzung übernehmen würde.

Bewertung: Eine separate Nachhaltigkeitsprüfung wäre ein „Neuanfang“ und hätte damit den Vorteil, dass sie sich nicht in ein bestehendes System mit seinen Eigenheiten und Defiziten einpassen müsste. Die internationalen Erfahrungen mit spezifischen Prüfverfahren zeigen jedoch, dass diese i.d.R. noch schlechter umgesetzt werden als die allgemeinen GFA-Systeme. Vor allem da Nachhaltigkeitsfolgen prinzipiell bereits Teil der GFA sind, hätte eine zusätzliche Nachhaltigkeitsprüfung wohl nur eine Chance auf Umsetzung, wenn sie extrem einfach und wenig zeitaufwändig wäre. Der Mehrwert einer solchen „Abhak-Prüfung“ ist dann allerdings fragwürdig.

3.2 Gestaltungsoptionen für Prüfinstanz und Beteiligung

Die existierenden Verfahren der Politikfolgenabschätzung in verschiedenen europäischen Staaten unterscheiden sich dahingehend, dass manche in erster Linie als verwaltungsinternes Analyseinstrument dienen (z.B. Niederlande), während andere bewusst auch auf die Kommunikation mit externen Akteuren (einschließlich interministe-

rieller Koordination) ausgerichtet sind (z.B. EU, Großbritannien). Bei der Beteiligung von externen Akteuren geht es i.d.R. darum, Informationen zu sammeln, Annahmen zur Diskussion zu stellen und darzustellen, warum ein Regelungsvorschlag fachlich sinnvoll und kosteneffizient ist. Praktisch sind vier Optionen denkbar:

a. Rein interne Prüfung

   Das federführende Ministerium (oder eine spezialisierte, ressortinterne Prüfinstanz) ist für die Durchführung der Prüfung allein verantwortlich und bezieht keine anderen Ministerien oder externen Stakeholder in den Untersuchungsprozess ein. Die Ergebnisse der Prüfung werden den anderen Ministerien im Rahmen der Ressortabstimmung zur Kenntnis gegeben.

Bewertung: Geringster organisatorischer Aufwand und minimales Konfliktpotential. Allerdings scheint es bei einem fachlich breiten Thema wie der Nachhaltigkeit problematisch, auf die Expertise und ggf. auch den Druck durch andere Akteure zu verzichten. Es besteht die Gefahr eines formalistischen „Abhakens".

b. Interne Prüfung mit moderater Beteiligung (z.B. BE, CH)

   Das federführende Ministerium ist für die Prüfung hauptsächlich verantwortlich. Andere Ministerien werden für die in ihrem Verantwortungsbereich befindlichen Folgentypen beteiligt. Betroffene Gruppen (Verbände, Bundesländer etc.) werden informell beteiligt, um bestimmte Teile der Analyse zu unterstützen oder zu kommentieren. Die Ergebnisse der Prüfung werden den anderen Ministerien im Rahmen der Ressortabstimmung und – bei Vorlage an das Parlament – der Öffentlichkeit zur Kenntnis gegeben.

Bewertung: Gewisser organisatorischer Aufwand, aber hohe Flexibilität. Pragmatisch durchführbar, aber Risiko einer eher minimalistischen Umsetzung.

c. Interne Prüfung mit intensiver Beteiligung (z.B. EU, GB)

   Das federführende Ministerium ist für die Prüfung letztverantwortlich, beteiligt jedoch andere Ressorts und betroffene Akteure frühzeitig und formell. Ein Prüfbericht wird bereits in der Entwurfsfassung veröffentlicht, ebenso wie die Stellungnahmen der betroffenen Gruppen. Die Darstellung der Prüfergebnisse enthält Informationen zum Vorgehen (Datenquellen, Liste beteiligter Verbände, etc.).

Bewertung: Hoher organisatorischer Aufwand, würde einen radikalen Wandel gegenüber bestehenden informellen Beteiligungsverfahren bedeuten. Andererseits hoher Anreiz für eine qualitativ hochwertige Prüfung und die Chance, unerwünschte Nachhaltigkeitsfolgen frühzeitig aufzudecken und sinnvolle Alternativen zu entwickeln.

d. Externe Prüfung

   Ein externes Gremium (unabhängiges Forschungsinstitut, neu einzurichtende wissenschaftliche Behörde, o.ä.) wird mit der Prüfung von Regelungsvorhaben aus Nachhaltigkeitssicht betraut. Ein Prüfbericht wird auf Grundlage eines Eckpunktepapiers oder eines Gesetzesentwurfs erarbeitet. Eine solche Organisation (oder ggf. auch unterschiedliche Organisationen) könnte ggf. auch externe und interne Konsultationen organisieren.

Bewertung: Es gibt keine Institution, deren Expertise so breit und deren Kapazität so groß ist, dass sie sich kurzfristig in die etwa 400 Gesetze einarbeiten könnte, die jedes Jahr verabschiedet werden. Selbst wenn man die Prüfung auf eine kleinere Anzahl oder nur einzelne Prüfaspekte beschränken würde, bestünde die Ge-

fahr einer fachlichen Überforderung. In jedem Fall wäre die Option nur mit Hilfe erheblicher finanzieller Ressourcen umzusetzen. Externe Organisationen unterliegen auch anderen Handlungslogiken als die mit der Gesetzesvorbereitung betraute Verwaltung. Fraglich ist auch, wie sichergestellt werden könnte, dass eine externe Institution tatsächlich in einem frühen Stadium am Politikformulierungsprozess beteiligt wird. In einem frühen Stadium sind die Optionen allerdings noch so unkonkret, dass kein eindeutiger Prüfauftrag formuliert werden könnte. Da Nachhaltigkeitsprüfungen außerdem mit enormen Unsicherheiten behaftet und notwendigerweise wertgebunden sind, könnte sich eine solche externe Prüfung dem Vorwurf ausgesetzt sehen, dass sie einen politisch und rechtlich unakzeptablen Eingriff in demokratische Verfahren darstellt.

e. Kombination aus externer und interner Prüfung

Für größere Gesetzgebungsvorhaben wird, ähnlich wie dies in Finnland und Schweden erfolgreich praktiziert wird, eine Sachverständigenkommission berufen, welche mit Experten für den jeweiligen Politikbereich besetzt ist (Ministerialbeamte, Vertreter der Vollzugsbehörden, Parlamentarier, ggf. Wissenschaftler und Interessenvertreter). Die Kommission entwickelt politische Handlungsalternativen und evaluiert diese aus Nachhaltigkeitssicht. Am Ende wird ein Gutachten publiziert, zu welchem ein Konsultationsverfahren stattfindet. Das Kommissionsgutachten und die Ergebnisse der Konsultation bilden die Basis für die Erarbeitung eines konkreten Gesetzentwurfes in der Ministerialverwaltung.

Bewertung: Die Verknüpfung von frühzeitiger Nachhaltigkeitsprüfung, Alternativenbetrachtung und externer Beteiligung fördert eine sachfragenorientierte Politikentwicklung. Ein solches Verfahren ist jedoch zeit- und ressourcenaufwändig und deshalb nur für größere und langfristig angelegte Politik-/Reformvorhaben sinnvoll. Ggf. könnte auch eine Anbindung der Sachverständigenkommissionen an das Parlament in Erwägung gezogen werden (ähnlich den Enquete-Kommissionen, aber mit stärkerem Fokus auf die Erarbeitung von Lösungsvorschlägen für eine konkrete gesetzliche Regelung).

3.3 Gestaltungsoptionen für den Zeitpunkt der NHP

Eine zentrale Frage ist die nach dem geeigneten Zeitpunkt für die Durchführung einer Nachhaltigkeitsprüfung. Eine Nachhaltigkeitsprüfung kann einmalig in einer bestimmten Phase des Politikformulierungsprozesses oder als mehrstufiges Verfahren durchgeführt werden. Ein mehrstufiges Verfahren kann jeweils bestimmte Schwerpunkte für die einzelnen Stufen der Prüfung festlegen (z.B. am Anfang: grundlegende Alternativendiskussion, später: Feinsteuerung der Entwurfsgestaltung). Ausgehend von den Zielen einer Nachhaltigkeitsprüfung sind drei Optionen von besonderer praktischer Relevanz:

a. Einmalige Durchführung auf Basis eines ressortinternen Eckpunktepapiers

Wenn das Handlungsfeld für eine Politikinitiative definiert wird, z.B. durch die politische Spitze oder durch europäisches Recht, sind i.d.R. zwar die Ziele der Politikinitiative grob umrissen, es ist aber noch weitgehend offen, welche Instrumente zum Einsatz kommen und wie diese ausgestaltet werden. Aufgabe des zuständigen Ministeriums in dieser frühen Phase der Politikentwicklung ist es, die Politikziele zu präzisieren sowie grundsätzliche Handlungsoptionen zu identifizieren. Dies erfolgt häufig mit Hilfe eines Eckpunktepapiers, das zentrale Ziele benennt und Alternativen aufzeigt. Die Nachhaltigkeitsprüfung kann sinnvoll auf dieser Basis durchgeführt werden, um die Folgen grundsätzlicher Steu-

erungsalternativen zumindest grob abzuschätzen, um Steuerungsziele detailliert zu beschreiben undden status quo zu analysieren.

Bewertung: Widersprüche und Synergien von Politikalternativen zu den Zielen einer Nachhaltigen Entwicklung können frühzeitig erkannt und berücksichtigt werden. Da die frühe Phase der Politikentwicklung stark durch informelle Vorabstimmungen geprägt ist und aufgrund der fehlenden Konkretisierung der Politikmaßnahmen nur grobe Tendenzaussagen über Folgen möglich sind, ist der erfolgreiche Einsatz einer Nachhaltigkeitsprüfung zu diesem Zeitpunkt kaum durch standardisierte Methoden zu erreichen. Erfolgversprechender sind organisatorische und prozessbezogene Ansätze wie z.B. der verstärkte Einsatz inter-ministerieller Arbeitsgruppen oder die Organisation von Workshops zur Alternativenentwicklung und Nachhaltigkeitsprüfung.

b. Einmalige Durchführung auf der Basis eines Referentenentwurfes

Alternativ kann die Nachhaltigkeitsprüfung auf Basis eines Referentenentwurfes durchgeführt werden. Da der Referentenentwurf bereits eine bis ins Detail ausgearbeitete Gesetzesvorlage darstellt, können in dieser Phase des Politikprozesses tiefere und genauere Analysen von intendierten und nicht-intendierten Regelungseffekten durchgeführt werden. Zwar ist es denkbar, eine solch detaillierte Prüfung für mehrere Regelungsalternativen durchzuführen, in der Praxis finden umfassende Alternativenprüfungen hingegen in einem fortgeschrittenen Stadium der Politikformulierung nicht mehr statt.

Bewertung: Wird die Nachhaltigkeitsprüfung auf Basis eines Referentenentwurfes durchgeführt, kann sie relativ einfach mit den in dieser Phase stattfindenden Beteiligungsverfahren (Ressortabstimmung; Abstimmung mit Ländern, Kommunen und Interessenverbänden) verknüpft werden. Es besteht die Gefahr, dass nur noch marginale Änderungen vorgenommen werden (können) und das Verfahren nur der Rechtfertigung des Vorschlags dient, insbesondere dann, wenn die Nachhaltigkeitsprüfung nicht Teil der Abstimmungsverfahren ist, sondern „end of the pipe“ kurz vor der Kabinettsvorlage stattfindet. Die Ursachen hierfür sind vielfältig: einmal gefundene Kompromisse sollen nicht gefährdet werden, Zeitdruck, Ressourcenknappheit, Primat politischer Anforderungen, fehlende Anschlussfähigkeit des Prüfverfahrens an den realen Prozess der Politikformulierung, etc.

c. Mehrstufiges Vorgehen (z.B. EU, BE, GB, IRL, CH)

Die Nachhaltigkeitsprüfung wird mehrstufig, z. B. in drei Stufen, durchgeführt. Dabei werden bestimmte Zeitpunkte des Politikformulierungsprozesses definiert, mit denen jeweils spezifische Fragestellungen/inhaltliche Schwerpunkte der Nachhaltigkeitsprüfung verknüpft sind (offene und thematisch breit angelegte Fragen am Anfang des Prozesses, fokussierte Fragen in einem späteren Stadium).

- Stufe 1 der Nachhaltigkeitsprüfung findet auf Basis eines Eckpunktepapiers statt. Nachhaltigkeitsauswirkungen verschiedener Regelungsoptionen werden mit Hilfe eines Quick-Scan-Verfahrens grob abgeschätzt und diskutiert. Ziele sind die Stärkung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der Entscheidung für eine grundsätzliche Steuerungsalternative und die Identifizierung von Politikinitiativen, für welche eine ausführliche Nachhaltigkeitsprüfung sinnvoll ist.
- Stufe 2 der Nachhaltigkeitsprüfung erfolgt auf Basis eines Referentenentwurfes. Für diejenigen Politikinitiativen, welche im Zuge des Quick-Scan-Verfahrens als relevant identifiziert worden sind, wird eine ausführliche Nachhaltigkeitsprüfung durchgeführt. Die Ergebnisse des Verfahrens wer-

den publiziert und sind Teil der inter-ministeriellen Abstimmung sowie des Anhörungsverfahrens.

- Stufe 3 der Nachhaltigkeitsprüfung setzt auf den Resultaten der inter-ministeriellen Abstimmung sowie des Anhörungsverfahrens auf und konkretisiert sich in einer Dokumentation der Prüfergebnisse, der ggf. erfolgten Änderungen am Entwurf sowie in einer Zusammenfassung der entsprechenden Stellungnahmen im Rahmen der Abstimmungsrunden. Die Dokumentation wird zusammen mit dem Gesetzentwurf dem Kabinett vorgelegt und ist obligatorischer Bestandteil der Regierungsvorlage an Bundesrat und Bundestag.

Bewertung: Das mehrstufige, z. B. dreistufige Vorgehen entspricht dem Verständnis einer Nachhaltigkeitsprüfung als Prozess und ermöglicht somit eine an die jeweilige Phase der Politikformulierung angepasste Ausrichtung der Prüfung. Ein solcher mehrstufiger und in den Politikprozess integrierter Ansatz wird für die Politikfolgenabschätzung in mehreren Ländern umgesetzt (z.B. Großbritannien, Irland, EU), ist allerdings ressourcenintensiv und stellt hohe Anforderungen an die zuständigen Ministerialbeamten. Gleichzeitig hat sich in Irland gezeigt, dass eine Stufung des Prüfverfahrens auch dazu genutzt werden kann, ausführliche Nachhaltigkeitsprüfungen zu verhindern (siehe Kapitel 2.4).

3.4 Gestaltungsoptionen für die materiellen Prüfkriterien

Nachhaltigkeitsprüfungen stehen vor dem Dilemma, dass einerseits die Berücksichtigung eines breiten Folgenspektrums sichergestellt werden muss, andererseits das Verfahren nicht durch exzessive materielle Anforderungen überlastet werden soll. Wie kann also sichergestellt werden, dass der Prüfaufwand proportional zu den erwarteten Folgen ist? Praktische Optionen sind hier die Nutzung von Prüffragen und die Einrichtung von prozeduralen Standards. Den Ausgangspunkt für die Ableitung materieller Kriterien zur Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene bildet die „Strategie Nachhaltige Entwicklung“ der Bundesregierung aus dem Jahr 2002, welche insgesamt 21 thematische Bereiche einer Nachhaltigen Entwicklung festlegt. Denkbar ist, für alle Themenbereiche materielle Prüffragen auszuarbeiten oder sich grundsätzlich auf ausgewählte Teilbereiche der Nachhaltigkeitsstrategie zu beschränken. Eine dritte Alternative besteht darin, die Prüfkriterien fallbezogen festzulegen.

a. Offene Prüffragen für alle 21 Bereiche der Nachhaltigkeitsstrategie

   Ähnlich wie im Leitfaden der Europäischen Kommission zur Folgenabschätzung werden zu jedem Themenbereich der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie Schlüsselfragen formuliert (z.B. Klimaschutz: Sind klimarelevante Effekte, insbesondere Emissionsveränderungen von Treibhausgasen, zu erwarten?).

Bewertung: Die Formulierung offener Fragen regt die Bearbeiter zum Nachdenken über verschiedene Nachhaltigkeitsfolgen an und ermöglicht im Vergleich zu geschlossenen Fragen eine umfassende Beantwortung. Die Fragen wirken auf eine ganzheitliche Erfassung der Auswirkungen eines Regelungsentwurfs hin. Allerdings ist keine standardisierte Auswertung oder einfache Festlegung von Schwellenwerten (betrifft v.a. die Relevanzprüfung) möglich.

b. Offene Prüffragen für ausgewählte Aspekte der Nachhaltigkeitsstrategie

   Die Nachhaltigkeitsprüfung wird auf solche Aspekte fokussiert, die konstitutiv für den Nachhaltigkeitsbegriff sind und welche im bisherigen Folgenabschätzungssystem nur unzureichend beachtet werden (beispielsweise ökonomische

oder ökologische Folgen, die erst langfristig für zukünftige Generationen auftreten, Aspekte, die Fragen internationaler Gerechtigkeit und/oder den dauerhaften sozialen Zusammenhalt betreffen etc.). Der Ausgangspunkt für die Auswahl dieser Prüffragen bildet demnach die Nachhaltigkeitsstrategie mit einem Fokus auf langfristige und ggf. auch internationale Aspekte.

Bewertung: Eine Fokussierung der materiellen Prüfanforderungen erhöht die Wahrscheinlichkeit ihrer Anwendung in der Praxis, da leichter eine Passfähigkeit zum existierenden Prozess der Politikentwicklung herzustellen ist, und weil die Konflikte mit der tradierten Rechtsetzungskultur in Deutschland nicht so groß sind. Der Anspruch einer ganzheitlichen Betrachtung von Politikmaßnahmen und einer umfassenden Abwägung von Zielkonflikten auf Basis der zu erwartenden direkten und indirekten Folgen wird jedoch konzeptionell aufgegeben. Die bessere Beachtung von Nachhaltigkeitsfolgen bei der Erarbeitung neuer Gesetze ergibt sich stattdessen allein aus dem Diskurs der zuständigen Akteure.

c. Fallbezogene Auswahl von Prüfkriterien auf Basis der Nachhaltigkeitsstrategie durch prozedurale Standards

   Im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung wird nicht standardmäßig ein bestimmtes Set von Fragen abgearbeitet, sondern es erfolgt eine fallbezogene Identifikation relevanter Prüfbereiche. Für die Auswahl wird ein bestimmtes Verfahren festgelegt, denkbar ist ein ressortübergreifend besetzter Ausschuss, aber auch die Beteiligung externer Akteure.

Bewertung: Eine fallbezogene Identifizierung der materiellen Prüfkriterien wird der realen Komplexität von Politikinhalten gerecht, muss aber transparent erfolgen, damit die Entscheidung nicht einseitig interessengeleitet getroffen wird. „Relevanz“ als Auswahlkriterium ist immer mit einem hohen Grad an Subjektivität verbunden.

3.5 Gestaltungsoptionen für Methoden der NHP

Politikfolgenabschätzungen können auf zahlreiche wissenschaftliche Methoden zurückgreifen. Zunächst einmal sind die erwarteten Auswirkungen auf die verschiedenen Teilaspekte von Nachhaltigkeit zu bestimmen. Alleine die Abschätzung ökonomischer Folgen kann auf viele ökonomische Modellfamilien zurückgreifen, für die Abschätzung ökologischer Auswirkungen gibt es Ansätze je nach betrachtetem Objekt und für die Analyse sozialer Auswirkungen gilt analoges. Es gibt keine einzelne Methode, die alle Aspekte in angemessener Weise abbilden könnte.

Eine aktuelle Entwicklung (insbesondere auf EU-Ebene) besteht darin, die für eine Entscheidungssituation oder in einem Politikfeld vordringlichen Fragen in ein einzelnes Modell zu integrieren, um damit Querbeziehungen zwischen verschiedenen Wirkungsbereichen zu identifizieren. Beispiele dafür sind integrierte Klimamodelle, welche die Auswirkungen von Politikmaßnahmen sowohl auf Emissionen als auch auf ökonomische Parameter darstellen können. Je mehr Wirkungsaspekte in ein einzelnes Modell integriert werden sollen, umso aufwändiger ist es, dafür die notwendigen Vorbereitungen (z.B. Parameter, Datensätze, Gleichungen) zu treffen. Die Auswahl der unabhängigen Variablen, welche in die Modelle eingespeist werden, ist nicht selten umstritten. Zudem könnten die Ergebnisse eine Exaktheit der Prognosen suggerieren, welche nicht der Realität entspricht. Eine pragmatischere Alternative zu integrierten Modellberechnungen besteht darin, die verschiedenen Teilaspekte nachhaltiger Entwicklung mit jeweils speziellen Methoden zu analysieren und die Ergebnisse gegeneinander abzuwägen. Typische Schwierigkeiten bei der Bestimmung von Politikfolgen sind unterschiedliche Datenqualitäten (qualitative/quantitative/monetäre Daten) und die Gewin-

nung von Daten zu Nutzen von Politikmaßnahmen gegenüber Daten zu den Kosten (die sich leichter aus dem status quo ableiten lassen).

Eine weitere Methodenfamilie, die für die Abschätzung von Nachhaltigkeitsaspekten relevant ist, sind partizipative Methoden. Hier sollen das Wissen und die Meinungen von Experten und Betroffenen einbezogen werden. Beispiele sind Delphi-Verfahren oder partizipative Szenarienbildungen.

Für einen systematischen Vergleich von Handlungsalternativen müssen die verschiedenen Teilaspekte, sei es, dass sie durch Modellierungen oder durch partizipative Verfahren gewonnen wurden, aggregiert werden. Dafür können multikriterielle Entscheidungsverfahren oder Kosten-Nutzen-Analysen verwendet werden. Eine Schwierigkeit bei der Aggregation ist die gleichwertige und angemessene Behandlung quantitativer und qualitativer Daten.

Eine Herausforderung für Methoden zur Nachhaltigkeitsprüfung besteht darin, Möglichkeiten zur Standardisierung zu identifizieren. Wenn eine Methode bzw. ein Methodensatz vorgegeben werden könnte, dann wäre vergleichsweise leicht zu überprüfen, ob eine umfassende Nachhaltigkeitsprüfung durchgeführt wurde oder nicht. Zudem würden Debatten zu Methoden und Prüfaspekten ggf. minimiert werden. Angesichts der Vielfalt der Prüfaspekte, die bei einer Nachhaltigkeitsprüfung in Frage kommen können, kommen nur solche Ansätze in Frage, die für viele verschiedene Entscheidungssituationen anwendbar sind. Eine Grundentscheidung ist dabei, ob ein quantifizierender Ansatz bevorzugt wird oder qualitative Methoden.

Beispielhaft werden im Folgenden die Kosten-Nutzen-Analyse als ein quantifizierender Ansatz und die Bearbeitung eines Indikatorensatzes diskutiert. Als dritte Option wird die Möglichkeit zur freien Methodenwahl dargestellt.

a. Quantifizierende Methoden: z.B. Kosten-Nutzen-Analyse

   Nachhaltigkeitsfolgen werden so weit wie möglich monetarisiert und in Form von Kosten-Nutzen-Analysen dargestellt. Dabei können auch externe Kosten monetär berechnet werden. Hierzu müssten detaillierte Handreichungen und andere Unterstützungsformen bereitgestellt werden. Im Prinzip sind auch nicht monetäre Effekte monetarisierbar, indem beispielsweise Betroffene nach ihren Zahlungsbereitschaften für bestimmte Güter befragt werden oder Annahmen zu Kosten von Todesfällen oder Krankheiten getroffen werden.

Bewertung: In Geld ausgedrückte Nachhaltigkeitsfolgen könnten sich direkt mit anderen ökonomischen Effekten oder Bürokratiekosten messen. Die öffentliche Aufmerksamkeit würde sich dadurch erhöhen. Ein weiterer Vorteil ist, dass Kosten-Nutzen-Analysen im Prinzip auf jede Entscheidungssituation angewandt werden können. Dennoch ist ein solcher Ansatz in der Praxis sehr problematisch, da die Kosten-Nutzen-Analyse für viele wichtige Folgenarten nicht durchführbar ist (oder nur mit extrem hohem Aufwand, weil die Daten fehlen und erst erhoben werden müssen). Der Ansatz führt daher i.d.R. zu einer starken Verengung der Analyse auf berechenbare Effekte (z.B. Klimafolgen in Großbritannien, siehe Kapitel 2.3). Auseinandersetzungen zu methodischen Fragen, etwa Diskontsätze oder Berechnungsmethoden, wären trotz der vergleichsweise rigiden methodischen Vorgaben erwartbar.

b. Qualitative Methoden aufgrund von Prüfkriterien: Nachhaltigkeitsindikatoren

   Nachhaltigkeitsfolgen werden mit Hilfe eines standardisierten Indikatorensets abgeprüft. Grundlage könnten die Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sein (siehe Abschnitt 3.4 zu materiellen Prüfkriterien). Weiterhin ist eine Ableitung von Prüfkriterien auch auf der Basis von Indikatorensätzen denkbar, die für wissenschaftliche Zwecke erarbeitet wurden. Denkbar wäre, die In-

dikatoren durch moderate Änderungen an die Aufgaben der Gesetzesfolgenabschätzung anzupassen (beispielsweise Herausnahme sehr spezifischer Indikatoren). Die Indikatoren wären dann Grundlage für die Ableitung von Prüffragen, die mit qualitativen Methoden bearbeitet werden könnten.

Bewertung: An dieser Option positiv zu bewerten ist die Möglichkeit der Vergleichbarkeit verschiedener Nachhaltigkeitsprüfungen. Allerdings hat sich die Nutzung von standardisierten Indikatoren in der Praxis als sehr problematisch erwiesen (beispielsweise auf EU-Ebene aufgegeben): Wegen der extrem großen Spannbreite von Regelungsvorhaben – sowohl thematisch, als auch was die Bedeutung angeht – sind Indikatoren häufig irrelevant und entweder über- oder unterkomplex. Wichtige Nachhaltigkeitsfolgen würden nicht erfasst, wenn sie nicht in eine der gegebenen Kategorien fallen. Es ist aus der europäischen Praxis kein Fall bekannt, wo Nachhaltigkeitsindikatoren erfolgreich als Analysemethode (im Sinne eines formalen Bewertungsschemas) eingesetzt werden. Denkbar ist die Nutzung als einfache Checkliste, aber der Mehrwert derart kondensierter Informationen (mit Antworten wie „ja/nein“, „unbekannt“, geringfügig“, „derzeit nicht quantitativ erfassbar“, „abhängig von der Umsetzung in den Ländern“) ist gering. Ein Alternative besteht darin, aus den Prüfkriterien offene Prüffragen abzuleiten, die dann mit qualitativen Aussagen und Begründungen bearbeitet werden.

c. Freie Methodenwahl

Die Auswahl der jeweils relevanten Methoden wird von Fall zu Fall entschieden. Dabei könnte die Entscheidung entweder dem Bearbeiter (z.B. dem federführenden Ministerium) überlassen werden oder bei wichtigen Vorhaben zum Gegenstand kollektiver Aushandlung (z.B. im Rahmen einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe) werden. Ein Leitfaden sollte allgemeine Hinweise zur Auswahl und zur Verfügbarkeit von Methoden geben.

Bewertung: Freie Methodenwahl reduziert die Vergleichbarkeit und birgt das Risiko, dass Methoden interessengeleitet oder minimalistisch ausgewählt werden. Daher ist entweder eine Beteiligung von anderen Ressorts für wichtige Vorhaben sinnvoll oder aber eine Methodenprüfung im Anschluss. Eine freie Methodenwahl erlaubt jedoch eine Auswahl angemessener Methoden und fördert damit echten Erkenntnisgewinn (statt „Abhakens“ eines formellen Pflichtkatalogs). Insgesamt zeigt die Praxis, dass der Mehrwert von Methoden grundsätzlich überschätzt wird und dass Nachhaltigkeitsprüfungen zwangsläufig eine stark qualitative und beschreibende Dimension haben.

3.6 Gestaltungsoptionen für die Qualitätssicherung

Erfahrungen in vielen Ländern haben gezeigt, dass eine breite Implementation von Prüfverfahren nur erreicht werden kann, wenn es starke Ansätze zur Qualitätssicherung gibt. Dabei kann Qualitätssicherung durch grundsätzlich verschiedene Mechanismen gefördert werden, die sich auch gegenseitig ergänzen können.

a. Methodenstandardisierung

Die verpflichtende Vorgabe einer oder mehrerer Methoden kann als Instrument der Qualitätskontrolle dienen. Im breiten und komplexen Feld der Nachhaltigkeitsfolgen kommen als Standardmethoden allerdings wohl nur die Kosten-Nutzen-Analyse und Indikatoren in Frage, die mit jeweils spezifischen Problemen behaftet sind (siehe Abschnitt 3.5).

Bewertung: Angesichts der fachlichen Breite, Komplexität und Unsicherheit von Regelungsfolgen erscheint eine Methodenstandardisierung als die problematischs-

te Art der Qualitätskontrolle. In der internationalen Praxis ist die große Mehrheit aller Folgenabschätzungen überwiegend qualitativ. Die Gründe dafür sind vielfältig: wissenschaftliche Unsicherheiten, fehlende Daten, fehlende Kapazitäten, grundsätzliche Unbestimmtheit, was das Verhalten von Umsetzungsbehörden und Regelungsadressaten angeht etc.

b. Prozessstandardisierung

Qualitätskontrolle kann über die Verpflichtung zu einem bestimmten Vorgehen hergestellt werden, beispielsweise durch im Leitfaden festgelegte Prozessschritte. In den Leitfäden von GFA-Vorreiterländern werden häufig folgende Elemente festgeschrieben: Elemente des Prüfberichts (Beschreibung von Zielen, Regelungsalternativen und Folgen), Beteiligung von bestimmten Akteuren, Fristen für Beteiligung und Veröffentlichungspflichten.

Bewertung: Prozessstandards sind ein hilfreiches Element der Qualitätskontrolle, bieten aber keine Garantie für die Umsetzung, da über reale Prozessabläufe häufig kaum Transparenz besteht. Prozessstandards sollten daher durch andere Mechanismen der Qualitätssicherung ergänzt werden.

c. Transparenz

Öffentlichkeit hat sich in vielen Ländern als wesentliche Triebkraft von Qualität erwiesen. Bearbeiter bemühen sich um seriöse Bearbeitung, wenn sie wissen, dass die Ergebnisse wahrgenommen und möglicherweise angefochten werden. Mögliche Elemente von Öffentlichkeit bei der Nachhaltigkeitsprüfung sind die Verfügbarkeit von Informationen zum Verfahren, die Veröffentlichung von Prüfberichten (möglichst auch im Entwurfsstadium, Beispiel Großbritannien) und die aktive Beteiligung von relevanten Akteuren (innerhalb und außerhalb der Verwaltung) am Prüfprozess.

Bewertung: Obwohl Transparenz allgemein als wichtiger Mechanismus zur Qualitätskontrolle anerkannt ist, stellen auch international nur die wenigsten Prüfverfahren systematisch Öffentlichkeit her. Dies ist dadurch zu erklären, dass Transparenz natürlich auch Risiken birgt: Offenheit – vor allem in Bezug auf Wissenslücken und negative Gesetzesfolgen – kann politisch genutzt werden und zu (unter Umständen auch unberechtigter) Kritik am federführenden Ministerium führen. Insbesondere in der deutschen Verwaltungskultur und im verflochtenen bundesstaatlichen System befinden sich Offenheit und politische Handlungsfähigkeit in einem Spannungsverhältnis.

d. Kontrollgremium

Die Durchführung der Nachhaltigkeitsprüfung wird durch ein unabhängiges Kontrollgremium überwacht, ähnlich dem Nationalen Normenkontrollrat im Bereich der Bürokratiekosten. Ein anderes bemerkenswertes und erfolgreiches Modell ist das der Europäischen Kommission, wo das Impact Assessment Board mit einer kleinen Zahl von hochrangigen Beamten aus verschiedenen Ressorts zusammengesetzt ist, die aber nicht als Vertreter der Ressorts, sondern ad personam berufen sind (siehe Kapitel 2.1).

Bewertung: Eine externe Kontrolle ist politisch und fachlich viel realistischer als eine extern durchgeführte Prüfung. Angesichts der Methoden- und Werteproblematik im Nachhaltigkeitsbereich (siehe Abschnitt 3.5) müsste der Kontrollauftrag sich allerdings eher auf Prozesse und die Nachvollziehbarkeit der dargestellten Nachhaltigkeitsfolgen als auf Methoden und konkrete Inhalte erstrecken. Alternativen zu unabhängigen Kontrollgremien bestehen in der Etablierung exekutiver oder parlamentarischer Gremien zur Qualitätskontrolle.

Abbildung 7: Designoptionen für eine Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland

Dimension	Designoptionen
1. Verhältnis zwischen NHP und GFA	a) NHP als Modul innerhalb der GFA b) NHP als integriertes Ziel von GFA c) NHP unabhängig von der GFA
2. Prüfinstanz und Beteiligung	a) Rein interne Prüfung b) Interne Prüfung mit moderater Beteiligung c) Interne Prüfung mit intensiver Beteiligung d) Externe Prüfung e) Kombination aus externer und interner Prüfung
3. Zeitpunkt der NHP	a) Durchführung auf Basis eines ressortinternen Eckpunktepapiers b) Durchführung auf der Basis eines Referentenentwurfes c) Mehrstufiges Vorgehen
4. Materielle Prüfkriterien	a) Offene Prüffragen für alle 21 Bereiche der Nachhaltigkeitsstrategie b) Offene Prüffragen für ausgewählte Aspekte der Nachhaltigkeitsstrategie c) Fallbezogene Auswahl von Prüfkriterien auf Basis der Nachhaltigkeitsstrategie durch prozedurale Standards
5. Methoden der NHP	a) Quantifizierende Methoden b) Qualitative Methoden aufgrund von Prüfkriterien c) Freie Methodenwahl
6. Qualitätssicherung	a) Methodenstandardisierung b) Prozessstandardisierung c) Transparenz d) Kontrollgremium

4 Prozessgestaltung und Institutionalisierung der Nachhaltigkeitsprüfung

Im vorangegangenen Kapitel wurden grundsätzliche Alternativen für die Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung vorgestellt. Im folgenden Kapitel bilden die Charakteristika des politisch-administrativen Systems Deutschlands sowie aktuelle politische Rahmenbedingungen – und die sich daraus ergebenden Restriktionen – die Grundlage für die Entwicklung eines realistischen und gleichzeitig anspruchsvollen Modells der Nachhaltigkeitsprüfung. Internationale Erfahrungen mit der Anwendung von Nachhaltigkeitsprüfungen (siehe Kapitel 2) werden dabei mit einbezogen.

4.1 Merkmale eines praktikablen Verfahrens zur Stärkung von Nachhaltigkeitsfragen im Gesetzgebungsverfahren

In den folgenden beiden Abschnitten werden zunächst die bisherigen Erfahrungen mit Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland kurz skizziert. Anschließend wird gezeigt, welche Anforderungen eine Nachhaltigkeitsprüfung erfüllen sollte, um real (und nicht nur auf dem Papier) in den Prozess der Gesetzeserstellung verankert zu werden.

4.1.1 Bisherige Erfahrungen in Deutschland

Betrachtet man die bisherigen Erfahrungen mit Folgenabschätzungen in Deutschland, so fällt zunächst auf, dass formalisierte Verfahren zur *ex ante* Abschätzung von Gesetzesfolgen schon seit langem existieren. So enthielt die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) bereits in den 1970er Jahren Vorschriften zur Beschreibung von Alternativen sowie zur Darstellung der zu erwartenden Auswirkungen neuer Gesetze auf die Umwelt, auf Preise und auf Verbraucher. In den folgenden Jahrzehnten wurden diese Vorgaben sukzessive auf andere materielle Prüfbereiche ausgeweitet. Das Bundeskabinett verabschiedete Ende 1984 einen umfangreichen Prüfkatalog für Gesetzesvorhaben („Blaue Prüffragen“). Die „Blauen Prüffragen“ blieben in der Praxis jedoch bedeutungslos (Deutscher Bundestag 1998, S. 324; Zypries/ Peters 2000), auch die Ergänzung der GGO II von 1996 konnte hier keine Abhilfe schaffen. Im Zuge einer umfassenden GGO-Novellierung im Jahr 2000 wurde deshalb die Zahl der materiellen Einzelvorschriften zur Darstellung von Gesetzesfolgen deutlich reduziert und gleichzeitig ein integratives Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung neu eingeführt. § 44 Abs. 1 GGO definiert Gesetzesfolgen dabei als „die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes (…). Sie umfassen die beabsichtigten Wirkungen und die unbeabsichtigten Nebenwirkungen.” Die GGO legt weiterhin fest, dass die Darstellung der voraussichtlichen Gesetzesfolgen im Benehmen mit den jeweils fachlich zuständigen Bundesministerien erfolgen sollte und hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen erkennen lassen muss, worauf die Berechnungen oder die Annahmen beruhen.

In der Praxis erwies sich die Umsetzung der GFA – nicht nur in Deutschland – als außerordentlich schwierig (Konzendorf 2009). In vielen Fällen wird darauf verzichtet, Alternativen abzuwägen, der Fokus wird auf die beabsichtigten Folgen gelegt, Prozess und Ergebnisse werden nicht veröffentlicht (Hertin, Jacob et al. 2008). Für Deutschland zeigte eine stichprobenartige Untersuchung von 25 Gesetzgebungsvorhaben durch den Bundesrechnungshof im Jahr 2004, dass ein großer Teil der untersuchten Gesetzesmaterialien die Kriterien der GGO nur unzureichend berücksichtigte, dass Zahlen zu Gesetzesauswirkungen häufig nicht begründet werden konnten, und dass unbeabsichtigte Nebenwirkungen bei der Begründung der Gesetzesvorlagen keine größere Aufmerksamkeit fanden. (Deutscher Bundestag 2004, S. 105f). Eine empirische Auswertung der Gesetzesvorblätter und -begründungen aller Regierungsentwürfe

aus dem Jahr 2006 verdeutlichte außerdem, dass Folgenabschätzungen oft nur durchgeführt werden, um den formalen Verpflichtungen der GGO Genüge zu tun (Veit 2008).

4.1.2 Bürokratiekostenschätzung

Die 2006 eingeführte Bürokratiekostenschätzung mit Hilfe des in den Niederlanden entwickelten Standardkosten-Modells (SKM) wird im Vergleich dazu erfolgreicher umgesetzt (Jann/ Jantz 2008; Veit 2008). Der Erfolg der Bürokratiekostenschätzung liegt nicht zuletzt darin begründet, dass schwierige gesellschaftliche Fragen mit Hilfe des SKM auf eine einfache Messgröße reduziert werden. Die besondere Attraktivität des SKM liegt in einer sehr starken Komplexitätsreduzierung, in klaren Handlungsanweisungen (Definition und Methode) und in der Produktion von konkreten Zahlen. Im Gegensatz zur GFA spielen qualitative Folgenbetrachtungen im SKM ebenso wenig eine Rolle wie die Abwägung von Kosten und Nutzen. Diese Beschränkung ist ein Vorteil, wenn man davon ausgeht, dass Argumente dann eine besonders hohe Chance auf Beachtung im politischen Diskurs haben, wenn sie quantifizierbar sind. Da bürokratische Lasten für Unternehmen, Bürger und andere gesellschaftliche Akteure einen diffusen Charakter aufweisen, sind sie im politischen Aushandlungsprozess der Interessen unterrepräsentiert. Das SKM ist also vor allem deshalb ein Erfolgsmodell, weil es durch argumentatives Aufrüsten die Beachtung eines bestimmten, eingegrenzten Folgenaspektes im politischen Aushandlungsprozess unterstützt (Jann/ Wegrich 2008). Erfolgsfaktoren der Bürokratiekostenschätzung sind:

1) die Integration in die GFA und die Kompatibilität mit dem Entscheidungsverfahren (Bürokratiekostenmessung stellt Prozesse der Entscheidungsvorbereitung nicht in Frage);
2) die einfache, standardisierte Methode mit der Reduktion auf einen einzelnen Indikator;
3) die zentrale Unterstützung durch die Geschäftsstelle Bürokratieabbau bzw. das Statistische Bundesamt und
4) die externe Kontrolle durch den gesetzlich eingesetzten Nationalen Normenkontrollrat (NKR).

Da Nachhaltigkeit ebenso wie Bürokratieabbau ein politisches Querschnittsthema ist, stellt sich die Frage, inwiefern das Erfolgsrezept der Integration der Bürokratiekostenschätzung in die Gesetzesvorbereitung der Exekutive auf den Bereich der Nachhaltigkeit übertragen werden kann.

4.1.3 Merkmale eines erfolgreichen NHP-Verfahrens für Deutschland

Die Erfahrungen mit der Bürokratiekostenschätzung haben gezeigt, dass die Integration des Verfahrens in das bestehende System der GFA, trotz deren Umsetzungsschwächen, als ein Erfolgsfaktor zu werten ist. Die Nachhaltigkeitsprüfung sollte deshalb ebenfalls als ein Teil der allgemeinen Gesetzesfolgenabschätzung nach § 44 GGO konzipiert werden. Die Integration in die GFA besitzt den Vorteil der Passfähigkeit zum bestehenden System der Gesetzesvorbereitung in der bundesdeutschen Ministerialverwaltung. Inkrementelle Reformstrategien (wie die Integration der Nachhaltigkeitsprüfung in die GFA) sind leichter durchsetzbar und treffen i.d.R. auf eine höhere Akzeptanz bei den Reformadressaten. Es ist also zu erwarten, dass die mit Gesetzgebung befassten Ministerialbeamten eine inkrementelle Änderung der GGO-Vorschriften zur Prüfung von Gesetzesfolgen besser akzeptieren werden als die Etablierung eines unabhängigen zusätzlichen Prüfverfahrens. Zudem haben Erfahrungen in der Schweiz und in Belgien gezeigt, dass Nachhaltigkeitsprüfungen, die nicht mit den existierenden Prüf- und Abstimmungsmechanismen verknüpft werden, in der Praxis meist bedeutungslos bleiben (siehe Kapitel 2.2 und 2.5).

Die Einbindung der Nachhaltigkeitsprüfung in das bestehende GFA-System ist jedoch nicht nur aufgrund dieser funktionalen Vorteile zu empfehlen, sondern entspricht auch den bisherigen politischen Beschlüssen zur Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland. So verpflichtet der Kabinettsbeschluss über den „Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ die Ressorts darauf, künftig bei jedem Gesetz und bei jeder Rechtsverordnung danach zu fragen, „welche Auswirkungen das Vorhaben auf Aspekte nachhaltiger Entwicklung hat“ (Bundesregierung 2008, S. 12). Zudem ist geplant, die Anforderung zur ex ante Prüfung von Nachhaltigkeitsfolgen im Gesetzgebungsverfahren in die GGO-Artikel zur Gesetzenfolgenabschätzung aufzunehmen.

Während die Integration in das bestehende GFA-System unproblematisch ist, kann der zweite Erfolgsfaktor der Bürokratiekostenmessung – die Qualitätssicherung und Umsetzungskontrolle über Methodenstandardisierung – nicht so leicht auf die Nachhaltigkeitsprüfung übertragen werden. Nachhaltigkeitsprüfungen sind grundsätzlich sehr komplex, mit erheblichen Unsicherheiten behaftet und notwendigerweise wertgebunden. Die vielen verschiedenen Teilaspekte und die unterschiedlichen Entscheidungssituationen können weder durch einen einzelnen Indikator noch durch eine standardisierte Methode zu einer sinnvollen Kennziffer aggregiert werden. Es gibt keine gemeinsame „Währung“ für Nachhaltigkeit, damit kann es auch keine einzelne Nachhaltigkeitskennziffer geben. In noch stärkerem Maße als für die Bürokratiekostenschätzung gilt deshalb für die Nachhaltigkeitsprüfung, dass sie sowohl ein Analyseverfahren, als auch ein Kommunikationsinstrument ist. Als Analyseinstrument dient die Nachhaltigkeitsprüfung dazu, mit Hilfe sozialwissenschaftlicher Methoden intendierte und nicht-intendierte Folgen eines Regelungsentwurfes einzuschätzen. Dadurch kann z.B. Transparenz über Zielkonflikte geschaffen werden, oder es können Entwicklungen und Risiken, die aus Nachhaltigkeitssicht nicht wünschenswert sind, frühzeitig erkannt werden.

Die Möglichkeiten zur exakten Prognose zukünftiger gesellschaftlicher Entwicklungen sind jedoch begrenzt. Auch mit wissenschaftlichen Methoden durchgeführte ex ante Abschätzungen von Gesetzesfolgen beruhen notwendigerweise auf unsicheren Annahmen über Kausalzusammenhänge, auf Vereinfachungen und Reduzierungen und damit auf wertgebundenen Entscheidungen. Kommunikation über Nachhaltigkeitsfolgen und gegensätzliche Experteneinschätzungen ist deshalb ein zentrales Element der Nachhaltigkeitsprüfung. Ziel der Nachhaltigkeitsprüfung muss es sein, Nachhaltigkeitsfolgen, denen es an einer einflussreichen Interessenvertretung mangelt (insbesondere langfristige, ökologische und soziale Ziele), im Prozess der Gesetzesformulierung zu stärken. Dies geschieht in der Praxis dadurch, dass die Nachhaltigkeitsprüfung nicht als singuläre Prüfung stattfindet, sondern als ein mehrstufiges Prüfverfahren mit Beteiligung von betroffenen Ministerien und externen Stakeholdern konzipiert wird. Im verwaltungsinternen Verfahren werden nachhaltigkeitsrelevante Gesetzesfolgen dabei zum Gegenstand eines nach bestimmten Minimalstandards strukturierten Diskussionsprozesses zwischen den Bundesministerien (als Experten für jeweils spezifische Folgenaspekte) gemacht. So wird sichergestellt, dass Nachhaltigkeitsfolgen in der vorparlamentarischen Phase des Gesetzgebungsprozesses genügend Aufmerksamkeit erhalten.

Die Betonung der Kommunikationsfunktion der Nachhaltigkeitsprüfung verbunden mit der dargestellten Komplexität und der (i.d.R. zu erwartenden) Kontroversität einer ex ante Bewertung von Nachhaltigkeitsfolgen impliziert, dass Qualitätssicherung der Nachhaltigkeitsprüfung nicht über eine Methodenstandardisierung erfolgen kann. Umso wichtiger ist die Festlegung von Prozessstandards. Dabei ist zu beachten, dass Gesetzgebung in modernen Gesellschaften nicht in allen Politikfeldern nach demselben Standard-Ablaufschema erfolgen kann. Je nach Regelungsproblem sollte beispielsweise der Grad der Einbeziehung externer Akteure erheblich variieren. Flexibilität in der formalen und inhaltlichen Ausgestaltung des Politikformulierungsprozesses entspricht den komplexen Anforderungen an die heutige Gesetzgebung. Flexibilität und

(Prozess-)Standardisierung erfüllen also jeweils wichtige Funktionen im Gesetzgebungsverfahren. Ziel ist es, eine angemessene Mischung aus flexibler, fallbezogener Prozessgestaltung und der Festlegung von Mindeststandards zur Qualitätssicherung zu finden. Als Basis für eine Umsetzungskontrolle der Nachhaltigkeitsprüfung empfiehlt es sich, für die Nachhaltigkeitsprüfung bestimmte prüfbare Mindest-Prozesstandards zu definieren und diese durch Transparenzregeln zu ergänzen. Diese beiden Mechanismen (Prozesstandards, Transparenzstandards) sollen eine ausgewogene Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsinteressen im Gesetzgebungsverfahren sicherstellen.

Die inhaltliche Qualitätssicherung der Nachhaltigkeitsprüfung findet dann nicht durch ein verwaltungsinternes oder unabhängiges Prüfgremium statt, sondern ist dezentral auf verschiedene Akteure verteilt. Qualitätssicherung funktioniert im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung also über Diskurssteuerung, indem andere betroffenen Ministerien, Parlamentsvertreter und/oder externe Akteure die Möglichkeit erhalten, zu einem frühen Zeitpunkt der Gesetzesentwicklung ihre (ggf. mit der Einschätzung des federführenden Ministeriums) konkurrierenden Annahmen über nachhaltigkeitsrelevante Gesetzesfolgen und deren Bewertung in den Prozess einzubringen.

Die Nachhaltigkeitsprüfung sollte aufgrund der Komplexität und Differenziertheit der Prüfinhalte mehrstufig sein. Das Proportionalitätsprinzip kommt dabei in zweierlei Hinsicht zur Anwendung. Zum einen werden nur diejenigen Gesetzentwürfe, von denen wesentliche Nachhaltigkeitswirkungen zu erwarten sind, einer vertieften Prüfung unterzogen und zum anderen werden nicht immer alle Prüfaspekte untersucht, sondern es erfolgt jeweils eine fallbezogene Auswahl relevanter Folgenbereiche. Die Nachhaltigkeitsprüfung im deutschen Gesetzgebungsverfahren sollte deshalb, wie dies in allen anderen Ländern auch der Fall ist, aus einer Vorprüfung und einer Hauptprüfung bestehen. Bei der Planung und Durchführung der Hauptprüfung erhalten die zuständigen Bearbeiter idealer Weise Unterstützung und Beratung durch ein „Help Desk“. Dieser „Help Desk“ wäre in Deutschland am besten im Bundeskanzleramt anzusiedeln. Hierfür gibt es mehrere Gründe: Zum einen besitzt das Bundeskanzleramt die Zuständigkeit für das Thema der Nachhaltigen Entwicklung und zum anderen ist auch die Aufgabe der Umsetzungskontrolle (Einhaltung von Prozessstandards und Transparenzregeln) sinnvoller Weise im Bundeskanzleramt zu verankern. Neben dem Bundeskanzleramt käme auch eine Ausweitung des Mandats des NKR in Frage: Der NKR und die Geschäftsstelle erfüllt im Rahmen der Bürokratiekostenmessung eine entsprechende Funktion. Die Ressorts suchen zum Teil schon frühzeitig in der Gesetzesvorbereitung den Kontakt zum NKR um sich dessen Expertise zu nutze zu machen. Eine entsprechende Funktion in der Nachhaltigkeitsprüfung, sei es durch das Kanzleramt oder den NKR, wäre in jedem Fall wünschenswert.

Eine materielle Qualitätsprüfung durch ein Ressort wie sie etwa im britischen und europäischen Folgenabschätzungs-System durchgeführt wird, ist in Deutschland wegen des ausgeprägten Ressortprinzips kaum vorstellbar. Eventuelle Konflikte ließen sich erst vergleichsweise spät und damit auf hoher politischer Ebene, eventuell sogar erst im Kabinett thematisieren und lösen. Erschwerend für eine Qualitätssicherung durch Ressorts oder das Bundeskanzleramt kommt der Umstand hinzu, dass in Deutschland Koalitionsregierungen überwiegen, wodurch eine Parteipolitisierung der Qualitätskontrolle begünstigt werden könnte. Eine externe Qualitätssicherung durch spezialisierte Behörden nach wissenschaftlichen Kriterien ist nicht sachgemäß und hat sich auch in der allgemeinen Folgenabschätzung nirgendwo durchgesetzt (siehe Kapitel 2).

In Deutschland kommt mit dem im Bundestag eingerichteten Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung allerdings ein Gremium für eine Qualitätssicherung in Frage, das international ohne Beispiel wäre. Der Beirat hätte den Vorteil, dass er als Teil des Gesetzgebers in hohem Maße legitimiert ist und zugleich die nötige Sachkompetenz besitzt. Es wäre allerdings zu konkretisieren, wie der Prüfauftrag im Einzelnen aussehen könnte, wie ggf. fehlende oder unzureichende Prüfungen insbesondere im

Verhältnis zum jeweils federführenden Parlamentsausschuss sanktioniert werden könnten und welche Ressourcen dafür notwendig wären.

Zusammenfassend sind folgende Gestaltungselemente einer Nachhaltigkeitsprüfung für Deutschland zu empfehlen:

- **Verhältnis von NHP und GFA**: Integration in das bestehende System der Gesetzesfolgenabschätzung (Nachhaltigkeitsprüfung als ein Modul der GFA wie im Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie vorgesehen)
- **Prüfinstanz und Beteiligung**: Konzipierung der Nachhaltigkeitsprüfung als Analyse- und Kommunikationsinstrument (zentrale Bedeutung von Beteilungsverfahren)
- **Zeitpunkt der NHP**: Durchführung einer mehrstufigen und den Gesetzgebungsprozess begleitenden Nachhaltigkeitsprüfung (Vor- und Hauptprüfung)
- **Materielle Prüfkriterien:** Ableitung der Prüfkriterien aus der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und differenzierte Anwendung in der Vor- bzw. Hauptprüfung (Anwendung des Proportionalitätsprinzips)
- **Methoden der NHP**: Keine Methodenstandardisierung, aber Einrichtung eines „Help Desk“ für methodische Fragen im Bundeskanzleramt
- **Qualitätssicherung**: Sicherstellung der Umsetzung der Nachhaltigkeitsprüfung durch Prozessstandards und Transparenzregeln, deren Einhaltung von einem „Watchdog“ (Bundeskanzleramt oder NKR) kontrolliert wird. Dezentrale, materielle Qualitätssicherung über Diskursgestaltung (Kompatibilität mit dem bestehenden Verfahren der Gesetzgebung) und zentrale, materielle Qualitätskontrolle durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung.

4.2 Der Prozess der Nachhaltigkeitsprüfung

Wie bereits erläutert kann eine Nachhaltigkeitsprüfung, die als Analyse- und Kommunikationsinstrument verstanden wird, keine singuläre Prüfung sein, die zu einem bestimmten Zeitpunkt des Gesetzgebungsprozesses stattfindet und dann abgeschlossen ist. Eine diskursiv orientierte Nachhaltigkeitsprüfung sollte eng mit dem Rechtsetzungsprozess verwoben sein. Sie ergänzt diesen um bestimmte organisatorische und prozedurale Regelungen. Nachhaltigkeitsprüfung ist ein Prozess, der idealtypisch in verschiedene Prozessschritte zerlegt werden kann.

Im Folgenden werden die einzelnen Prozesselemente dargestellt und der entsprechenden Phase der Politikentwicklung zugeordnet. Die einzelnen Prozessschritte können dabei als „Grundgerüst“ der Gesetzgebung verstanden werden, welches im Einzelfall – je nach Art der Politikinitiative und der relevanten Prüfaspekte – flexibel auszugestalten ist. Beispielsweise kann eine Vorprüfung auf Basis eines Eckpunktepapiers oder erst auf Basis eines fertigen Referentenentwurfes stattfinden, sie kann vom zuständigen Bearbeiter weitgehend allein oder in enger Kooperation mit anderen betroffenen Ressorts gemeinsam durchgeführt werden. Unabhängig von der notwendigen Flexibilität werden einige zentrale Mindest-Prozessstandards definiert, deren Einhaltung von Dritten überprüft werden kann.

(1) Problembeschreibung

Die Basis für die Entwicklung von politischen Handlungsalternativen und deren Folgenabschätzung ist die Beschreibung des Problems und der politischen Ziele: Welche Verhaltensänderungen welcher Zielgruppen sollen durch ein Gesetz oder eine Verordnung erreicht werden? Was würde passieren, wenn keine Maßnahmen ergriffen werden? Bereits diese Analysen können die Anforderungen nachhaltiger

Entwicklung berücksichtigen. Eine Problem- und Zielbeschreibung mit direktem Bezug zu Nachhaltigkeitsaspekten kann bereits Teil eines Eckpunktepapiers sein, spätestens aber Gegenstand eines Referentenentwurfs (knappe Erläuterung unter den Gliederungspunkten A und B des Gesetzesvorblattes, ausführliche Darstellung in der Gesetzesbegründung).

(2) Vorprüfung

Die Vorprüfung eines Referentenentwurfs dient der ersten, groben Identifizierung nachhaltigkeitsrelevanter Gesetzesfolgen und der Abschätzung des Prüfungsumfangs. Sie sollte spätestens auf Basis eines Referentenentwurfes erfolgen. Ziel ist es, offensichtlich irrelevante Prüfaspekte auszuschließen oder auch ganze Gesetzesvorhaben von der Nachhaltigkeitsprüfung auszunehmen. Als Prüfinhalte liegen die Themenbereiche und Managementregeln der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie nahe. Die Durchführung einer Vorprüfung auf dieser Basis ist gut dokumentierbar und besitzt zudem den Vorteil einer Integration der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie in konkrete Gesetzgebungsprozesse.

Der zuständige Bearbeiter im federführenden Ministerium holt sich für die Durchführung der Vorprüfung bedarfsbezogen und informell fachliche Unterstützung aus anderen Referaten des eigenen Ressorts sowie aus anderen Ministerien. Gegebenenfalls werden Externe (z.B. Verbandsvertreter) als Sachverständige zu einzelnen Aspekten der Vorprüfung um eine Einschätzung gebeten. Bei größeren Reformvorhaben ist es denkbar, einen Vorprüfungs-Workshop mit Vertretern aus anderen betroffenen Ressorts und ggf. externen Experten durchzuführen, in welchem die zu erwartenden Auswirkungen des Regelungsvorhabens diskutiert und durchzuführende Bewertungen aus verschiedenen fachlichen Blickwinkeln heraus diskutiert werden. Forschungsaufträge an Externe werden im Rahmen der Vorprüfung nicht vergeben; es handelt sich vielmehr um eine erste Einschätzung von Sachverständigen (damit sind in erster Linie die entsprechenden Fachleute in den Ministerien gemeint) auf Basis ihres Erfahrungswissens sowie auf Grundlage vorhandener Daten, ohne dass anspruchsvolle wissenschaftliche Untersuchungen durchgeführt werden.

Die Ergebnisse der Vorprüfung können vom federführenden Referat übersichtlich dokumentiert werden und als Teil der Gesetzesbegründung zum Referentenentwurf anderen betroffenen Ministerien, dem Bundeskanzleramt, den konsultierten Bundesländern und kommunalen Spitzenverbänden sowie Verbänden und anderen Interessierten zugänglich gemacht werden. Ein weiteres wichtiges Ergebnis der Vorprüfung ist – im Falle von erwarteter Nachhaltigkeitsrelevanz eines Gesetzesvorhabens – ein detaillierter Projektplan für die Hauptprüfung (Scoping), in dem die Untersuchungstiefe, Methoden und ggf. einzubeziehende Akteure dargelegt werden. Die Erstellung des Projektplans erfolgt bei wichtigen Vorhaben durch fallweise gebildete ressortübergreifende Arbeitsgruppen der fachlich betroffenen Ministerien.

(3) Hauptprüfung

In der Hauptprüfung werden, nach Abstimmung mit dem Help Desk im Bundeskanzleramt, die als bedeutsam eingeschätzten Nachhaltigkeitsfolgen genauer untersucht. Die Verantwortung liegt wiederum beim federführenden Ministerium. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das gesamte Prüfverfahren alleinige Aufgabe des zuständigen Gesetzgebungsreferenten ist. Die Rolle des federführenden Bearbeiters ist eher als die eines „Projektmanagers“ zu verstehen, welcher den Prozess der Nachhaltigkeitsprüfung steuert, Diskussionsprozesse moderiert sowie Ergebnisse zusammenfasst und dokumentiert. Zur Durchführung der vertieften Betrachtung

ausgewählter Folgenbereiche im Rahmen der Hauptprüfung holt das federführende Referat die Expertise von anderen Ressorts sowie ggf. auch von Vollzugsbehörden, Wissenschaftlern, Normadressaten und anderen direkt oder indirekt betroffenen gesellschaftlichen Akteuren ein. Dieser Prozess der Wissensgenerierung kann – je nach Untersuchungsgegenstand und Zeitrahmen – durch eine mehr oder weniger starke Beteiligung und Offenheit geprägt sein. Er reicht in der Praxis von der ad hoc Einbeziehung von Experten über die Durchführung von Expertenworkshops oder Anhörungen bis hin zur Bildung von längerfristig mit dieser Aufgabe befassten ressortübergreifenden Arbeitsgruppen.

Für besonders relevante Folgenbereiche mit hoher Unsicherheit über die zu erwartenden Auswirkungen ist die Vergabe von Forschungsaufträgen an externe wissenschaftliche Einrichtungen oder an Institutionen der Ressortforschung möglich. Internationale Erfahrungen zeigen, dass es keine standardisierte Methode gibt, um die Vielzahl der Prüfaspekte für unterschiedliche Gesetzesvorhaben angemessen zu beurteilen. I.d.R. wird im Rahmen der Hauptprüfung nicht nur *eine* Erhebungs- und/oder Analysemethode zur Anwendung kommen, sondern es wird sich um einen Methodenmix handeln. Eine Quantifizierung der erwarteten Folgen sollte so weit wie möglich versucht werden. Die Ergebnisse der Hauptprüfung und die Informationsquellen werden vom zuständigen Bearbeiter dokumentiert. Diese Dokumentation ist obligatorischer Bestandteil der Gesetzesbegründung. Auf dem Gesetzesvorblatt werden die zentralen Ergebnisse der Nachhaltigkeitsprüfung (Zielkonflikte und deren Bewertung) kurz und knapp dargestellt. Es ist zu empfehlen, das Gesetzesvorblatt zu diesem Zweck um einen eigenständigen Gliederungspunkt „Nachhaltigkeitsprüfung“ zu erweitern. Hierfür wäre eine Änderung der GGO nötig.

(4) Konsultationen

Die Dokumentation der Ergebnisse der Vorprüfung und ggf. der Hauptprüfung sind verpflichtender Teil des Referentenentwurfes im Zuge der formalen Ressortabstimmung und im externen Konsultationsverfahren (Prozessstandard).

In der Ressortabstimmung prüfen mitzeichnende Ministerien, ob die Einschätzung der nachhaltigkeitsrelevanten Gesetzesfolgen ihres Zuständigkeitsbereiches plausibel ist. Die Ressorts können – wie im allgemeinen GFA-Verfahren auch – ggf. konkurrierende eigene Einschätzungen sowie Daten oder Forschungsergebnisse zu bestimmten Aspekten der Nachhaltigkeitsprüfung vorlegen und das federführende Ministerium zur Nachbesserung auffordern. Im Zuge der Stärkung der Durchsetzungsfähigkeit einzelner Ressorts in diesem Verfahren, könnte darüber nachgedacht werden, die formalen Kompetenzen bestimmter Ressorts zu stärken. Ähnlich wie das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in frauenpolitischen Angelegenheiten und das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in verbraucherschutzpolitischen Fragen könnte über ein besonderes Initiativrecht einzelner Ressorts im Kabinett nachgedacht werden, welches die Auf- oder Absetzung von Tagesordnungspunkten im Kabinett ermöglicht. Hierzu wäre eine Änderung der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) nötig. So ist beispielsweise denkbar, dass das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit die Kompetenz erhält, einen Gesetzentwurf von der Tagesordnung des Kabinetts abzusetzen, wenn die ökologischen Folgen der Regelung im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung nicht hinreichend dokumentiert worden sind. Ähnliche Rechte könnten auch für das Thema Generationengerechtigkeit definiert werden; hier sind jedoch in einem ersten Schritt Zuständigkeiten zu klären und in der GGO zu verankern.

Im externen Konsultationsverfahren können Länder, kommunale Spitzenverbände, Interessengruppen und andere betroffene Akteure auf der Basis der Prüfungen

Stellungnahmen zu dem Entwurf wie auch zu den erwarteten Folgen auf Nachhaltigkeitsaspekte abgeben.

(5) Dokumentation in der Gesetzesbegründung

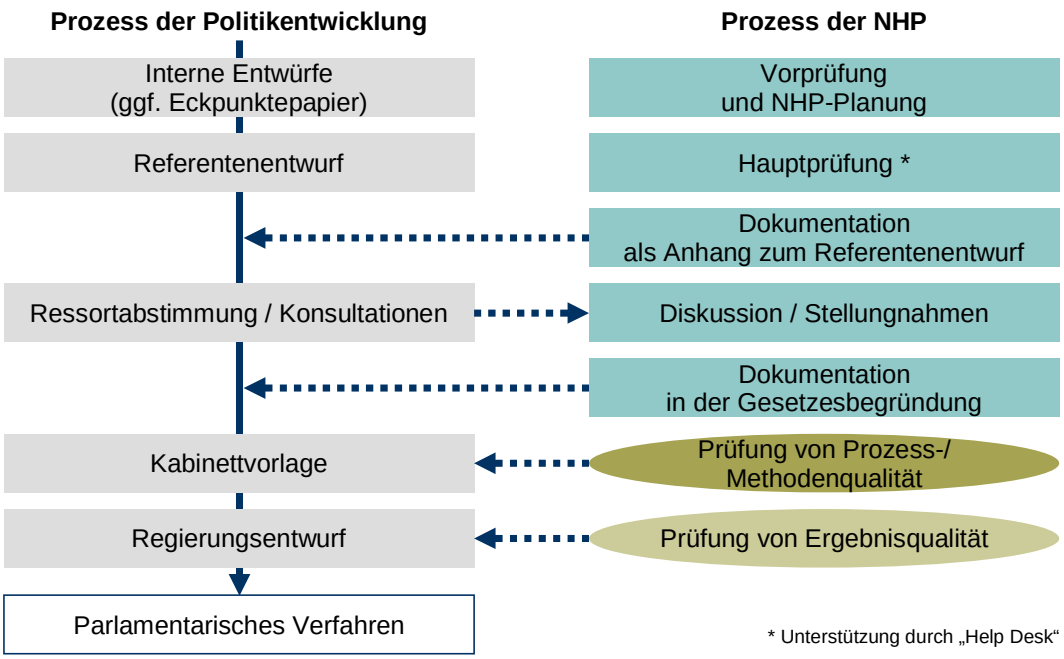
Nach Abschluss des internen und externen Konsultationsverfahrens wird die Dokumentation und Bewertung der Nachhaltigkeitsfolgen aus Vor- und ggf. Hauptprüfung noch einmal überarbeitet und in kondensierter Form in der Gesetzesbegründung und auf dem Gesetzesvorblatt dargestellt. Dabei wird Transparenz darüber hergestellt, in welchen Bereichen unter den Konsultationsteilnehmern kein Konsens über die zu erwartenden Folgewirkungen erzielt werden konnte. Die Dokumentation der Nachhaltigkeitsprüfung und des Diskussionsprozesses bildet einen eigenständigen Abschnitt im Allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung.

(6) Qualitätssicherung

Die inhaltliche Komplexität von Nachhaltigkeitsprüfungen erfordert eine fachliche Unterstützung der zuständigen Bearbeiter eines Gesetzgebungsvorhabens sowohl dezentral in den Ressorts, als auch zentral im Bundeskanzleramt. Das Bundeskanzleramt ist federführend für Fragen der nachhaltigen Entwicklung zuständig. Die Funktion der fachlichen Unterstützung der Nachhaltigkeitsprüfung wird deshalb ebenso wie die Aufgabe der prozeduralen Qualitätssicherung in einer Stabsstelle im Bundeskanzleramt (oder ggf. auch NKR) verankert. Im parlamentarischen Gesetzgebungsprozess fungiert der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung als Kontrollgremium für die materielle Qualität der Nachhaltigkeitsprüfung.

Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die einzelnen Prozesselemente einer möglichen Nachhaltigkeitsprüfung (für Gesetze) in Deutschland:

Abbildung 8. Prozesselemente einer möglichen Nachhaltigkeitsprüfung



4.3 Organisation und Qualitätssicherung

Ziel der Nachhaltigkeitsprüfung ist es, übergeordnete Politikziele durch Meta-Regulierung – d.h. die Setzung von Normen und Standards für den Gesetzgebungsprozess – umzusetzen (Veit 2009; Wegrich 2008). Sowohl Regulierungspolitik als auch Nachhaltigkeitspolitik sind Querschnittsthemen, deren Implementationserfolg ganz wesentlich davon abhängen, inwieweit es gelingt, die Fachleute aus verschiedenen Sektoren mit „ins Boot zu holen“. Die folgenden Ausführungen setzen sich deshalb mit der Frage auseinander, welcher Akteur bzw. welche Akteure innerhalb des politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik Deutschland die schwierige Aufgabe der Koordination und Steuerung der Nachhaltigkeitsprüfung übernehmen könnten.

4.3.1 Anforderungen an die Organisation des Reformbereiches

Sowohl beim Thema Nachhaltige Entwicklung als auch in der Reformpolitik zur besseren Rechtsetzung in Deutschland kommt dem Bundeskanzleramt eine besondere, potentiell innovative Rolle zu. Das Bundeskanzleramt ist in Deutschland traditionell „ressortfrei“ (d.h. ohne eigene fachliche Zuständigkeiten) und nimmt vor allem Koordinationsaufgaben wahr. Dieser Aufgabenschwerpunkt spiegelt sich organisatorisch in der Institution der Spiegelreferate sowie im Verfahren der Personalrotation wider. Beamte im Bundeskanzleramt sind fast durchgängig beliehenes Personal aus den Ressorts. Sie bleiben an dem entsendenden Ressort (ihrem „Mutterhaus“) verbunden und setzen nach der Zeit im Bundeskanzleramt, die häufig nur einige wenige Jahre dauert, ihre Karriere im entsprechenden Ressort fort. Aufgrund seiner fehlenden fachlichen Zuständigkeiten und Gestaltungskompetenzen verbunden mit dem starken Ressortprinzip in Deutschland wird das Kanzleramt in der international vergleichenden, wissenschaftlichen Literatur zu Regierungszentralen zumeist als nur partiell strategiefähig dargestellt (siehe z.B. Sturm/ Pehle 2007). Einer zentralen Steuerung sind vor allem durch das starke Ressortprinzip enge Grenzen gesetzt.

Nichtsdestotrotz sind in jüngerer Zeit Tendenzen zu einer stärkeren strategischen Steuerung von einigen wichtigen politischen Querschnittsthemen durch das Bundes-

kanzleramt erkennbar. Dazu gehört der Bereich der Nachhaltigen Entwicklung, für welchen das Bundeskanzleramt seit 2001 die fachliche Zuständigkeit besitzt. Für die Koordination der Politik zur Nachhaltigen Entwicklung wurden zwei ressortübergreifende Steuerungsgremien etabliert, die beide vom Bundeskanzleramt geleitet werden. Dies ist zum einen der Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung, der vom Chef des Bundeskanzleramtes geleitet wird und in welchem seit dieser Legislaturperiode alle Ressorts vertreten sind. Der Staatssekretärsausschuss ist als hochrangiges Koordinations- und Steuerungsgremium mit der strategischen Steuerung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie befasst. Zum anderen wurde für die operative Steuerung der Nachhaltigkeitspolitik sowie für die Aushandlung von Konflikten zwischen den Ressorts ein zweites dauerhaftes Koordinations- und Steuerungsgremium auf der mittleren Leitungsebene etabliert. Die sog. Unterabteilungsleiter-Arbeitsgruppe (UAL-AG) wird ebenfalls vom Bundeskanzleramt geleitet. Darüber hinaus existieren zwei weitere wichtige Gremien außerhalb des Bundeskanzleramtes – der Rat für Nachhaltige Entwicklung und der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung ist ein unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung mit 15 Mitgliedern, welcher u.a. Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie unterbreitet. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung, dem momentan 40 Abgeordnete angehören, wurde 2004 eingerichtet. Er führt Expertenanhörungen durch, unterbreitet Vorschläge zur Politikgestaltung im Nachhaltigkeitsbereich und gibt mittel- bis langfristig orientierte Empfehlungen zu einzelnen nachhaltigkeitsrelevanten Themenbereichen ab (Bundesregierung 2008).

Auch im Bereich der besseren Rechtsetzung spielt das Bundeskanzleramt seit dem letzten Regierungswechsel eine wichtige Rolle. Im Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ vom April 2006 wurde das Bundeskanzleramt als zentrale Koordinations- und Steuerungsinstanz der Bürokratieabbaupolitik festgelegt. Die damalige Staatsministerin im Bundeskanzleramt, Hildegard Müller, wurde zur Koordinatorin der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung ernannt. Sie erhielt auch den Vorsitz im neugegründeten Staatssekretärausschuss Bürokratieabbau. Zur Unterstützung der Koordinatorin bei der Umsetzung des Programms richtete die Regierung zum eine „Geschäftsstelle Bürokratieabbau“ im Bundeskanzleramt ein. Eine wichtige Aufgabe der Geschäftsstelle ist es, als Koordinations- und Unterstützungsinstanz für die Ressorts zu fungieren. Darüber hinaus wurden in jedem Ressort Ansprechpartner für den Bürokratieabbau benannt, die als Kontaktpersonen für die Geschäftsstelle dienen und gleichzeitig die Arbeit des Staatssekretärausschusses unterstützen. Die Ressortansprechpartner und die Mitarbeiter der Geschäftsstelle Bürokratieabbau kommen regelmäßig im Rahmen der sog. „Ressortansprechpartnerrunde“ zusammen, um offene Fragen und Probleme zu diskutieren. Die Geschäftsstelle versucht dabei, eine Vermittlerfunktion zwischen den Ressorts zu übernehmen. Gleichzeitig ist es Aufgabe der Geschäftsstelle, den Gesamtprozess im Blick zu behalten und auf nächste Arbeitsschritte und lösungsbedürftige Fragen hinzuweisen. Wenn möglich, werden anstehende Entscheidungen bereits im Rahmen der Ressortansprechpartnerrunde so weit vorab geklärt, dass der Staatssekretärausschuss diese dann einvernehmlich beschließen kann. Für das Verfahren der ex ante Abschätzung von Bürokratiekosten im Gesetzgebungsverfahren spielt darüber hinaus der Nationale Normenkontrollrat (NKR) eine zentrale Rolle. Das seit September 2006 existierende, unabhängige Expertengremium erhält im Zuge der Ressortabstimmung jeden neuen Gesetzentwurf vorgelegt und nimmt dann Stellung zur Frage der Bürokratiekosten. Die Vorbereitung der Stellungnahmen erfolgt durch das Sekretariat des NKR im Bundeskanzleramt.

Die für den Bereich der Nachhaltigen Entwicklung und der Bürokratiekostenschätzung beschriebene Koordination und Steuerung von Querschnittspolitiken durch das Bundeskanzleramt folgt einem internationalen Trend, der zumeist unter dem Begriff des „joined-up government“ subsumiert wird (Bogdanor 2005). Das Leitbild des joined-up

government geht davon aus, dass zahlreiche komplexe politische Problemlagen nicht vor Ressortgrenzen halt machen und somit nur bereichsübergreifend zu lösen sind. Deshalb wird eine Überwindung der Fragmentierung innerhalb des Regierungssystems angestrebt, indem übergreifende Querschnittspolitiken zentral koordiniert und problem-/themenzentriert gesteuert werden. Die Etablierung und der Ausbau der Better Regulation Executive in Großbritannien, welche heute über knapp 90 Mitarbeiter verfügt, ist hierfür ein gutes Beispiel (Jantz/ Veit 2009). Erfolgreiche Praxisbeispiele, wie das britische Folgenabschätzungssystem (alt) oder die Institutionalisierung der ex ante Bürokratiekostenabschätzung im Rahmen der GFA in Deutschland, zeigen, dass es für die organisatorische Institutionalisierung von Querschnittspolitik bzw. im Speziellen von Maßnahmen zur Meta-Regulierung – und nichts anderes ist die Nachhaltigkeitsprüfung – offenbar eine Reihe von Erfolgsfaktoren gibt. Dies sind (Jantz/ Veit 2009):

1. Anbindung an einen unmittelbaren politischen Verantwortlichen mit entsprechender Autorität
2. Schaffung eines hochrangigen Steuerungsgremiums unter direkter politischer Beteiligung
3. Aufbau einer zentralen Steuerungs- und Unterstützungseinheit mit entsprechender personeller Ausstattung sowie Anbindung an die Regierungszentrale oder an ein machtvolles Ressort mit Querschnittscharakter
4. Gründung eines (externen) Kontroll- und Beratungsgremiums verbunden mit der Etablierung von Transparenzpflichten
5. Einsetzung ressortübergreifender Arbeitsgruppen auf operativer Ebene.

Übertragen auf die Nachhaltigkeitsprüfung ergeben sich daraus zwei zentrale organisatorische Herausforderungen: die Herstellung politischer Verantwortlichkeit (Punkte 1, 2 und teilweise 3) sowie die Verankerung einer wirkungsvollen Qualitätssicherung (Punkte 4, 5 und teilweise 3). Dabei ist zu beachten, dass bestehende Institutionen so weit wie möglich genutzt werden, um die Akzeptanz für das neue Verfahren zu erhöhen. Es sollte also möglichst wenig „neue Bürokratie“ aufgebaut werden.

Die Herstellung politischer Verantwortlichkeit ist vor allem durch die klare Anbindung des Themas Nachhaltigkeitsprüfung an einen politisch unmittelbar in der Verantwortung stehenden Akteur sicherzustellen. Dies kann ein Staatssekretär sein (wie im Falle der Bürokratieabbaupolitik) oder ein Minister (wie im Falle der Nachhaltigkeitspolitik). Aufgrund der fachlichen Zuständigkeit des Bundeskanzleramtes für Fragen der Nachhaltigen Entwicklung sowie aufgrund der Richtlinienkompetenz der Kanzlerin bietet es sich an, die Zuständigkeit für die Nachhaltigkeitsprüfung und damit auch die politische Verantwortlichkeit im Bundeskanzleramt zu verankern. Die Aufgabe Nachhaltigkeitsprüfung ist – mit den Festlegungen des Fortschrittsberichts zur Strategie Nachhaltige Entwicklung – schon heute im Bundeskanzleramt und beim Staatssekretärsausschuss für Nachhaltige Entwicklung angesiedelt.

Nachhaltigkeitsprüfung als eine zentrale Aufgabe der Politik zur Nachhaltigen Entwicklung ist also nicht neu zu verankern, sondern lediglich in der politischen Priorität zu stärken. Hierfür wäre eine öffentlichkeitswirksame Zuordenbarkeit und politische Verantwortungsübernahme des ChefBK für die Nachhaltigkeitsprüfung förderlich. Wie das Beispiel des für Gesetzesfolgenabschätzungen zuständigen Bundesministeriums des Innern in der Vergangenheit gezeigt hat, ist die Festlegung von Zuständigkeiten zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die erfolgreiche Umsetzung von Reformvorhaben. Nur wenn die politische Spitze klare Unterstützung für die Reformbemühungen signalisiert, sind die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung gegeben.

Um die Nachhaltigkeitsprüfung zu stärken, wäre zudem eine personelle Aufstockung der zuständigen Einheit im Bundeskanzleramt wünschenswert, damit diese sowohl ihre

Koordinations- und Gestaltungsaufgaben als auch ihre Unterstützungsaufgaben gegenüber den Ressorts erfüllen kann. Wichtig ist die Schaffung einer guten Sichtbarkeit dieser Stelle für die Ressorts (Benennung von Ansprechpartnern für alle Ministerien, leichte und niedrigschwellige Kontaktaufnahme, Bereitstellung von Unterstützungsmaterialien für das Verfahren der Nachhaltigkeitsprüfung, etc.).

Für den Bereich der Qualitätssicherung lassen sich die guten Erfahrungen mit der Bürokratiekostenmessung bzw. -abschätzung in Deutschland nicht „eins zu eins“ auf die Nachhaltigkeitsprüfung übertragen. Das Hauptargument hierfür besteht in der hohen fachlichen Komplexität von Nachhaltigkeitsprüfungen, welche Spezialwissen im jeweiligen Regelungsfeld erfordert. Die Bereithaltung einer derartigen Expertise in einem Kontrollgremium wäre nicht realistisch.

Wir schlagen deshalb vor, für die Qualitätssicherung die bestehenden dezentralen Kontrollmechanismen auszubauen und um Prozessstandards und Transparenzpflichten zu erweitern. Darüber hinaus empfehlen wir die Verankerung der Funktion der Prozesskontrolle im Bundeskanzleramt (oder dem NKR) sowie die Stärkung der Handlungsmöglichkeiten des Parlamentarischen Beirates für Nachhaltige Entwicklung als parlamentarisches Kontrollgremium.

4.3.2 Stärkung von Nachhaltigkeit durch Diskursgestaltung

Eine wichtige Form der Qualitätssicherung besteht in der Diskurssteuerung. Die Grundlage hierfür stellt eine transparente Gestaltung der Nachhaltigkeitsprüfung dar. Ergebnisse der Nachhaltigkeitsprüfung müssen vom federführenden Ministerium nach bestimmten Mindeststandards in der Begründung zum Referentenentwurf dokumentiert werden (siehe Kapitel 5). Diese Dokumentation sollte obligatorischer Bestandteil des Referentenentwurfes im Verfahren der Ressortabstimmung und im externen Konsultationsverfahren sein. Andere betroffene Ministerien, Verbände, Nichtregierungsorganisationen, Länder, kommunale Spitzenverbände sowie andere am Konsultationsverfahren beteiligte Akteure erhalten dadurch die Möglichkeit, frühzeitig Stellung zu Nachhaltigkeitsfragen zu nehmen.

Bereits im existierenden GFA-Verfahren prüfen mitzeichnende Ministerien in der Ressortabstimmung, ob die Einschätzung der Gesetzesfolgen ihres Zuständigkeitsbereiches plausibel ist. Schon heute ist in § 44 Abs. 5 (GGO) festgelegt, dass weitere Auswirkungen, die ein an der Ressortabstimmung Beteiligter erwartet, auf seinen Wunsch darzustellen sind. Die Ressorts können also (ggf. konkurrierende) eigene Einschätzungen sowie Daten oder Forschungsergebnisse zu bestimmten Aspekten der GFA vorlegen und das federführende Ministerium zur Nachbesserung auffordern. In der Praxis ist die Relevanz dieser Regelung je nach Ressort unterschiedlich und hängt stark von der Macht des jeweiligen Ressorts, den politischen Prioritäten und der Stärke der Zielkonflikte ab.

Es ist sinnvoll, diesen Mechanismus für die Nachhaltigkeitsprüfung zu nutzen, indem Nachhaltigkeitsfragen durch Prozessstandards und Transparenzpflichten auf die Diskurs-Agenda gesetzt werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass dieses Verfahren intern nur dann funktionieren wird, wenn für die Mitprüfungspflichten im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung verwaltungsinterne Zuständigkeiten definiert und zu den bestehenden Prüfpflichten im Anhang der GGO ergänzt werden. Zwar kann und muss nicht jeder materielle Aspekt der Nachhaltigkeitsprüfung (siehe Kap. 5) mit einer explizit definierten Zuständigkeit versehen werden, für zentrale Aspekte der Nachhaltigkeitsprüfung sollte dies aber unbedingt erfolgen, wenn sie im bisherigen System nicht hinreichend abgedeckt werden. Die Definition von Zuständigkeiten ist deshalb wichtig, weil sie die Grundlage für eine sichtbare, dauerhafte organisatorische Verankerung von Mitprüfungspflichten darstellt. Denkbar ist dann zum Beispiel, dass das Bundesministerium der Finanzen (BMF), das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) oder das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

(BMWi) spezielle Nachhaltigkeitsprüfungsreferate einrichten. Ähnlich wie das BMWi im Rahmen der GFA ein spezifisches Referat mit der Mitprüfung von Entwürfen anderer Ressorts betraut hat, könnte dies dann auch für die Nachhaltigkeitsprüfung erfolgen.

Das System der Gesetzesvorbereitung in Deutschland ist dadurch gekennzeichnet, dass es keine absoluten Vetorechte einzelner Ministerien in bestimmten Sachfragen gibt. Folgenabschätzungen sind vom federführenden Ministerium *im Benehmen* mit anderen betroffenen Ressorts durchzuführen. Praktisch bedeutet dies, dass betroffene Ministerien anzuhören sind, aber keine formalen Kompetenzen zur Änderung der Folgendarstellung besitzen. Im Kabinett hingegen besitzen einige Bundesministerien besondere Rechte. Das BMF kann ein suspensives Veto in Angelegenheiten von haushaltspolitischer Bedeutung einlegen, gleiches gilt für das Bundesministerium der Justiz (BMJ) und das Bundesministerium des Innern (BMI) in Verfassungsfragen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) besitzt zudem ein besonderes Initiativrecht im Kabinett, welches die Auf- oder Absetzung von Tagesordnungspunkten im Kabinett ermöglicht, wenn frauenpolitische Angelegenheiten betroffen sind. Dasselbe Recht besitzt das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) in verbraucherschutzpolitischen Fragen.

Die genannten besonderen formalen Kompetenzen einzelner Ressorts im Kabinett werden in der Praxis fast nie angewendet. So hat das BMF in der Praxis noch nie ein suspensives Veto eingelegt. Dies entspräche nicht der deutschen Kultur der Politikformulierung, welche durch ein Zusammenwirken des Ressortprinzips, des Kanzlerprinzips und des Kabinettsprinzips gekennzeichnet ist. Dem Kabinettsprinzip entsprechend werden Beschlüsse i.d.R. im Konsens gefällt und Konflikte normaler Weise vor der Kabinettsbefassung gelöst. Dass die besonderen Rechte einzelner Ressorts im Kabinett praktisch kaum angewendet werden, bedeutet jedoch nicht, dass sie keine Wirkung entfalten. Sie wirken antizipativ, d.h. sie können von den entsprechenden Ministerien in der Ressortabstimmung als Druckmittel verwendet werden, um bestimmte Änderungen durchzusetzen. Um die Durchsetzungsfähigkeit einzelner Ressorts im Diskurs über die Nachhaltigkeitsprüfung zu stärken, könnte darüber nachgedacht werden, deren formale Kompetenzen durch ein besonderes Initiativrecht nach dem Vorbild der bereits existierenden Rechte des BMFSFJ und des BMELV zu stärken. Hierzu wäre eine Änderung der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg) nötig. So ist beispielsweise denkbar, dass das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit die Kompetenz erhält, einen Gesetzentwurf von der Tagesordnung des Kabinetts abzusetzen, wenn die ökologischen Folgen der Regelung im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung nicht hinreichend dokumentiert worden sind. Ähnliche Rechte könnten auch für das Thema Generationengerechtigkeit definiert werden; hier sind jedoch in einem ersten Schritt Zuständigkeiten zu klären und in der GGO zu verankern.

4.3.3 Umsetzungskontrolle der Nachhaltigkeitsprüfung

Die Fallstudien zu Nachhaltigkeitsprüfungen in anderen europäischen Ländern und bei der Europäischen Kommission haben gezeigt, dass die Existenz eines Kontrollgremiums sowie die Festlegung von Transparenzregeln zwei ganz entscheidende Faktoren für eine erfolgreiche Implementation der Nachhaltigkeitsprüfung sind. Wie bereits dargelegt ist eine materielle Qualitätsprüfung, wie Sie etwa im britischen System durch die im Wirtschaftsministerium angesiedelte Better Regulation Executive durchgeführt wird oder in der Europäischen Kommission durch das Impact Assessment Board, in Deutschland u.a. aufgrund des ausgeprägten Ressortprinzips kaum vorstellbar. Wie die ernüchternden Erfahrungen mit der Implementation der GFA gezeigt haben, ist es jedoch trotzdem notwendig, innerhalb des Regierungsapparates eine durchsetzungsfähige Instanz mit der Aufgabe der Umsetzungskontrolle zu betrauen.

Aus unserer Sicht kann diese Aufgabe am besten von einer Einheit im Bundeskanzleramt/NKR wahrgenommen werden. Das Bundeskanzleramt mit seiner federführenden Zuständigkeit für nachhaltige Entwicklung unterstützt die Nachhaltigkeitsprüfung durch die Bereitstellung von geeigneten Materialien und Fortbildungsmaßnahmen (‚Help Desk') und überwacht die Einhaltung der Verfahrensschritte (Qualitätssicherung über Prozessstandards). Die Aufgabe der Prozesskontrolle könnte entweder im existierenden Referat 321 (zuständig für Nachhaltige Entwicklung) oder – besser, da politisch sichtbarer – in einer Stabsstelle im Bundeskanzleramt verankert werden. Nachhaltigkeit als ein sektorübergreifendes, übergeordnetes Politikziel kann als ein Element der Richtlinienkompetenz der Bundeskanzlerin interpretiert werden. Prozedurale Qualitätssicherung der Nachhaltigkeitsprüfung ist dann gleichzusetzen mit einer Umsetzung der Richtlinienkompetenz gegenüber den Ressorts. Der Prozess-„Watchdog" im Bundeskanzleramt ist dafür zuständig, die Einhaltung bestimmter Prozessstandards der Nachhaltigkeitsprüfung im Gesetzgebungsverfahren zu kontrollieren und den Gesetzentwurf bei Verstößen solange nicht auf die Tagesordnung des Kabinetts zu setzen, bis die entsprechenden Prozesselemente nachgeholt wurden. Zu den überprüfbaren Prozessstandards einer Nachhaltigkeitsprüfung könnten zum Beispiel folgenden Punkte gehören:

- Wurden die Vorprüfung und ggf. die Hauptprüfung in der Begründung zum Referentenentwurf ordnungsgemäß dokumentiert?
- War diese Dokumentation Teil der Ressortabstimmung (zusammen mit dem Referentenentwurf) und Teil des externen Konsultationsverfahrens?
- Wurde die Nachhaltigkeitsprüfung auf Basis der Anmerkungen der Fachressorts und der Teilnehmer der externen Konsultation noch einmal überarbeitet?
- Wurde die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesbegründung für die Kabinettsvorlage als eigenständiger Gliederungspunkt dokumentiert?
- Wurden dabei neben den Einschätzungen des federführenden Ressorts auch abweichende Einschätzungen anderer Ressorts oder externer Akteure dargestellt?

Sind alle Prozessstandards erfüllt, kann ein Entwurf dem Kabinett zur Abstimmung vorgelegt werden. Die dem Kabinett vorgelegte Dokumentation der Nachhaltigkeitsprüfung ist dabei obligatorischer Teil der Gesetzesbegründung. Im Falle eines positiven Votums des Kabinetts wird das Gesetzesvorhaben dem Parlament als Regierungsentwurf zugeleitet.

In der Legislative könnte der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung die Funktion des parlamentarischen „Watchdog" übernehmen, indem er die Vollständigkeit und Plausibilität der in der Gesetzesbegründung dokumentierten Ergebnisse der Nachhaltigkeitsprüfung überprüft. Das konkrete Verfahren wird so gestaltet, dass im Parlament jeder Gesetzentwurf nach der Ersten Lesung dem Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung zugeleitet wird. Der Parlamentarische Beirat kann nach Abschluss seiner Plausibilitätsprüfung eine Stellungnahme abgeben. Die Stellungnahme des Parlamentarischen Beirates wird dem federführenden Ausschuss des Deutschen Bundestages zugeleitet und muss von ihm behandelt werden. Der Parlamentarische Beirat sollte zumindest auf der Basis von Stichproben auch solche Gesetze überprüfen, bei denen auf der Basis der Vorprüfung eine Nachhaltigkeitsrelevanz ausgeschlossen wurde. Bei Bedarf könnte der Beirat Nachprüfungen bei fehlenden oder unvollständigen Nachhaltigkeitsprüfungen von der Bundesregierung einfordern.

Er übernimmt damit mehrere wichtige Funktionen:

- Parlamentarischer Watchdog für die Nachhaltigkeitsprüfung (Kontrolle der Exekutive)

- Institutionelle Verankerung von Nachhaltigkeitsfragen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren
- Antizipative Wirkung in die vorparlamentarische Phase hinein (Stärkung von Nachhaltigkeitsaspekten im exekutiven Prozess der Gesetzesvorbereitung)
- Signalfunktion gegenüber den Bürgern

Um diese Funktionen sinnvoll auszufüllen, ist es notwendig, dass der Parlamentarische Beirat auf Dauer eingerichtet und institutionell gestärkt wird sowie die notwendigen administrativen Kapazitäten erhält.

4.4 Rechtliche Institutionalisierung

Erfahrungen in anderen Ländern haben gezeigt, dass die praktische Anwendung von Nachhaltigkeitsprüfungen in hohem Maße davon abhängt, inwieweit es gelingt, diese in den Politikformulierungsprozess zu integrieren und sie institutionell zu verankern. Institutionalisierung bedeutet nicht nur die (notwendige) Schaffung formaler Verfahrensvorschriften (z.B. durch ein Nachhaltigkeitsprüfungsgesetz), sondern darüber hinaus die tatsächliche Integration der Nachhaltigkeitsprüfung in Routinen und Abläufe der Gesetzesvorbereitung in der Exekutive. Neben der formalen rechtlichen und organisatorischen Institutionalisierung des Verfahrens geht es um die Schaffung von Akzeptanz und Zustimmung, also um die „Verankerung in den Köpfen“!

Eine umfassende Politikfolgenabschätzung funktioniert nur, wenn es gelingt, sie rechtlich, organisatorisch und kulturell zu verankern. Sie muss von den verantwortlichen Beamten angenommen und konstruktiv genutzt werden. Die Schaffung von Akzeptanz und die Veränderung von Routinen ist notwendigerweise ein langfristiger Prozess, kann aber durch Reformkommunikation, Leitungsrelevanz, Fortbildung und Professionalisierung gefördert werden. Maßnahmen zur organisatorischen und rechtlichen Institutionalisierung sind dagegen kurzfristig durchsetzbar. Momentan bietet sich mit dem jüngsten Kabinettsbeschluss zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, den Aktivitäten des Parlamentarischen Beirates und der bevorstehenden OECD-Evaluation des allgemeinen GFA-Systems eine günstige politische Konstellation zur Etablierung einer anspruchsvollen Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland.

Für die rechtliche Institutionalisierung sind zwei Strategien denkbar:

- ausschließliche Verankerung auf der Ebene der Geschäftsordnungen (analog GFA)
- Verabschiedung eines Nachhaltigkeitsprüfungsgesetzes und ergänzende Verankerung in den Geschäftsordnungen (analog Bürokratiekostenmessung bzw. abschätzung).

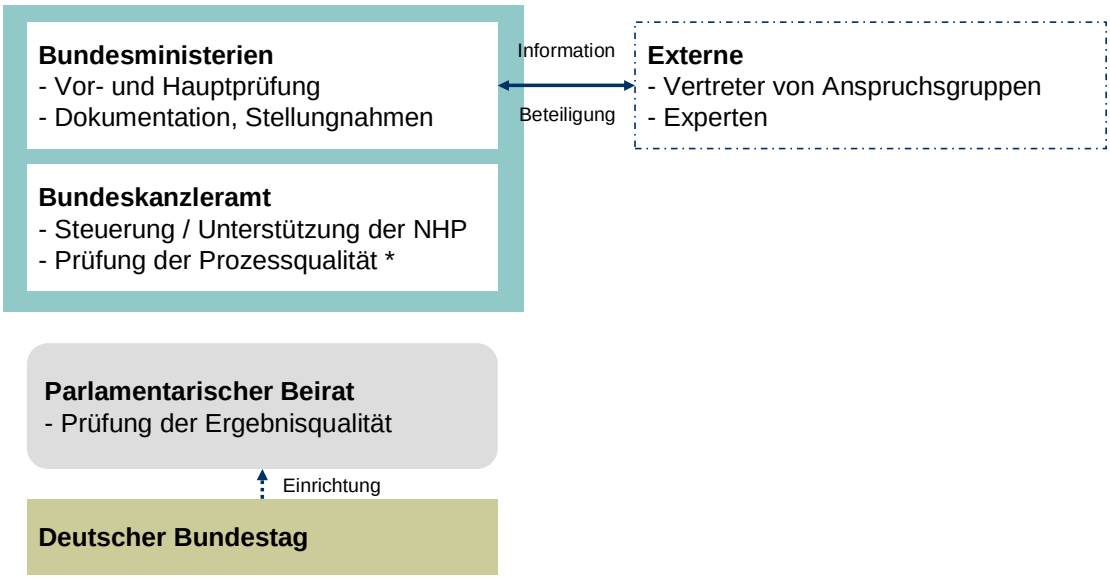
Der Vorteil einer rechtlichen Institutionalisierung der Nachhaltigkeitsprüfung per Gesetz liegt in der hohen Verbindlichkeit und in der Signalfunktion einer solchen Norm. Es würde klar, dass das Thema höchste Priorität genießt und dass der Deutsche Bundestag dafür die Verantwortung übernimmt. Typische Risiken bei exekutiver Ausgestaltung, die in der Vergangenheit häufig zu eher unzureichender Gesetzesfolgenabschätzung geführt haben, würden vermieden. Bei der Ausgestaltung muss aber natürlich der Verfassungsgrundsatz der Gewaltenteilung gewahrt werden. Denkbar sind sehr schlanke Formulierungen („der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung bzw. das Bundeskanzleramt / der Normenkontrollrat überwachen die Durchführung der Nachhaltigkeitsprüfung“).

Auch wenn eine rechtliche Institutionalisierung der Nachhaltigkeitsprüfung per Gesetz aus verschiedenen Gründen sehr attraktiv erscheint, ist doch zu beachten, dass sich neue Verfahren umso schwerer politisch durchsetzen lassen, je verbindlicher sie sind.

Die rechtliche Verankerung der Nachhaltigkeitsprüfung auf Ebene der Geschäftsordnungen ist aus dieser Sicht heraus eine sinnvolle Alternative. Auch hier sind in einem ersten Schritt sehr schlanke Formulierungen denkbar. Dabei sind folgende Festlegungen wünschenswert:

- Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – Verankerung der Nachhaltigkeitsprüfung in § 44 GGO; außerdem sinnvoll: Festlegung von Verfahrensvorschriften zur Gesetzesvorbereitung und von Beteiligungsvorschriften, Festlegung von Prüfzuständigkeiten der Ressorts im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung und Erweiterung des Vorblattes
- Geschäftsordnung der Bundesregierung – Festlegung der vom Bundeskanzleramt/NKR zu prüfenden Mindest-Prozessstandards der Nachhaltigkeitsprüfung und Festlegung der Kompetenzen der Kontrollinstanz für die Prozessqualität, ggf. besondere Initiativrechte einzelner Ressorts im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung
- Geschäftsordnung des Bundestages – Festlegung der Kompetenzen des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung im Hinblick auf die inhaltliche Bewertung von Nachhaltigkeitsprüfungen der Bundesregierung.

Abbildung 9: Strukturelemente einer möglichen Nachhaltigkeitsprüfung



* ggf. alternativ Ansiedlung beim Normenkontrollrat

5 Inhalte und Methoden der Nachhaltigkeitsprüfung

Das folgende Kapitel setzt sich mit den konkreten Inhalten eine Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland und mit methodischen Fragen auseinander. Welche Prüfkriterien sind angemessen? Wie können die Prüffragen konkret ausgestaltet werden. Auf welcher Grundlage und von wem wird entschieden, ob eine Gesetzesvorlage „nur“ einer Vorprüfung unterzogen wird oder ob ausführlichere Analysen notwendig sind? Welche Methoden sind praktikabel. Und wie könnte eine Checkliste aussehen, was kann diese leisten und welche Erwartungen sollte man besser nicht an eine Checkliste stellen?

5.1 Vorprüfung im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung

Vor dem Hintergrund der zahlreichen Einzelaspekte nachhaltiger Entwicklung und der Vielfalt der zu untersuchenden Gesetzesvorhaben ist es nicht sinnvoll, in einer Nachhaltigkeitsprüfung alle Prüfaspekte in derselben Untersuchungstiefe zu bearbeiten. Dies wäre nicht zuletzt mit dem Risiko verbunden, dass die Prüfanforderungen von den Bearbeitern als bürokratische Last empfunden und nur oberflächlich bearbeitet würden. Mit der Differenzierung zwischen einer obligatorischen, einfach durchzuführenden Vorprüfung und in einer komplexeren, anspruchsvolleren, aber dafür auch nur fallweise durchgeführten Hauptprüfung kann sichergestellt werden, dass das Proportionalitätsprinzip gewahrt bleibt.

Darüber hinaus kann eine Vorprüfung auch Hinweise dazu geben, mit welchen Methoden eine vertiefte Analyse durchgeführt werden könnte, welche Indikatoren und Datenquellen zur Verfügung stehen und welche Akteure ggf. mit einzubeziehen sind. Das Ergebnis einer Vorprüfung ist also idealer Weise ein Plan für das weitere Vorgehen.

Für die Ausgestaltung einer Vorprüfung sind mehrere Optionen denkbar: Dies betrifft erstens die Kriterien nach denen die Vorprüfung durchgeführt wird (Kap. 5.1.1.) und zweitens die Art der Fragestellung (Kap. 5.1.2.).

5.1.1 Prüfkriterien

Für eine Abbildung des Konzepts nachhaltiger Entwicklung hat es zahlreiche politische und wissenschaftliche Versuche gegeben, Definitionen und dazugehörige Indikatoren zu entwickeln. Prinzipiell lassen sich aus diesen Indikatorensystemen auch Fragenlisten ableiten, mit denen eine Vorabschätzung der Wirkungen einer geplanten Politik durchgeführt werden kann. Daraus können sehr umfangreiche Fragenkataloge entstehen, die eine umfassende Beurteilung erlauben. Um eine Handhabbarkeit sicher zu stellen, können die Fragen in sinnverwandten Gruppen zusammengefasst und hierarchisiert abgefragt werden, so dass die Zahl der Fragen deutlich reduziert wird und nur relevante Aspekte im Detail erfragt werden. Beispiele für entsprechende Fragelisten sind die vom JRC-IPTS entwickelten Softwaresysteme IA Plus und IA Star oder das Softwaretool POINT3D (Jacob, Jänicke et al. 2005).

Auswahlentscheidungen für Indikatoren und die daraus abgeleiteten Fragestellungen basieren nie auf rein wissenschaftlichen Kriterien, sondern sie sind immer mit Prioritätensetzungen und Werturteilen zu der Frage verbunden, welche Aspekte als vorrangig betrachtet und welche konkreten Ziele und Leitbilder mit dem Konzept nachhaltiger Entwicklung verbunden werden. Um die Akzeptanz der Nachhaltigkeitsprüfung sicher zu stellen, ist es sinnvoll, solche Indikatoren auszuwählen, die eine hohe Akzeptanz sowie politische Aufmerksamkeit und Unterstützung genießen. Damit geht das Risiko einher, dass andere, möglicher Weise genauso relevante Aspekte keine Berücksichtigung finden oder dass diejenigen Aspekte, die institutionell gut repräsentiert sind, überbewertet werden. Umso wichtiger ist es, das Verfahren der Folgenabschätzung transparent zu gestalten und eine Qualitätskontrolle durchzuführen.

Für Deutschland bietet sich an, die Managementregeln und Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie als Ausgangspunkt für die Definition von Prüfaspekten heranzuziehen. Die Nachhaltigkeitsstrategie ist durch das Kabinett beschlossen worden und die Indikatoren nehmen in ihr eine zentrale Rolle ein. Die Zahl der Indikatoren ist überschaubar – ca. 30 Indikatoren zu 21 Zielbereichen und 10 Managementregeln. Möglich wäre, dass Aspekte verloren gehen, die zwar in der Konzeption nachhaltiger Entwicklung wichtig sind, aber nicht die Prominenz eines eigenen Indikators einnehmen. Beispiele sind der Schutz des Grundwassers vor stofflichen Einträgen oder die Erhöhung der Frauenerwerbsquote oder der Schutz vor Betrug. Bei den drei genannten Beispielen lässt sich allerdings argumentieren, dass eine Politik, die diesen Zielen zuwider laufen würde, jedoch mindestens den Managementregeln widersprechen würde. In der Kombination von Managementregeln, Schlüsselindikatoren und einer Qualitätssicherung kann also erwartet werden, dass nicht-nachhaltige Potentiale einer geplanten Politik auch bei der kleinen Zahl von Prüfaspekten aufgedeckt und einer vertieften Prüfung unterzogen werden können.

Die Schlüsselindikatoren sind einerseits als Managementinstrument für die Quantifizierung von Zielen und andererseits zur Berichterstattung über den Fortschritt entwickelt worden. Die Nutzung als Prüfinstrument für geplante Politikmaßnahmen hat –neben dem offensichtlichen Vorteil der hochrangigen politischen Abstimmung – verschiedene Nachteile. Die Indikatoren sind zum Teil sehr spezifisch und erfassen nur einen kleinen Teilbereich des jeweiligen Themas. Ein Beispiel hierfür ist der Bereich Artenvielfalt, der in der Nachhaltigkeitsstrategie durch die Entwicklung verschiedener Vogelarten abgedeckt wird. Ähnliches gilt für den Bereich Kriminalität, welcher durch den Indikator Anzahl der Wohnungseinbrüche abgebildet wird. Fokussierte man sich in der Nachhaltigkeitsprüfung allein auf diesen Indikator, bestünde die Gefahr, dass andere relevante Aspekte, die sich aus einem Regelungsthema ergeben, nicht berücksichtigt werden würden (z.B. für den Bereich Kriminalität: eine möglicher Weise zu erwartende erhöhte Korruptionsanfälligkeit im öffentlichen Sektor). Die vermeintliche Abbildung nachhaltiger Entwicklung durch die Schlüsselindikatoren könnte also zu einer kognitiven Schließung der Bearbeiter führen. Auch eine Ausweitung um weitere Prüfkriterien, die ein umfassenderes Bild ermöglichen, ist hier kaum eine Lösung. Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass umfangreiche Prüflisten nicht abgearbeitet werden bzw. im Entscheidungsprozess keine Rolle spielen. Nur in der Kombination mit den offen formulierten Managementregeln ist deshalb zu erwarten, dass eine ausgewogene Prüfung stattfindet.

Mit der Entscheidung, die Prüfkriterien aus der Nachhaltigkeitsstrategie abzuleiten, entstehen Überlappungen mit der allgemeinen Gesetzesfolgenabschätzung. Ein unnötiger zusätzlicher Prüfaufwand sollte jedoch möglichst vermieden werden, um die Akzeptanz der Nachhaltigkeitsprüfung zu erhöhen. Weiterhin sollten der institutionelle Rahmen der allgemeinen Gesetzesfolgenabschätzung sowie die gegenwärtigen Reformbemühungen um eine Verbesserung der GFA genutzt werden. Daher sollte das neu zu etablierende System einer Nachhaltigkeitsprüfung eng an die allgemeine GFA angebunden werden. Eine Möglichkeit bestünde darin, sich in der Nachhaltigkeitsprüfung ausschließlich auf die Aspekte zu konzentrieren, die spezifisch für Nachhaltigkeitsfragen sind (also z.B. auf die langfristigen Auswirkungen) und die Aspekte wegzulassen, welche bereits in der allgemeinen GFA geprüft werden müssen, etwa Auswirkungen auf Wirtschaftsleistung oder Staatshaushalte. Dann würde allerdings das Risiko bestehen, dass die NHP auf die besonders problematischen Aspekte beschränkt wäre, die einerseits methodisch schwer zu bewerten sind und andererseits wenige institutionelle Fürsprecher haben. Die bessere Alternative besteht deshalb in einer Integration von GFA und Nachhaltigkeitsprüfung, wobei Nachhaltigkeit zu einem integrierten Ziel des Folgenabschätzungsverfahrens werden sollte.

5.1.2 Frageformen

Bei der Ausgestaltung einer Vorprüfung ist neben der Auswahl der Prüfkriterien weiterhin zu entscheiden, in welcher Form die Fragen formuliert werden. Eine zentrale Anforderung besteht darin, dass die Fragen ohne weitgehende Datenerhebungen beantwortbar sein sollten. Die Antwort sollte zudem eine Entscheidung ermöglichen, ob jeweils eine vertiefte Prüfung notwendig ist oder nicht. Schließlich sollte die Beantwortung durch Dritte nachvollzogen werden können.

Die Prüfaspekte können als geschlossene Fragen formuliert werden. Als Skalen sind binäre Antworten (ja/nein) oder einfache Skalen denkbar (hoch/mittel/niedrig). Eine Alternative dazu sind offene Fragen, zu denen die Bearbeiter jeweils qualitative Einschätzungen zu den jeweiligen Aspekten abgeben sollen. Zwischen beiden Formen der Beantwortung sind auch Mischungen denkbar, etwa binäre Eingangsfragen (relevant/nicht relevant), einfache Skalen und Begründungen warum die jeweilige Antwortoption gewählt wird. Der Vorteil einer geschlossenen Frage besteht in der Informationsverdichtung sowie in der raschen Beantwortbarkeit. Der Vorteil einer offenen Fragestellung liegt darin, dass die zugrunde liegenden Überlegungen transparent und damit nachvollziehbar für Dritte gemacht werden können. Offene Fragen können allerdings auch dazu genutzt werden, um bestimmte Sachverhalte zu ‚vernebeln'. Sinnvoll ist daher eine Kombination aus geschlossenen Fragen, die eindeutig beantwortbar sind, und offenen Fragen, in denen Begründungen für die Antworten gegeben werden können.

Voraussetzung für eine sinnvolle Beantwortung der Fragen ist die Bestimmung, welche Adressaten angesprochen und welche Verhaltensänderungen erwartet werden. Dieses sollte nicht alleine auf die beabsichtigten Wirkungen beschränkt sein, sondern es sollte auch überlegt werden, welche nicht unmittelbar angesprochenen Zielgruppen mittelbar betroffen und relevant für die Beurteilung sein könnten.

Weiterhin sollte festgelegt werden, welcher Zeithorizont betrachtet wird: Welche Folgen sind auf längere Sicht aus dem Gesetz zu erwarten? Für welchen Zeitraum können überhaupt sinnvolle Aussagen gemacht werden?

Der Ausgangspunkt dafür ist es, die Probleme, die mit dem Vorhaben gelöst werden sollen, möglichst genau zu beschreiben, sowie die Ziele des Vorhabens in diesem Kontext. Die mit dem Gesetzesvorhaben beabsichtigten Wirkungsmechanismen sollten dann Akteursgruppen und erwarteten/erwünschten Verhaltensweisen zugeordnet werden.

Das Wirkungsmodell sollte konzise, aber nachvollziehbar dokumentiert werden. Das können zwei Seiten Text sein oder auch eine Grafik mit den Annahmen zu relevanten Kausalbeziehungen. An dieser Stelle geht es nicht um eine umfassende datenbasierte Folgenabschätzung, sondern darum, die Annahmen zum Wirkungsmodell explizit zu machen. Diese Annahmen legen die Grundlage für die weitere Prüfung und dienen weiterhin dazu, anderen Ressorts gegenüber zu begründen, warum manche Prüfaspekte als irrelevant eingestuft worden sind.

5.1.3 Exemplarische Checklisten

Im Folgenden werden beispielhaft Fragenkataloge erarbeitet, die für eine Vorprüfung genutzt werden können. Ein erster Vorschlag reduziert die Fragen auf zehn Hauptaspekte der Nachhaltigkeitsstrategie. In dieser Variante stehen die Managementregeln im Vordergrund der Prüfung. Die Prüfkriterien, die daraus entwickelt werden, würden bereits ausreichend sein. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die Schlüsselindikatoren den jeweiligen Prüfbereichen zuzuordnen. Ziel des Vorschlags ist es, eine möglichst kompakte Darstellung zu erreichen und soweit wie möglich von geschlossenen Fragen Gebrauch zu machen. Die Reduktion auf die zehn Schwerpunktbereiche der Nachhaltigkeitsstrategie, zu denen jeweils Managementregeln formuliert worden sind,

und die Zuordnung der Schlüsselindikatoren zu diesen Schwerpunktbereichen führt dazu, dass einige Schlüsselindikatoren nicht eindeutig zuzuordnen sind. So können zum Beispiel die Schlüsselindikatoren zu Bildung und Qualifizierung sowohl unter „sozialem Zusammenhalt“ als auch unter „wirtschaftlicher Strukturwandel“ subsumiert werden.

Eine Alternative dazu ist ein Fragenkatalog, der zwar ebenfalls von den Managementregeln und Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie ausgeht, diese aber in offene Leitfragen übersetzt und den Bearbeitern weiterreichende Hintergrundinformationen zur Verfügung stellt. Naturgemäß ist ein entsprechender Fragenkatalog wesentlich umfangreicher. Der Vorteil besteht darin, dass Aspekte, die in den Indikatoren nicht vollständig abgebildet sind, aber relevant für eine nachhaltige Entwicklung sind, eher Berücksichtigung finden.

Beide Vorschläge können auch miteinander kombiniert werden, etwa indem die Einzelaspekte in der kompakten Darstellung mit Links zu weitergehenden Informationen und Leitfragen versehen werden.

5.1.4 Variante 1: Vorprüfung auf der Grundlage der 10 Schwerpunktfelder der Nachhaltigkeitsstrategie

Dieser Vorschlag für eine Vorprüfung orientiert sich an den zehn Bereichen, für die Managementregeln definiert sind. Die Schlüsselindikatoren lassen sich den Bereichen mit wenigen Überlappungen zuordnen. Auf der obersten Ebene könnte beantwortet werden, ob ein Prüfbereich für das Regelungsvorhaben offensichtlich irrelevant ist und ausgeschlossen werden kann. Durch den Fokus auf die Managementregeln wird eine nur sehr geringe Zahl von Prüfaspekten abgefragt.

Problemlösung in der Gegenwart	**In jedem Fall zu beantworten**
Managementregeln	
Die Probleme werden durch das Vorhaben vollständig oder gemeinsam mit anderen Regelungen gelöst	Ja/nein
Die betrachteten Probleme werden in der Zukunft nicht weiter anwachsen	Ja/nein

	Nutzung natürlicher Güter	**Offensichtlich irrelevant?**
	Managementregeln	
	Das Vorhaben hat Auswirkungen auf die Nutzung von Naturgütern oder deren Regenerationsraten	Unerheblich, weil… Erhebliche Auswirkungen erwartbar: eine vertiefte Prüfung ist erforderlich
	Die Nutzung der Naturgüter bleibt unter dem Niveau der Regeneration oder der (potentiellen) Substitution	
	Schlüsselindikatoren:	
1	Das Vorhaben beeinflusst den Energieverbrauch in Deutschland	
1	Das Vorhaben beeinflusst den Verbrauch abiotischer Rohstoffe	
4	Das Vorhaben beeinflusst die Nutzung von Fläche für Siedlungen oder Verkehr	
5	Das Vorhaben beeinflusst die Lebensräume von Pflanzen- oder Tierarten	
5	Das Vorhaben beeinflusst die Zerschneidung von Landschaft durch Siedlungs- oder Verkehrsflächen	

	Freisetzung von Stoffen	**Offensichtlich irrelevant?**
	Managementregeln	
	Durch das Vorhaben wird der Stoffhaushalt (ggf. erst langfristig) beeinflusst	Unerheblich, weil… Erhebliche Auswirkungen erwartbar: eine vertiefte Prüfung ist erforderlich
	Durch das Vorhaben wird die die Aufnahmefähigkeit von natürlichen Systemen für Stoffe beeinflusst	
	Schlüsselindikatoren:	
2	Das Vorhaben beeinflusst Emissionen von Treibhausgasen	
13	Das Vorhaben beeinflusst die Emissionen von SO_2, NO_x, Ammoniak oder flüchtige organische Verbindungen	

	Gefahren/Risiken (einschließlich Gesundheit)	**Offensichtlich irrelevant?**
	Managementregeln	
	Mit dem Vorhaben werden Gefahren oder Risiken für die menschliche Gesundheit verursacht oder beseitigt	Unerheblich, weil… Erhebliche Auswirkungen erwartbar: eine vertiefte Prüfung ist erforderlich
	Schlüsselindikatoren:	
14	Das Vorhaben beeinflusst die Zahl von Todesfällen im Alter unter 65 Jahre	
14	Das Vorhaben beeinflusst den Anteil von Rauchern	
14	Das Vorhaben beeinflusst den Anteil von Menschen, die an Fettleibigkeit leiden	

	Wirtschaftlicher Strukturwandel	**Offensichtlich irrelevant?**
	Managementregeln	
	Durch die Maßnahme wird ein struktureller Wandel zugunsten oder zulasten einzelner Wirtschaftszweige verursacht, verlangsamt oder in anderer Weise beeinflusst	Unerheblich, weil… Erhebliche Auswirkungen erwartbar: eine vertiefte Prüfung ist erforderlich
	Schlüsselindikatoren:	
7	Das Vorhaben beeinflusst die Investitionen in Bauten, Ausrüstungen oder sonstige Anlagen	
8	Das Vorhaben beeinflusst öffentliche oder private Ausgaben für Forschung und Entwicklung	
10	Das Vorhaben beeinflusst die Wirtschaftsleistung je Einwohner	
16	Das Vorhaben beeinflusst die Erwerbstätigkeitenquote	

	Energie- und Rohstoffbedarf (einschließlich Verkehr)	**Offensichtlich irrelevant?**
	Managementregeln	
	Durch das Vorhaben wird der Energie-, der Rohstoffbedarf oder die Verkehrsleistung beeinflusst	Unerheblich, weil… Erhebliche Auswirkungen erwartbar: eine vertiefte Prüfung ist erforderlich
	Schlüsselindikatoren:	
1	Das Vorhaben beeinflusst den Energieverbrauch in Deutschland	
1	Das Vorhaben beeinflusst den Verbrauch abiotischer Rohstoffe	
3	Das Vorhaben beeinflusst den Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch	
11	Das Vorhaben beeinflusst die Gütertransportintensität (transportierte Güter in Tonnenkilometer / BIP)	
11	Das Vorhaben beeinflusst die Personentransportintensität (transportierte Personen*Kilometer / BIP)	
11	Das Vorhaben beeinflusst den Anteil von Schienenverkehr oder Binnenschifffahrt an der Güterbeförderungsleistung	

	Öffentliche Haushalte	**Offensichtlich irrelevant?**
	Managementregeln	
	Das Vorhaben hat bedeutende Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte	Unerheblich, weil… Erhebliche Auswirkungen erwartbar: eine vertiefte Prüfung ist erforderlich
	Schlüsselindikatoren:	
6	Das Vorhaben beeinflusst die öffentlichen Haushalte	

	Landwirtschaft	**Offensichtlich irrelevant?**
	Managementregeln	
	Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit, Nutztierhaltung oder Umweltverträglichkeit der Landwirtschaft könnten beeinflusst werden	Unerheblich, weil… Erhebliche Auswirkungen erwartbar: eine vertiefte Prüfung ist erforderlich
	Schlüsselindikatoren:	
12	Das Vorhaben beeinflusst den Eintrag von Stickstoff (z.B. durch Düngemittel, Futtermittel) oder Stickstoffabfuhr (pflanzliche oder tierische Erzeugnisse)	
12	Das Vorhaben beeinflusst die Anbaufläche des ökologischen Landbaus	

	Sozialer Zusammenhalt (und Bildung)	**Offensichtlich irrelevant?**
	Managementregeln	
	Das Vorhaben beugt Armut und sozialer Ausgrenzung vor	Unerheblich, weil… Erhebliche Auswirkungen erwartbar: eine vertiefte Prüfung ist erforderlich
	Das Vorhaben eröffnet oder vermindert wirtschaftliche Beteiligungschancen unterschiedlicher Bevölkerungsschichten	

	Das Vorhaben beeinflusst die Anpassungsfähigkeit von Politik, Wirtschaft oder Gesellschaft an den demografischen Wandel	
	Das Vorhaben beeinflusst die Teilhabe einzelner am gesellschaftlichen Leben	
	Schlüsselindikatoren:	
9	Das Vorhaben beeinflusst den Anteil von jungen Erwachsenen, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden	
9	Das Vorhaben beeinflusst den Anteil von 25 jährigen mit abgeschlossener Hochschulausbildung	
9	Das Vorhaben beeinflusst die Studienanfängerquote	
15	Das Vorhaben beeinflusst die Zahl der Wohnungseinbruchsdiebstähle	
16	Das Vorhaben beeinflusst die Erwerbstätigkeitenquote	
17	Das Vorhaben beeinflusst den Anteil von Kindern in Ganztagsbetreuung	
18	Das Vorhaben beeinflusst den Unterschied der durchschnittlichen Brutto-Stundenverdienste von Frauen und Männern	
19	Das Vorhaben beeinflusst den Anteil ausländischer Schulabgänger mit Schulabschluss	

	Internationale Rahmenbedingungen	**Offensichtlich irrelevant?**
	Managementregeln	
	Das Vorhaben hat Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, Umwelt oder Lebensbedingungen in anderen Staaten	Unerheblich, weil… Erhebliche Auswirkungen erwartbar: eine vertiefte Prüfung ist erforderlich
	Schlüsselindikatoren:	
20	Das Vorhaben beeinflusst den Anteil öffentlicher Entwicklungsausgaben am Bruttonationaleinkommen	
21	Das Vorhaben beeinflusst die Einfuhren Deutschlands aus Entwicklungsländern	

5.1.5 Variante 2: Vorprüfung auf der Basis der 21 Schlüsselindikatoren und der 10 Managementregeln

Eine Variante, die sich stärker an der Nachhaltigkeitsstrategie orientiert, wäre ein Fragenkatalog, der die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie in den Vordergrund setzt und die Managementregeln als ergänzende Fragen stellt. In dieser Variante werden die Fragen allerdings nicht aus den Schlüsselindikatoren selber abgeleitet, sondern eher als Prüfbereiche konzipiert, für die die Indikatoren dann als Hintergrundinformationen ergänzt werden könnten.

Das Vorhaben beeinflusst…

1	…die Nutzung von Energie oder abiotischer Ressourcen
2	…Emissionen von Treibhausgasen
3	…den Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch
4	…die Nutzung von Fläche für Siedlungen oder Verkehr
5	…Artenvielfalt oder Landschaftsqualität

6	…die Staatsverschuldung
7	…Investitionen in Bauten, Ausrüstungen oder sonstige Anlagen
8	…private oder öffentliche Ausgaben für FuE
9	…Bildung und Qualifikation
10	…die Wirtschaftsleistung
11	…den Verkehr von Personen oder Gütern
12	…die Landbewirtschaftung
13	…die Luftqualität
14	…Gesundheit und Ernährung
15	…Kriminalität
16	…Beschäftigung
17	…Vereinbarkeit von Familie und Beruf
18	…Gleichberechtigung der Geschlechter
19	…die Integration Menschen nichtdeutscher Herkunft
20	…die Entwicklungszusammenarbeit
21	…die Marktöffnung für Entwicklungsländer

Managementregeln

1	**Problemlösung in der Gegenwart**
	Die Probleme werden durch das Vorhaben vollständig oder gemeinsam mit anderen Regelungen gelöst
	Die betrachteten Probleme werden in der Zukunft nicht weiter anwachsen
2	**Nutzung natürlicher Güter**
	Das Vorhaben hat bedeutende Auswirkungen auf die Nutzung von Naturgütern oder deren Regenerationsraten
	Die Nutzung der Naturgüter bleibt unter dem Niveau der Regeneration oder der (potentiellen) Substitution
3	**Freisetzung von Stoffen**
	Durch das Vorhaben wird der Stoffhaushalt (ggf. erst langfristig) beeinflusst
	Durch das Vorhaben wird die Aufnahmefähigkeit von natürlichen Systemen für Stoffe beeinflusst
4	**Gefahren/Risiken**
	Mit dem Vorhaben werden Gefahren oder Risiken für die menschliche Gesundheit verursacht oder beseitigt
5	**wirtschaftlicher Strukturwandel**
	Durch die Maßnahme wird ein struktureller Wandel zugunsten oder zulasten einzelner Wirtschaftszweige verursacht, verlangsamt oder in anderer Weise beeinflusst
6	**Energie- und Rohstoffbedarf**
	Durch das Vorhaben wird der Energie-, der Rohstoffbedarf oder die Verkehrsleistung beeinflusst
7	**öffentliche Haushalte**
	Das Vorhaben hat bedeutende Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte
8	**Landwirtschaft**
	Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit, Nutztierhaltung oder Umweltverträglichkeit der Landwirtschaft könnten beeinflusst werden
9	**Sozialer Zusammenhalt**
	Das Vorhaben beugt Armut und sozialer Ausgrenzung vor
	Das Vorhaben eröffnet oder vermindert wirtschaftliche Beteiligungschancen unterschiedlicher Bevölkerungsschichten
	Das Vorhaben beeinflusst die Anpassungsfähigkeit von Politik, Wirtschaft oder Gesellschaft an den demografischen Wandel
	Das Vorhaben beeinflusst die Teilhabe einzelner am gesellschaftlichen Leben
10	**Internationale Rahmenbedingungen**

	Das Vorhaben hat Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, Umwelt oder Lebensbedingungen in anderen Staaten

5.1.6 Variante 3: Kombination von Leitfragen und Prüffragen

In dieser Variante werden die Prüfbereiche um Leitfragen und vertiefende Hintergrundinformationen ergänzt und von einer eindeutig beantwortbaren Prüffrage abgeschlossen. Diese Variante orientiert sich an den Handreichungen der Europäischen Kommission. Sie hat den Vorteil, dass die offenen Fragen eher für die unterschiedlichen Regulierungsthemen anwendbar wären. Zudem könnten vertiefende Informationen gegeben werden. Allerdings ist die Bearbeitung deutlich aufwändiger und der Unterschied zu einer Hauptprüfung könnte verschwinden.

Im Folgenden sind für einige Aspekte entsprechende Leitfragen ausgearbeitet.

Überprüfung nach Managementregeln

(1) Grundregel

Jede Generation muss ihre Aufgaben selbst lösen und darf sie nicht den kommenden Generationen aufbürden. Zugleich muss sie Vorsorge für absehbare zukünftige Belastungen treffen.

Leitfragen:

Inwieweit werden die beschriebenen Probleme von dem Vorhaben bewältigt? Inwieweit bleiben Teilaspekte unbearbeitet? Gibt es weitere, ergänzende Maßnahmen, die diese unberücksichtigen Aspekte bearbeiten? Inwieweit handelt es sich um einen Problembereich, dessen Bedeutung in der Zukunft noch zunehmen wird und absehbar ist, dass weiter reichende Maßnahmen notwendig sind? Inwieweit liegen die Ursachen dafür in der Gegenwart?

Prüffragen:

a) Die Probleme werden durch das geplante Vorhaben vollständig oder im Zusammenhang mit anderen Maßnahmen gelöst: Eine weitere Prüfung ist nicht erforderlich.

b) Die betrachteten Probleme werden in Zukunft nicht weiter anwachsen: Eine weitere Prüfung ist nicht nötig.

(2) Naturgüter

Erneuerbare Naturgüter (wie z.B. Wald oder Fischbestände) dürfen auf Dauer nur im Rahmen ihrer Fähigkeit zu 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.

Leitfragen:

Inwieweit wirken sich die durch das Vorhaben angestrebten Verhaltensänderungen überhaupt auf natürliche Ressourcen aus? Werden erneuerbare Ressourcen vermehrt in Anspruch genommen? Ist die Regenerationsrate bekannt? Werden nicht erneuerbare Ressourcen in Anspruch genommen? Gibt es dafür Alternativen?

In welcher Größenordnung könnte die Änderung der Nutzung gegenüber der gegenwärtigen erfolgen? 1%? 10%?

Prüffragen:

a) Das Vorhaben hat keine bedeutenden Auswirkungen auf die Nutzung von Naturgütern oder deren Regenerationsraten: Eine weitere Prüfung ist nicht erforderlich.

b) Die Nutzung der Naturgüter bleibt unter dem Niveau der Regeneration oder der (potentiellen) Substitution: eine weitere Prüfung ist nicht erforderlich.

(3) Freisetzung von Stoffen

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.

Leitfragen:

Inwieweit könnte das Vorhaben ggf. auch mittelbar dazu beitragen, dass Stoffe freigesetzt werden? Z.B. CO_2, Baustoffe, Abfall? Was passiert mit diesen Stoffen in natürlichen Systemen? Inwieweit wird durch das Vorhaben die Anpassungsfähigkeit von natürlichen Systemen beeinflusst, etwa in dem Wälder oder Gewässer verändert werden könnten?

Prüffragen:

a) Durch das Vorhaben wird der Stoffhaushalt auch langfristig nicht beeinflusst: Eine weitere Prüfung ist nicht erforderlich.

b) Durch das Vorhaben wird die die Anpassungsfähigkeit von natürlichen Systemen nicht weiter beeinflusst.

(4) Gefahren/Risiken

Gefahren und unvertretbare Risiken für die menschliche Gesundheit sind zu vermeiden.

Leitfragen:

Inwieweit ist durch das Vorhaben der Umgang mit gefährlichen Stoffen, genetisch veränderten Organismen, Radioaktivität, etc. betroffen? Könnte es zu einer Freisetzung kommen?

Prüffragen:

a) Durch das Vorhaben sind Gefahren oder Risiken für die menschliche Gesundheit nicht betroffen: Eine vertiefte Prüfung ist nicht erforderlich.

(5) Gestaltung des Strukturwandels

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.

Leitfragen:

Wird durch das Vorhaben wirtschaftliches Wachstum gefördert? Ist das Wachstum in Branchen zu erwarten, die umweltfreundliche Produkte herstellen? Ist ein Wachstum in Branchen zu erwarten, die sich durch vergleichsweise hohe (oder geringe) Belastun-

gen der Umwelt bei der Herstellung im In- oder Ausland auszeichnen? Ist ein Wachstum in Branchen zu erwarten, die sich durch vergleichsweise hohe Arbeitsintensität auszeichnen und werden dadurch zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen? Können plötzliche oder regional besonders gravierende Einbußen erwartet werden? Werden die Einbußen (und eine eventuelle Reduktion von Beschäftigung) in bestimmten Branchen durch Wachstum in anderen Branchen kompensiert oder liegen Schrumpfung und Wachstum zeitlich oder regional auseinander?

Prüffragen:

a) Durch die Maßnahme wird ein struktureller Wandel zugunsten oder zulasten einzelner Wirtschaftszweige weder verursacht, noch verlangsamt oder in anderer Weise beeinflusst: Eine vertiefte Prüfung ist nicht erforderlich.

Überprüfung nach den Schlüsselindikatoren nachhaltiger Entwicklung

Die Bundesregierung hat 21 Themen identifiziert, für die quantifizierte und terminierte Ziele und Indikatoren festgelegt wurden. Diese Ziele sind elementar für den Managementansatz der Nachhaltigkeitsstrategie. Sie machen die Ambitionen der Politik und den Handlungsbedarf deutlich. Gleichzeitig werden die Ziele und Erfolge der Politik überprüfbar und ermöglichen ggf. notwendiges Nachsteuern. Die Ziele lassen sich nicht durch einzelne Maßnahmen oder durch einzelne Ressorts realisieren. Oft sind sie sogar abhängig von den Beiträgen der Länder und Kommunen, etwa zur Bildung. Oder sie hängen davon ab, wie sich die Tarifpartner oder andere gesellschaftliche Akteure verhalten. So ist der Verdienstabstand von Männern und Frauen nur begrenzt Gegenstand politischer Steuerung.

Nachhaltigkeit und die Erreichung der prioritären Ziele ist Aufgabe der Politik in allen Bereichen und Ebenen wie auch der gesellschaftlichen Kräfte. Mit dieser Prüfung soll untersucht werden, inwieweit die untersuchte Maßnahme einen Beitrag leistet, wie dieser eventuell sogar noch verbessert werden kann oder vermieden werden kann, dass die Maßnahme den Zielen eventuell sogar zuwiderläuft.

Dabei ist zu beachten: Die Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie sind als Schlüsselindikatoren ausgelegt. Damit werden wichtige Aspekte in dem jeweiligen Bereich eingefangen, für eine Nachhaltigkeitsprüfung sollten aber die jeweiligen Bereiche im Vordergrund stehen. So ist die Ganztagsbetreuung für Kinder von 0-2 Jahren zweifellos ein wichtiger Teilaspekt um Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, aber nicht der einzige. Daher sollte eine Prüfung von den Bereichen ausgehen und ggf. weitere Indikatoren für die Beurteilung hinzuziehen.

(1) Ressourcenschonung

Ressourcen sollen sparsam und effizient genutzt werden.

Indikatoren: Energieproduktivität (1a) und Rohstoffproduktivität (1b)

(a) Energieproduktivität

Ziel: Die Bundesregierung strebt eine Verdopplung der Energieproduktivität bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 an.

Hintergrundinformationen (Bundesregierung 2008, S. 40)

Leitfragen: Wird durch die Maßnahme der Endenergieverbrauch in privaten Haushalten, dem Verkehr oder der Industrie beeinflusst? Betrifft dies mehr als 1%/10% des Energieverbrauchs in Deutschland? Werden Anreize zur Verbesserung der Effizienz gegeben?

Prüffrage: Durch die Maßnahme wird der Energieverbrauch oder die Energieeffizienz in Deutschland beeinflusst…

(b) Ressourcenproduktivität

Die Rohstoffproduktivität drückt aus, welche Menge an abiotischen Primärmaterialien (Tonnen) eingesetzt wird, um eine Einheit Bruttoinlandsprodukt (EUR) zu erwirtschaften.

Ziel: Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, die Rohstoffproduktivität bis zum Jahr 2020 bezogen auf das Basisjahr 1994 zu verdoppeln.

Hintergrundinformationen: (Bundesregierung 2008, S. 41)

Leitfragen: Wird durch die Maßnahme die Nutzung von nicht erneuerbaren Bodenschätzen beeinflusst? Ist die Entnahme in Deutschland oder der Import betroffen oder gibt es eine Verlagerung von inländischen auf importierte Rohstoffe? Betrifft dies Rohstoffe, bei denen zu befürchten ist, dass ihre Vorkommen erschöpft werden könnten (z.B. Phosphate)? Betrifft dies 1%/10% des gesamten Umsatzes abiotischer Rohstoffe?

Prüffrage: Durch die Maßnahme wird die Nutzung abiotischer Rohstoffe in Deutschland nicht nennenswert beeinflusst – eine weitere Prüfung ist nicht erforderlich.

(2) Klimaschutz – Treibhausgase reduzieren

Die Bundesregierung hat sich verpflichtet, die Emissionen der sechs im Kyoto-Protokoll genannten Treibhausgase bis 2012 gegenüber dem Jahr 1990 um 21 % zu reduzieren. Im Rahmen eines internationalen Klimaschutzabkommen nach 2012 soll die Reduktionsverpflichtung auf 40 % bis 2020 ausgeweitet werden, soweit die Europäische Union sich im selben Zeitraum zur einer Reduktion um 30 % verpflichtet und andere Staaten vergleichbar ehrgeizige Ziele übernehmen.

Hintergrundinformationen: (Bundesregierung 2008, S. 42)

Leitfragen: Werden Emissionen der Treibhausgase (Kohlendioxid, Methan, Lachgas, teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe oder perfluorierte Kohlenwasserstoffe) beeinflusst? Betrifft dies mehr als 1%/10% der Emissionsmengen?

Prüffrage: Durch die Maßnahme werden die Emissionen von Treibhausgasen nicht beeinflusst – eine weitere Prüfung ist nicht erforderlich.

(3) Anteil erneuerbare Energien am Energieverbrauch

Ziel: Die Bundesregierung beabsichtigt, den Anteil erneuerbarer Energien am gesamten Primärenergieverbrauch bis zum Jahr 2010 auf 4,2 % (2020: 10 %) zu erhöhen und den Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch auf 12,5 % (2020: 30 %) zu steigern.

Auch wenn die Ziele für 2010 schon vorfristig erreicht wurden, müssen weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Ziele für 2020 zu erreichen.

Hintergrundinformationen: (Bundesregierung 2008, S. 44)

Leitfragen: Wird durch die Maßnahme die Nutzung von erneuerbaren Energien (z.B. Wasserkraft, Windkraft, Solarenergie, Geothermie, Biomasse) beeinflusst? Betrifft dies mehr als 1%/10% der bisherigen Nutzung?

Prüffrage: Durch die Maßnahme wird die Nutzung erneuerbarer Energien nicht beeinflusst – eine weitere Prüfung ist nicht erforderlich.

5.1.7 Ergebnisse einer Vorprüfung

Im Ergebnis der Vorprüfung sollte einerseits ein Prüfplan für die vertiefte Untersuchung erarbeitet werden. Andererseits stellen die Prüfkriterien oder Prüfbereiche legi-

time Interventionspunkte für andere Ressorts, Stakeholder oder im Rahmen der Qualitätssicherung dar, falls die Nachhaltigkeitsprüfung in einzelnen Aspekten unzureichend durchgeführt wurde.

In jedem Fall sollte ein eventueller Eindruck vermieden werden, dass die Vorprüfung die eigentliche Nachhaltigkeitsprüfung darstellt. Dies könnte allzu leicht dazu führen, dass die Aspekte nur formalistisch behandelt werden. Die Ergebnisse der Vorprüfung werden aber für sich noch keine Wirkung auf die Gestaltung der betrachteten Regelungen haben. Sie strukturiert das weitere Vorgehen, in dessen Rahmen dann die notwendigen Daten und Einschätzungen gesammelt werden müssen, auf denen die Gestaltung des Gesetzes basiert werden kann.

Welche Frageformen (offen/geschlossen) und welche Bezugsgrößen (Indikatoren, Managementregeln, Schwellenwerte) für eine Vorprüfung letztlich gewählt werden sollte wesentlich vor dem Hintergrund der Ausgestaltung der GFA insgesamt entschieden werden. Eine Dopplung von Fragen sollte ebenso vermieden werden, wie offensichtlich irrelevante oder nicht beantwortbare Fragen. Die Fragestellungen sollten interministerielle Kommunikation ermöglichen, den Prozess weiter strukturieren und die Bearbeiter dabei unterstützen. Am ehesten wären dazu Kombinationen von offenen und geschlossenen Fragen sinnvoll, sowie Erläuterungen zu deren jeweiligen Hintergründen, die allerdings vom Umfang nicht abschreckend sein dürften.

5.2 Methoden für eine Hauptprüfung im Rahmen der Nachhaltigkeitsprüfung

Der Anspruch einer Hauptprüfung sollte es nicht sein, alle denkbaren Folgen für alle Regelungsvorhaben abzudecken. Dies wäre weder realistisch noch angemessen. Es geht vielmehr darum, auf bestimmte Aspekte aufmerksam zu machen und diese im Entscheidungsprozess zu stärken. Dafür sind i.d.R. einfache Methoden angemessen und ausreichend: Die Kalkulation der Betroffenen, deren Kosten und Nutzen auch in qualitativen Aussagen, erwartete Veränderungen zu bestimmten Indikatoren.

In Bezug auf ausgewählte Teilaspekte kann es sinnvoll sein, formale quantifizierende Methoden anzuwenden – wobei das fallspezifisch abzuwägen ist. Für jeden Einzelfall auch zu prüfen, inwieweit dafür die Kompetenzen der eigenen Verwaltung und nachgeordneten Fachbehörden ausreichend sind oder ggf. Aufträge an Dritte vergeben werden müssen. In jedem Fall ist es allerdings sinnvoll, dass die jeweiligen Bearbeiter Kenntnisse über die verfügbaren Methoden haben. Zur Unterstützung der Methodenwahl wurden im Rahmen von europäischen Forschungsprojekten und der Europäischen Umweltagentur Methodeninventare erarbeitet, die im Folgenden kurz dargestellt werden. In Deutschland könnte ggf. eine Übersetzung und vor allem Anpassung an die deutschen Verhältnisse (insbesondere hinsichtlich Daten, Ziele und Indikatoren) erfolgen. Dabei kann insbesondere von den Arbeiten von Böhret und Konzendorf (2001) ausgegangen werden, die bereits einen Überblick zu Methoden der allgemeinen Gesetzesfolgenabschätzung erarbeitet haben.

Es gibt kein einzelnes wissenschaftliches Verfahren oder Modellierungsansatz, der dazu geeignet wäre, alle Teilaspekte abzudecken, die Bestandteil des Konzepts nachhaltiger Entwicklung sind. Dennoch gab es in der jüngsten Vergangenheit Bemühungen insbesondere im Rahmen der Europäischen Forschungsförderung, (1) Bestandsaufnahmen zu relevanten Methoden durchzuführen und Lücken zu identifizieren, (2) neue Tools zu entwickeln und (3) diese in einer nutzerfreundlichen Art zur Unterstützung europäischer Impact Assessments aufzubereiten.

Unter dem Begriff „Methode“ werden hier wissenschaftliche Verfahren verstanden, die dazu geeignet sind, neue Erkenntnisse zu gewinnen. Wissenschaftlichkeit bedeutet, dass die Erkenntnisse intersubjektiv und reproduzierbar sein sollen. Das impliziert,

dass die Datenquellen und Methoden offen gelegt werden müssen. In einem weiteren Sinne kann Methode als ein planmäßiges, folgerichtiges Vorgehen verstanden werden. Demnach wären auch die formalen Verfahrensabläufe einer Nachhaltigkeitsprüfung insgesamt eine Methode. Dies entspricht der Diskussion in der akademischen Literatur: So werden von van Herwijnen (2008) die folgenden Kategorien von Methoden für Nachhaltigkeitsprüfungen unterschieden:

1) Assessment Frameworks: Prozeduren die beschreiben, wie Folgenabschätzung durchgeführt werden kann oder soll
2) Partizipative Methoden: Methoden, die darauf abzielen, betroffene Interessengruppen zu mobilisieren und ihre Werte und Ansichten, ihr Wissen und ihre Ideen einzubeziehen
3) Analyse von Szenarien: Methoden zur Entwicklung von Szenarien
4) Multikriterien Analysen: Methoden zur Berücksichtigung von Aspekten, die in unterschiedlichen Dimensionen gemessen werden
5) Kosten-Nutzen- und Kosten-Effekte-Analyse: Methoden, mit denen die ökonomischen Auswirkungen analysiert werden können
6) Modelle: Methoden, mit denen Auswirkungen auf verschiedene Teilaspekte simuliert werden
7) Bilanzierungsmethoden, Analyse physischer Auswirkungen und Indikatorensätze: Methoden die darauf abzielen, die physischen Auswirkungen abzuschätzen

5.2.1 Methodeninventare

Im Rahmen des vom niederländischen IVM koordinierten EU-Projektes Sustainability A-Test wurde eine Bestandsaufnahme dazu durchgeführt, welche Methoden innerhalb dieser Kategorien entwickelt und welche Erfahrungen damit gemacht wurden. Diese Bestandsaufnahme ist unter http://ivm5.ivm.vu.nl/sat/ zugänglich. Auf der Webseite sind kurze Beschreibungen der jeweiligen Methoden, Anwendungsbeispiele, Stärken und Schwächen und Referenzen zusammen getragen.

In dem Projekt IQ-Tools, das das ZEW Mannheim koordinierte, wurde ein Fokus auf ökonomische Modelle gelegt. Entsprechend wurden die ökonomischen Modelle detaillierter kategorisiert. Die folgenden Modellfamilien konnten identifiziert werden:

- Allgemeine Gleichgewichtsmodelle (CGE)
- Sektorale Modelle
- Makro-ökonometrische Modelle
- Modelle zur Abschätzung von Umweltfolgen
- Mikrosimulationen

Das Projekt beinhaltet eine Beschreibung der Anwendungsmöglichkeiten der Modelle. Ergänzend zu den Modellbeschreibungen wurde ein umfassendes Handbuch entwickelt, das die Richtlinien der Europäischen Kommission zur Durchführung von IAs abbildet und weiterführende Quellen zu offiziellen Strategiedokumenten und Datenquellen sowie Beispiele guter Praxis von Folgenabschätzungen bereitstellt. Die Ergebnisse des Vorhabens sind als IA-Tools vom Institute for Prospective Technology Studies (IPTS) des Joint Research Centre der Europäischen Kommission übernommen worden und werden für Impact Assessments und die Schulung von Beamten genutzt (http://iatools.jrc.ec.europa.eu/bin/view/IQTool/WebHome.html).

Ein weiteres Inventar von Modellfamilien – mit einem Fokus auf Methoden zur Abschätzung der Umweltwirkungen – wurde von der Europäischen Umweltagentur (EEA) veröffentlicht (EEA 2008). Hier sind 80 Modelle nach dem thematischen Fokus (Luftqualität, Landwirtschaft, Biodiversität, Klima, Energie, Landnutzung, Wasser, Abfall, etc.) und der analytischen Technik (Gleichgewichtsmodelle, empirisch-statistische Verfahren, dynamische Systemmodellierung, Interaktive Modellierungen) klassifiziert.

Im Rahmen der Forschungsförderung wurde auch eine Reihe von Projekten gefördert, die auf eine Integration von Modellen abzielen, bzw. in denen Modelle entwickelt worden sind, in denen Parameter in unterschiedlichen Wirkungsklassen projiziert werden (z.B. Landnutzung, ökonomische Auswirkungen, Emissionen, etc.) (z.B. SENSOR: http://www.sensor-ip.org/ zu Landnutzung, EFORWOOD zu Forstwirtschaft http://www.eforwood.com/, SEAMLESS zu Landwirtschaft http://www.seam less-ip.org/ oder PLUREL zu Stadt-Land Beziehungen http://www.plurel.net/, FORESCENE zu Szenarientechniken http://www.forescene.net/).

Die Darstellung ist nicht erschöpfend, sondern bietet nur einen ersten Ausgangspunkt um Methoden für die verschiedenen Aspekte der Wirkungsabschätzung zu identifizieren.

5.2.2 Anwendung in der Hauptprüfung: Datenerhebungen und Projektionen

Eine Voraussetzung für die Folgenabschätzung ist die Erarbeitung eines Szanarios für die Entwicklung in den verschiedenen Teilaspekten der Prüfung, falls die geplante Regelung nicht zur Anwendung kommt. Die Basisszenarien können grundsätzlich pragmatisch beschrieben werden: Wie ist der gegenwärtige Zustand? Welche Trends gibt es in dem jeweiligen Problembereich? In solchen Bereichen, in denen quantifizierende Modelle angewandt werden sollen, ist die Erarbeitung von Basisszenarien aufwändiger und die verwendeten Daten sowie ihre Skalierung müssen den angewandten Modellen entsprechen. Die Folgenabschätzung sollte dann für jeden Teilbereich von dem jeweiligen Basisszenarium ausgehen und die erwarteten Auswirkungen abschätzen.

Wie sind dann die verschiedenen Modelle und Methoden in einer Hauptprüfung anzuwenden?

Als Ergebnis der Vorprüfung und ggf. der Konsultationen mit anderen betroffenen Ressorts sollte ein Untersuchungsplan entwickelt werden, in dem die Fragestellungen formuliert werden, Datenbedürfnisse und -quellen, sowie Verfahren der Projektion beschrieben werden. Insoweit verschiedene Teilaspekte betroffen sind, wird es i.d.R. kein einzelnes Modell geben, in dem die Politikfolgen umfassend abgebildet werden können. Stattdessen werden die verschiedenen Teilaspekte zunächst getrennt voneinander zu behandeln sein.

Die oben aufgeführten Techniken und Modelle haben zum überwiegenden Teil den Anspruch, die Auswirkungen zu quantifizieren oder die Effekte sogar in Geldwerten auszudrücken. In vielen Fällen und bei einzelnen Teilaspekten ist es nicht möglich zu monetarisieren oder zu quantifizieren, weil dies eigene Forschungsaufträge erfordern und einen unverhältnismäßigen Aufwand bedeuten würde. In diesen Fällen sollten aber die erwarteten Folgen immer noch qualitativ beschrieben und in der dann folgenden Gesamtabwägung berücksichtigt werden. Hier helfen Literaturrecherchen bei der Identifizierung relevanter Vorarbeiten, die in der Argumentation berücksichtigt werden können.

Ziel der Datenerhebungen und der Projektionen sollte es sein, die Auswirkungen auf die verschiedenen Teilaspekte in der Detailliertheit zu beschreiben, die notwendig ist, um eventuelle unerwünschte Folgen zu beurteilen. Mögliche positive Folgen sollten zumindest insoweit bewertet werden, als diese bestritten werden könnten oder es gezeigt werden muss, dass sie eventuelle Kosten überwiegen.

Aus der Sicht Nachhaltiger Entwicklung ist insbesondere zu untersuchen, inwieweit langfristige Folgen auftreten. Die zeitliche Dimension der Untersuchung sollte auf jeden Fall explizit gemacht werden. Im Falle der Durchführung von Diskontierungen sollten diese ebenfalls explizit dargestellt werden.

Weiterhin ist zu überlegen, ob aus der Maßnahme Auswirkungen in anderen Ländern auftreten könnten. Auch wenn diese Auswirkungen regelmäßig schwer zu untersuchen sein dürften, sollte zumindest auf die Annahmen hingewiesen werden.

Jede Folgenabschätzung muss mit Unsicherheiten umgehen: Die Entwicklung in einem bestimmten Teilaspekt ist nicht alleine von der betrachteten Politikmaßnahme abhängig, sondern i.d.R. werden zahlreiche intervenierende Variablen mitwirken. Es gibt kein einzelnes Gesetz, dass die Emissionen von Treibhausgasen umfassend regelt, stattdessen spielen wirtschaftliche, soziale, oder technologische Faktoren eine Rolle, die sich der unmittelbaren Regulierung entziehen.

Insofern sollte eine Folgenabschätzung nicht den (nicht erfüllbaren) Anspruch einer exakten Prognose erheben. Es geht vielmehr um wahrscheinliche Wirkungen oder – falls dies ebenfalls nicht möglich ist – um mögliche Szenarien.

5.2.3 Partizipative Verfahren

In vielen Fällen werden Daten zu den Auswirkungen der verschiedenen Teilaspekte nicht bekannt sein. Weiterhin kann es auch erforderlich sein, im Verlauf der Folgenabschätzung das zugrunde liegende Handlungsmodell einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Dafür kann die Beteiligung von Betroffenen und Experten gesucht werden. In der gemeinsamen Entwicklung von Szenarien, in Planspielen oder auch nur in Workshops können die für die Folgenabschätzung notwendigen Daten gewonnen werden. Partizipative Verfahren müssen aber nicht nur auf die Gewinnung von Daten und Wissen beschränkt bleiben. Die Betroffenen können auch eingeladen werden, an dem Untersuchungsdesign mitzuwirken und die zugrunde liegenden Annahmen und Methodenwahl zu kommentieren. Schließlich können beispielsweise mit der Entwicklung von Szenarien die Projektionen auch gemeinsam erarbeitet und damit eine hohe Akzeptanz der gewonnenen Ergebnisse sichergestellt werden.

Eine Nachhaltigkeitsprüfung kann auch mit allgemeinen Sachverständigenanhörungen zu einem Regulierungsvorhaben kombiniert werden, wie sie in der Praxis von Ministerien und dem Bundestag bei wichtigen Gesetzesvorhaben bereits die Regel sind. Hier können entweder zusätzliche Experten eingeladen oder Fragen formuliert werden, die darauf abzielen, ein Nachhaltigkeitsprofil des Vorhabens zu erfragen. Insoweit dies in Sachverständigenanhörungen des Bundestages erfolgt, ist es wiederum eine Möglichkeit der aktiven Einbeziehung des Parlamentes in die Nachhaltigkeitsprüfung.

5.2.4 Methoden zur Unterstützung der Abwägungen

Auch die Abwägung kann methodisch unterstützt werden: Hier stehen im wesentlichen Kosten-Nutzen-Analysen und multikriterielle Verfahren zur Verfügung. In beiden Verfahren werden die Ergebnisse der Untersuchungen zu den Einzelaspekten für eine Gesamtabwägung herangezogen. Bei einer formalen Kosten-Nutzen-Analyse werden dazu alle Einzelauswirkungen monetarisiert. Soweit die Auswirkungen nicht schon in Preisen verfügbar sind, müssen z.B. Befragungen zur Zahlungsbereitschaft durchgeführt werden. Dies kann mit einem erheblichen Aufwand verbunden sein. Ein Vorteil der Kosten-Nutzen-Analyse ist es, dass die Teilergebnisse auf einer einheitlichen Skala aggregiert und miteinander verglichen werden können. Die Kalkulation eines bestimmten Nutzens ist auch in der politischen Kommunikation gut zu verwenden. Allerdings lässt sich bei der Praxis der Anwendung beobachten, dass direkte Kosten eher berücksichtigt werden als schwer zu monetarisierende Nutzenaspekte. So werden etwa positive Gesundheits- oder Umweltfolgen unterbewertet oder sogar gar nicht berücksichtigt.

Vor dem Hintergrund der methodischen Schwierigkeiten einer Kosten-Nutzen-Analyse empfehlen die europäischen Richtlinien zur Durchführung von Folgenabschätzungen von einer Hierarchie des Umfangs der Abschätzung aus Folgendes: So weit wie mög-

lich sollen die Gesetzesfolgen monetarisiert werden; falls dies nicht möglich ist, so soll immerhin noch quantifiziert werden, aber mindestens qualitativ abgeschätzt werden. Alle drei Typen von Daten sollen in der Bewertung berücksichtigt werden. Insoweit sich abzeichnet, dass ein bestimmter Vorschlag in jedem Fall eine positive Kosten-Nutzen-Bilanz aufweist, soll ggf. auf weitergehende Quantifizierungen und Datenerhebungen pragmatisch verzichtet werden.

Wenn die Teilaspekte in unterschiedlichen Skalen ausgedrückt werden (etwa: Von einer Maßnahme wird eine Beeinträchtigung der Biodiversität, aber Wirtschaftswachstum und Verbesserung der Gesundheit erwartet) und diese weder mit einem vertretbarem Aufwand monetarisierbar sind, noch eine eindeutige Lösung vorliegt, dann kann eine multikriterielle Entscheidungsanalyse zur Unterstützung herangezogen werden. Hierbei handelt es sich um eine tabellarische Darstellung von Optionen und Entscheidungskriterien. Dabei können die Entscheidungskriterien gewichtet und die Optionen auch in unterschiedlichen Skalenqualitäten miteinander verglichen werden.

Im Rahmen der Abwägung sollte schließlich ein besonderer Fokus auf Querbeziehungen zwischen den einzelnen Prüfaspekten sowie mögliche kumulative Wirkungen gelegt werden. Inwieweit ziehen erwartete Wirkungen auf spezielle Teilaspekte andere Wirkungen nach sich? So könnten etwa Maßnahmen, die auf eine Reduktion von Verkehrsaufkommen abzielen zwar positive Umweltauswirkungen haben, aber zur Exklusion sozialer Gruppen beitragen.

Hinsichtlich der kumulativen Wirkungen sollte danach gefragt werden, wie sich die geplante Maßnahme und ihre Auswirkungen zu bestehenden Regulierungen und eventuellen Belastungen verhält.

5.2.5 Dokumentation

Die Ergebnisse der Hauptprüfung mit (1) den quantitativen und qualitativen Abschätzungen der Auswirkungen auf die verschiedenen relevanten Teilaspekte und (2) der Abwägung der Folgen sollten in einer Weise dokumentiert werden, dass die Argumentation nachvollzogen werden kann. Ideal wäre eine Dokumentation aus der ersichtlich wird

- welches Handlungsmodell der Folgenabschätzung zugrunde liegt (relevante Zielgruppen und erwartetes Verhalten
- welche Prüfaspekte daher im Rahmen der Vorprüfung als relevant identifiziert worden sind und ggf. auch kurze Begründungen warum andere Aspekte bei der Hauptprüfung außer Acht gelassen wurden
- die Ergebnisse der Folgenabschätzungen zu den einzelnen Teilaspekten (monetär, quantifiziert oder qualitativ)
- die Argumentation in der Abwägung der verschiedenen Teilaspekte und
- die Schlussfolgerungen für die Gesetzesbegründung

Die Schlussfolgerungen könnten in der Gesetzesbegründung aufgenommen werden. Allerdings wäre es ideal, wenn – wie im Verfahren der Europäischen Kommission oder im britischen System – auch eine umfassende Darstellung der Folgenabschätzung mit den Ergebnissen und Überlegungen zur Verfügung gestellt wird. Nur auf dieser Basis kann eine hohe Qualität des Diskurses zwischen den Ressorts, eine substanzielle Unterstützung durch ein ‚Help Desk' sowie eine Qualitätssicherung sichergestellt werden.

5.2.6 Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich die Teilschritte der Hauptuntersuchung wie folgt zusammenfassen:

- Entwicklung des Untersuchungsplans auf der Grundlage der Ergebnisse der Vorprüfung, Bestimmung der Fragestellung, Identifikation von Datenbeständen und Methoden zur Projektion der Auswirkungen auf die verschiedenen Teilaspekte
- Ggf. Beteiligung von Interessengruppen und Experten zur Gewinnung von Daten, Wissen, Meinungen, Bewertungen, Entwicklung von Szenarien
- Insoweit Teilaspekte quantifiziert werden sollen: Beauftragung/Anwendung der ausgewählten Methoden
- Insoweit qualitative Bewertungen stattfinden sollen: Entwicklung einer Argumentation zu den erwarteten Folgen
- Abwägung der Folgen, ggf. in einer Kosten-Nutzen Analyse oder in einer multikriteriellen Analyse
- Darlegung von begründeten Schlussfolgerungen

Insbesondere qualitative Methoden und die Methoden zur Abwägung (soweit damit nicht eine umfassende Monetarisierung der Folgen verbunden ist), können von den verantwortlichen Bearbeitern angewandt werden. Zur Unterstützung können ggf. wissenschaftliche Behörden gebeten werden, die ggf. auch auf Literaturstudien zurückgreifen können. Datenlücken können in der Praxis zusammen mit Stakeholdern geschlossen werden. Hier ist allerdings Transparenz hinsichtlich der Datenherkunft und Interpretation erforderlich. Unterstützende Auftragsstudien werden nur zu definierten Teilaspekten notwendig sein – sie sind nicht Voraussetzung für die Durchführung einer NHP. Allerdings wäre ein Überblick über die Methodenvielfalt und möglichen Anwendungen hilfreich.

6 Fazit

Moderne Gesellschaften sehen sich einer Reihe von zentralen Herausforderungen gegenüber, dazu gehören beispielsweise der Klimawandel, die veränderte Altersstruktur der Gesellschaft, die Knappheit natürlicher Ressourcen, die Notwendigkeit der Reduzierung der Staatsverschuldung oder die Gestaltung des wirtschaftlichen Strukturwandels. Diese Herausforderungen zu bewältigen und zu gewährleisten, dass nachfolgende Generationen dieselben Entwicklungschancen und Lebensbedingungen vorfinden wie wir heute, ist ein zentrales Ziel der Politik, die sich nachhaltiger Entwicklung verpflichtet. Nachhaltige Entwicklung funktioniert in der Praxis nur dann, wenn es gelingt, die übergeordneten Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie in konkrete politische Entscheidungen zu übersetzen. Die Nachhaltigkeitsprüfung stellt hierfür ein geeignetes Instrument dar. Sie kann als ein **Controllinginstrument** für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie genutzt werden. Die praktische Relevanz der Nachhaltigkeitsstrategie würde dadurch gestärkt.

Das Ziel der Nachhaltigkeitsprüfung ist es, neue Gesetzgebungsvorhaben aus den verschiedenen Politikfeldern stärker als bisher an den Zielen nachhaltiger Entwicklung auszurichten. Dabei soll die Aufmerksamkeit von Ministerialbeamten und Politikern insbesondere für langfristige Gesetzesfolgen gestärkt werden. Das ist keine leichte Aufgabe. Die Bearbeiter benötigen nicht nur Kenntnisse über die Verhaltensänderungen, die von der Regulation ausgelöst werden, sondern auch über deren Auswirkungen auf viele unterschiedliche Teilaspekte nachhaltiger Entwicklung. Vor dem Hintergrund von Zeitdruck, knappen Ressourcen und der Notwendigkeit, ein Vorhaben gut zu begründen, scheinen solche Prüfpflichten im Widerspruch zur Praxis der Gesetzesvorbereitung zu stehen. Anders ausgedrückt fehlt es an einem starken **Interesse** der Beamten und der Ressorts, Nachhaltigkeitsprüfungen durchzuführen.

Die Schwierigkeiten der Etablierung von Prüfverfahren aus der Vergangenheit (Blaue Prüffragen, GFA) und die Erfahrungen aus anderen Ländern scheinen dies zu bestätigen. Damit die Nachhaltigkeitsprüfung nicht ein ähnliches Schicksal erleidet, ist es wichtig und möglich, sie so zu gestalten, dass sie sich in die bestehenden Strukturen und Prozesse der Gesetzgebung einfügen kann.

Eine besonders wichtige Aufgabe ist es dabei, eine **Nachfrage** nach den Prüfergebnissen zu erzeugen. Das vergleichsweise erfolgreiche Verfahren des Impact Assessment der Europäischen Kommission zeigt, dass es durchaus möglich ist, Nachhaltigkeitsfragen in die allgemeine Politikfolgenabschätzung zu integrieren. Von diesem Beispiel und weiteren Designelementen der untersuchten Länder ist es möglich, ein anspruchsvolles und zugleich machbares Verfahren abzuleiten, das mit der deutschen Gesetzgebungspraxis in Einklang steht. Nachhaltigkeitsprüfungen können so ausgestaltet werden, dass diese einen **Nutzwert** für die allgemeine Gesetzesfolgenabschätzung entfalten, aber auch den Gesetzgebungsprozess insgesamt unterstützen.

Nachhaltigkeitsprüfung und (Gesetzes-)Folgenabschätzung sollten nicht unabhängig voneinander gesehen werden, weil die Inhalte der beiden Verfahren sich in vielen Punkten überschneiden. Die Nachhaltigkeitsprüfung basiert auf einer Abschätzung von Gesetzesfolgen im ökonomischen, ökologischen und sozialen Bereich. Im Unterschied zur Gesetzesfolgenabschätzung ist die Nachhaltigkeitsprüfung aber nicht nur ein Verfahren zur Bewertung von politischen Gestaltungsoptionen, sondern sie soll dabei helfen, politische Zielkonflikte frühzeitig zu erkennen. Dadurch werden Nachhaltigkeitsfragen auf die politische Diskursagenda gesetzt. Eine Nachhaltigkeitsprüfung ist also nicht nur ein **Analyseinstrument**, sondern auch ein **Kommunikationsinstrument**, das den politischen Entscheidungsprozess begleiten sollte. Nachhaltigkeitsprüfungen können keine einmaligen oder gar „end of the pipe“ durchgeführten Bewertungen sein, sondern müssen eng mit dem Prozess der Politikentwicklung verknüpft sein. Ihr Cha-

rakter als Kommunikationsinstrument ist unabdingbar mit dem Verständnis der **Nachhaltigkeitsprüfung als Prozess** verbunden.

Die Nachhaltigkeitsprüfung besitzt das Potential, die in vielen Bereichen nicht gut funktionierende GFA in Deutschland zu stärken, indem neue und bessere Formen der organisatorischen Stärkung und der prozessmäßigen Verankerung des Verfahrens in den Rechtsetzungsprozess gefunden werden. Die vorgeschlagene **Stärkung der Transparenz** über die ministerielle Gesetzesentwicklung in Deutschland geht in ihren potentiellen Wirkungen weit über Nachhaltigkeitsprüfung und GFA hinaus. Sie kann dazu beitragen, geschlossene Politiknetzwerke zu öffnen, Diskurse zu versachlichen und die Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe zu verbessern.

Bei der Gestaltung eines praktikablen Verfahrens der Nachhaltigkeitsprüfung für Deutschland besteht eine zentrale Herausforderung darin, dass sich die Komplexität von Nachhaltigkeit nur begrenzt durch Methoden oder Indikatoren reduzieren lässt, nicht zuletzt, weil es keine gemeinsame „Währung“ für Nachhaltigkeit gibt. Eine Methodenstandardisierung wie bei der Bürokratiekostenmessung bzw. -abschätzung ist für die Nachhaltigkeitsprüfung auch deshalb nicht möglich, weil es eben *nicht* um die einseitige Konzentration auf Regulierungskosten in einem bestimmte Bereich geht, sondern um die **Unterstützung eines Abwägungsprozesses** zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Zielen.

Eine rechtliche Verankerung der Nachhaltigkeitsprüfung wäre wünschenswert für eine erfolgreiche Umsetzung. Ein **Nachhaltigkeitsprüfungsgesetz** könnte hierbei dem Thema eine angemessene Aufmerksamkeit, Autorität und Verbindlichkeit verschaffen. Für die verwaltungsinternen Prozesse ist zudem eine entsprechende Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien sowie ggf. auch der Geschäftsordnung der Bundesregierung nötig. Internationale Erfahrungen zeigen, dass eine rechtliche Verankerung allein keineswegs eine Garantie dafür bietet, dass Prüfverfahren auch tatsächlich umgesetzt werden. Die Institutionalisierung einer **Umsetzungskontrolle** ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für funktionierende Verfahren der Politikfolgenabschätzung. Da die Qualitätssicherung der Nachhaltigkeitsprüfung nicht wie bei der Bürokratiekostenabschätzung durch eine Methodenstandardisierung unterstützt werden kann, ist es umso wichtiger, für Dritte nachvollziehbare **Prozessstandards** für die Nachhaltigkeitsprüfung zu definieren. Die Einhaltung der Prozessstandards wird durch Dokumentations- und Transparenzregeln überprüfbar.

Für die Qualitätssicherung innerhalb der Exekutive kommt dem Bundeskanzleramt oder ggf. auch dem Normenkontrollrat eine besondere Rolle zu. Das Bundeskanzleramt besitzt seit einigen Jahren die Zuständigkeit für Fragen der nachhaltigen Entwicklung. Darüber hinaus ist die Überprüfung der Einhaltung von Prozessstandards eine klassische Aufgabe des Bundeskanzleramtes im Gesetzgebungsverfahren. Im Bundeskanzleramt sollte deshalb eine **Stabsstelle** eingerichtet werden, die innerhalb der Exekutive als Koordinator für die Nachhaltigkeitsprüfung und deren Qualitätssicherung fungiert. Die organisatorische Institutionalisierung als Stabsstelle besitzt den Vorteil, dass eine direkte und sichtbare Anbindung an die politische Leitungsebene vorhanden ist. Die Unterstützung des Verfahrens durch einen „politischen Unternehmer“ ist unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Einführung der Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland.

Innerhalb der Legislative kommt in Deutschland mit dem im Bundestag eingerichteten **Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung** darüber hinaus ein zweites Gremium für die Qualitätssicherung in Frage, das international ohne Beispiel wäre. Der Parlamentarische Beirat könnte eine pragmatische Plausibilitätsprüfung der Nachhaltigkeitsprüfung durchführen. Dies könnte die Beachtung von Nachhaltigkeitsaspekten auch in der Gesetzgebung des Bundestags insgesamt verbessern. Weiterhin würde die Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung gestärkt.

Damit Nachhaltigkeitsprüfungen in den Ressorts umgesetzt werden, ist neben der politischen Unterstützung des Verfahrens und der Qualitätssicherung auch eine **praktische Hilfestellung** für die zuständigen Bearbeiter nötig. Dabei können Handreichungen, Checklisten und übersichtliche Methodensammlungen durchaus hilfreich sein. Diese sollten jedoch ergänzt werden durch methodisch und fachlich geschulte, direkte personelle Ansprechpartner. Auch hier bietet sich eine organisatorische Verankerung im Bundeskanzleramt an. Angegliedert an die Stabsstelle sollte eine semi-externe **Serviceeinheit** eingerichtet und mit den nötigen Ressourcen ausgestattet werden, um für die Ressorts schnelle, direkte und unbürokratische Hilfestellungen bei der Planung und Umsetzung der Nachhaltigkeitsprüfung anzubieten.

Auch in den Ressorts selbst sollten die für eine erfolgreiche Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen und Folgenabschätzungen notwendigen personellen Kapazitäten aufgebaut und entsprechende Ressourcen bereitgehalten werden. Wichtig ist neben der organisatorischen Verankerung von Unterstützungsleistungen und der **Fortbildung** des existierenden Personalstamms eine zukunftsorientierte **Personalpolitik**, welche neben (zweifelsohne notwendiger) juristischer Expertise den Aufbau sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Kompetenzen in den obersten Bundesbehörden systematisch fördert.

Mit dem Beschluss des Kabinetts zur Einführung einer Nachhaltigkeitsprüfung vom Oktober 2008, den Vorarbeiten des Parlamentarischen Beirats und der Reform der allgemeinen Gesetzesfolgenabschätzung besteht derzeit die Möglichkeit, noch vor Ende der Legislaturperiode erste Schritte zur Einführung eines anspruchsvollen und zugleich machbaren Nachhaltigkeits-Prüfverfahrens auf Bundesebene in Deutschland einzuleiten. Dessen wesentliche Elemente sollten sein:

- Anbindung des Reformvorhabens an einen **unmittelbaren politischen Verantwortlichen** mit entsprechender Autorität;
- Aufbau einer **zentralen Steuerungs- und Unterstützungseinheit** mit entsprechender personeller Ausstattung im Bundeskanzleramt (Stabsstelle für Nachhaltige Entwicklung mit semi-externer Serviceeinheit für die Ressorts);
- Qualitätssicherung über **Prozessstandardisierung und Transparenzpflichten**;
- Mandatierung von durchsetzungsstarken Akteuren zur **Qualitätssicherung** (Bundeskanzleramt/NKR und Parlamentarischer Beirat);
- Konzipierung der Nachhaltigkeitsprüfung als **Analyse- und Kommunikationsinstrument** (zentrale Bedeutung von Beteilungsverfahren);
- hochrangige **rechtliche Institutionalisierung** (notwendigerweise in den Geschäftsordnungen, idealer Weise auch als Gesetz);
- Differenzierung zwischen **Vor- und Hauptprüfung** (Sicherung von Flexibilität und Vermeidung unangemessen großer Prüfanforderungen);
- **Integration** in die GFA;
- Einrichtung ressortübergreifender Arbeitsgruppen zur Planung und Durchführung der Nachhaltigkeitsprüfung für **größere Reformvorhaben**.

Realistische **kurzfristige Gestaltungsoptionen** bestehen dabei in der Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen für die Nachhaltigkeitsprüfung und in der Entwicklung eines Leitfadens für die Durchführung des Verfahrens. Kurzfristig möglich ist außerdem eine stärkere Mandatierung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung über die Geschäftsordnung des Bundestages als legislatives Qualitätssicherungsgremium.

Damit die Nachhaltigkeitsprüfung in der Exekutive institutionalisiert wird, sind **mittel- bis langfristig weitere Maßnahmen** erforderlich. Als regulative Maßnahmen sind eine Änderung der GGO (Nachhaltigkeitsprüfung als Gliederungspunkt auf dem Gesetzesvorblatt, Beteiligungspflichten, Dokumentationspflichten in der Gesetzesbegründung) und eine gesetzliche Verankerung der Nachhaltigkeitsprüfung zu empfehlen. Darüber hinaus, und das ist die schwierigste Herausforderung, sind etablierte Formen innerexekutiver und nach außen gerichteter Koordinations- und Interaktionsmechanismen zu verändern. Mehr **Transparenz** über die exekutive Politikentwicklung und die Öffnung sektoraler Politiknetzwerke sind wichtige Erfolgsfaktoren für eine funktionierende Nachhaltigkeitsprüfung. Erreicht werden können diese Ziele nicht nur durch formale Regelungen von Organisation und Prozessen der Gesetzeserarbeitung in der Exekutive, sondern es ist auch nötig, Arbeitsroutinen in der Ministerialverwaltung zu verändern und normative Vorstellung darüber, wie ein „gutes Gesetz“ entsteht, zu beeinflussen.

Bei guter und wirksamer Institutionalisierung könnte eine dann erfolgreiche Nachhaltigkeitsprüfung

- die Ausrichtung von neuen Gesetzen an den langfristigen Herausforderungen nachhaltiger Entwicklung stärken,
- die Wissensbasis für Gesetze durch eine systematische Analyse und den Einbezug von Expertise verbessern,
- eine verbesserte und auf die Lösung von Problemen orientierte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ressorts unterstützen und
- einen Wandel der Rechtsetzungskultur weg vom „exzessiven Legalismus“ hin zu einer flexiblen, evidenzbasierten und ergebnisorientierten Regelungskultur fördern.

7 Literatur

Berger, G. (2008): Sustainability Impact Assessment: European Approaches. In: Conducting Sustainability Impact Assessments. (Hg.) OECD. Paris, OECD: S. 15-34.

Bogdanor, V. (2005): Joined-up Government. Oxford, Oxford University Press.

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

Bundesamt für Raumentwicklung (2004): Nachhaltigkeitsbeurteilung. Rahmenkonzept und methodische Grundlagen. Bern.

Bundesamt für Raumentwicklung (2004): Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden in Kürze. Bern.

Bundesregierung (2008): Für ein nachhaltiges Deutschland - Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Berlin.

Department of Business Enterprise & Regulatory Reform. (2007): Impact Assessment Guidance. Unter: http://www.berr.gov.uk/files/file44544.pdf.

Department of the Taoiseach (2004): Regulating Better: A Government White Paper setting out six principles of Better Regulation. Dublin.

Department of the Taoiseach. (2005): RIA Guidelines - How to conduct a Regulatory Impact Analysis. Unter: http://www.betterregulation.ie/eng/index.asp?docID=78.

Deutscher Bundestag (1998): Drucksache 14/29: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1998 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Deutscher Bundestag (2004): Drucksache 15/4200: Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Deutscher Bundestag (2009): Plenarprotokoll 16/205. Stenographischer Bericht der Plenardebatte vom 12. Februar 2009.

European Commission (2002): Communication from the Commission on Impact Assessment, CEC(2002) 276 final. Brussels. 5.6.2002.

European Commission (2004): Commission Staff Working Paper: Impact Assessment: Next steps. In support of competitiveness and sustainable development. SEC(2004)1377. Brussels. 21.10.2004.

European Commission (2005): Impact Assessment Guidelines. 15 June 2005. SEC(2005) 791. Brussels.

European Commission. (2008): Impact Assessment Guidelines (Draft version, 17.05.2008). Unter: http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/docs/ia_guidelines_draft_text_final_en.pdf.

Goggin, I., Lauder, G. (2008): Review of the Operation of Regulatory Impact Analysis. Unter: http://www.betterregulation.ie/attached_files/Report%20on%20the%20Review%20of%20the%20operation%20of%20Regulatory%20Impact%20Analysis.pdf.

Hertin, J., Jacob, K., Volkery, A. (2008): Policy Appraisal. In: Innovation in Environmental Policy? Integrating environment for sustainability. (Hg.) A. Jordan, A. Lenschow. Cheltenham, Edward Elgar.

Hertin, J., Jacob, K., Pesch, U., Pacchi, C. (2009, in Press): The production and use of knowledge in Regulatory Impact Assessment - an empirical analysis. In: Forest Policy and Economics.

Hertin, J., Turnpenny, J., Nilsson, M., Nykvist, B., Jordan, A. (2007): Rationalising the Policy Mess? Ex-Ante Policy Assessment and the Utilisation of Knowledge in

the Policy Process. Amsterdam Conference on the Human Dimensions of Global Change. Amsterdam

Herwijnen, M. v. (2008): The Sustainability A-Test. In: Conducting Sustainability Assessments. . (Hg.) O. S. D. Studies: S. 62 -74.

Hofmann, M. (1995): Der Faktor 'Zeit' als zentrales Element des politisch-administrativen Managements. (Beiträge zur Politikwissenschaft). Frankfurt a.M./Berlin/Bern/New York/Paris/Wien, Peter Lang.

Jacob, K., Hertin, J., Volkery, A. (2007): Impact Assessement and Sustainable Development: European Practice and Experience. In: Impact Assessment for a New Europe and Beyond. (Hg.) C. George., C. Kirkpatrick. Cheltenham, Edward Elgar.

Jacob, K., Hertin, J., Hjerp, P., Radaelli, C., Meuwese, A., Wolf, O., Pacchi, C., Rennings, K. (2008): Improving the Practice of Impact Assessment. Berlin.

Jacob, K., Jänicke, M., Karg, L., Klawiter, S., Kunig, P., Marzik, U., Schepelmann, P., Volkery, A., Zieschank, R. (2005): POINT 3D - Integration von Nachhaltigkeitszielen in sektorale Politiken. Berlin.

Jacobs, S. (2006): Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-Making. Washington.

Jann, W., Jantz, B. (2008): Bürokratiekostenmessung in Deutschland: Eine erste Bewertung des Programms Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung der Großen Koalition. In: Zeitschrift für Gesetzgebung 23 (1): S. 51-68.

Jann, W., Wegrich, K. (2008): Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel. In: dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 1 (1): S. 49-72.

Jantz, B., Veit, S. (2009): Steuerung von Querschnittspolitiken durch das Bundeskanzleramt: Das Beispiel Bürokratieabbau. In: Regierungszentralen. Führung, Steuerung und Koordination zwischen Formalität und Informalität. (Hg.) M. Florack, T. Grunden. Wiesbaden, VS-Verlag.

Jordan, A., Lenschow, A. (2008): Innovation in environmental policy? Integrating the environment for sustainability. Cheltenham, Edward Elgar.

Kirkpatrick, C., Parker, D., Zhang, Y.-F. (2004): Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice. Manchester.

Konzendorf, G. (2009): Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung. In: Kompendium der Evaluation - Stand der Evaluation in Deutschland, Österreich und der Schweiz. (Hg.) W. Beywl, T. Widmer, C. Fabian. Wiesbaden, VS-Verlag: S. 27-39.

Lindblom, C. E. (1975): Inkrementalismus: Die Lehre vom "Sich-Durchwursteln". In: Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität. (Hg.) W.-D. Narr, C. Offe. Gütersloh, Kiepenheuer und Witsch: S. 161-177.

National Audit Office (2007): Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2006-07

Nilsson, M., Jordan, A., Turnpenny, J., Hertin, J., Nykvist, B., Russel, D. (2008): The Use and Non-Use of Policy Appraisal Tools in Public Policy Making: An Analysis of Three European Countries and the European Union. In: Policy Sciences 41 (4): S. 335-355.

OECD (1995): Recommendation to the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. Paris.

OECD (1997): Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris.

OECD (2001): Regulatory Reform in Ireland. Paris.

OECD (2004): Regulatory Impact Analysis (RIA). Paris. 15 April 2004.

Paredis, E., et al. (2006): Methodology and Feasibility of Sustainability Impact Assessment. Case: Federal policy-making Processes. Final report. Brussels.

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung (2008): Beschlussvorlage Nachhaltigkeitsprüfung in der GGO. Empfehlung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung vom 3. März 2008.

Public Service on Sustainable Development. (2006): Manual for SIA Screening. Unter: http://www.poddo.be/uploads/documentenbank/a08b467046bbcc8f62c418e9e943947d.pdf.

Radaelli, C. (2005): Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment. In: Journal of European Public Policy 12 (5): S. 924-943.

Sturm, R., Pehle, H. (2007): Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale. In: Jenseits des Ressortdenkens" - Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland. (Hg.) A. Kaiser, R. Sturm, H. Pehle. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung: S. 56-106.

Veit, S. (2008): Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen? Eine vergleichende Untersuchung zu Reforminhalten und -ergebnissen in Deutschland und Schweden. In: dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 1 (1): S. 73-98.

Veit, S. (2009): Bessere Rechtsetzung durch Folgenabschätzungen? Eine Analyse von Implementationsunterschieden in Deutschland und Schweden aus neo-institutionalistischer Perspektive, Universität Potsdam

Wegrich, K. (2008): Moderne Regulierung in der Diskussion. Eine internationale Literaturstudie: Unveröffentlichtes Manuskript.

Wilkinson, D., Ferguson, M., Bowyer, C., Brown, J., Ladefoged, A., Monkhouse, C., Zdanowicz, A. (2004): Sustainable Development in the European Commission's Integrated Impact Assessments for 2003 - Final Report, April 2004

Woydt, M. (2008): Gesetzgebung im politischen System Belgiens. In: Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union. (Hg.) W. Ismayr. Wiesbaden, VS-Verlag: S. 303-348.

Zypries, B., Peters, C. (2000): Eine neue Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. In: Zeitschrift für Gesetzgebung 15: S. 316-327.