

Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Politikfolgenabschätzungen

Henrik Riedel*

-
1. Einleitung
 2. Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Strategiefolgenabschätzungen
 - 2.1. Strategien
 - 2.2. Strategiefolgenabschätzungen
 - 2.3. Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Strategiefolgenabschätzungen
 3. Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen
 - 3.1. Gesetze
 - 3.2. Gesetzesfolgenabschätzungen
 - 3.3. Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen
 4. Zusammenfassung
-

* Forscher, Bertelsmann Stiftung

1. Einleitung

Der öffentliche Sektor in Deutschland, aber auch in anderen Staaten, ist heute mehr denn je mit komplexen, d. h. vielschichtigen und dynamischen Herausforderungen in allen Bereichen konfrontiert. Im ökonomischen Bereich geht es beispielsweise um die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise, im ökologischen Bereich um die Folgen des Klimawandels und im sozialen Bereich um die Folgen der demographischen Entwicklung. Kurzfristige und einseitige Lösungen helfen bei komplexen Problemen in der Regel nicht weiter; erforderlich sind vielmehr nachhaltige Strategien – in einzelnen Bereichen, aber auch bereichsübergreifend. Wichtig ist jedoch, dass nicht nur spezifische und übergreifende Nachhaltigkeitsstrategien erarbeitet werden, sondern auch, dass die staatlichen Maßnahmen zur Umsetzung der jeweiligen Strategien (insbesondere die Regulierungsmaßnahmen) den Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung Rechnung tragen.

Um sicherzustellen, dass staatliche Strategien und Maßnahmen nachhaltig entwickelt werden, können Nachhaltigkeitsprüfungen als sinnvolles und notwendiges Instrument angesehen werden. Gesetzesfolgenabschätzungen und integrierte Nachhaltigkeitsprüfungen sind mittlerweile bereits relativ weit verbreitet (vgl. Bertelsmann Stiftung 2009 und 2011a). Weniger weit verbreitet sind hingegen Strategiefolgenabschätzungen und integrierte Nachhaltigkeitsprüfungen. Problematisch dabei ist, dass ohne Abschätzungen immer wieder Strategien verabschiedet werden, die sich nicht oder nur kaum als nachhaltig erweisen. Diese Strategien schränken dann auch den "Möglichkeitsraum" zur Planung nachhaltiger staatlicher Maßnahmen ein. Daraus folgt, dass Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen häufig noch so professionell durchgeführt werden können. Ihre Wirkung 'verpufft', wenn die in der Strategie

skizzierten Maßnahmen nicht oder nur teilweise nachhaltig sind. Auch die Gesetze zur Umsetzung dieser Maßnahmen werden so nicht nachhaltig sein oder gemacht werden können.

In diesem Beitrag wird daher empfohlen, umfassende Politikfolgenabschätzungen mit integrierten Nachhaltigkeitsprüfungen durchzuführen. Politikfolgenabschätzungen bestehen aus Strategie- und Gesetzesfolgenabschätzungen, wobei die Gesetzesfolgenabschätzungen auf den Abläufen, Inhalten und Ergebnissen der Strategiefolgenabschätzungen aufsetzen können.

2. Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Strategiefolgenabschätzungen

2.1. Strategien

Unter einer Strategie wird allgemein “ein langfristiger Plan verstanden, mit dem ein Ziel erreicht werden soll” (Fischer/Schmitz/Seberich, 2007, 196). Auch im politischen Bereich ist die Verfolgung von Zielen über einen längeren Zeitraum wesentlich für das Verständnis von Strategie. Während der langfristigen Zielverfolgung findet eine ständige Auseinandersetzung mit der Umwelt und ein regelmäßiger Abgleich zwischen Plan und Ist statt. Während strategische Entscheidungen sich mit langfristigen Richtungsentscheidungen beschäftigen, “sind taktische Entscheidungen vor allem bei der Bewältigung des Tagesgeschäftes von Bedeutung” (Fischer/ Schmitz/Seberich, 2007, 197).

Politische Strategien können auf Fach- oder/und Querschnittsthemen ausgerichtet sein. Ausgewählte Beispiele für fachbezogene Strategien sind die Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (vgl. BMAS 2010), die Strategie zur Ressourceneffizienz (vgl. BMU 2008) oder die

Strategie zur Förderung der Kindergesundheit (vgl. BMG 2008). Ausgewählte Beispiele für querschnittsbezogene Strategien sind die Bürokratieabbau- und die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Auch Kombinationen von fach- und querschnittsbezogenen Strategien sind denkbar: z. B. die Strategie zur Windenergienutzung auf See im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (vgl. BMU et al. 2002).

Im Ergebnis bestehen politische Strategien i. d. R. aus einem Dokument, in dem die Hintergründe für die Strategie bzw. die Herausforderungen, die Ziele und die Maßnahmen beschrieben werden. Die Beschreibung der Ziele erfolgt qualitativ und zum Teil auch quantitativ anhand geeigneter Indikatoren. Die Maßnahmen werden üblicher Weise zielbezogen und vergleichsweise allgemein beschrieben. Die Konkretisierung von Zielen und Maßnahmen wird vielfach in der Form von operativen Plänen vorgenommen.

Politische Strategien (“Programminitiativen”) können sowohl zentral, als auch dezentral entwickelt werden. “Typische Beispiele für zentrale Programminitiativen sind im Rahmen von Koalitionsvereinbarungen festgelegte Politiken oder Maßnahmen in Problemfeldern, die längerfristig auf der Medienagenda stehen und akuten politischen Handlungsbedarf hervorrufen” (Veit, 2010, 43). “Im Gegensatz zu zentralen Programminitiativen zeichnen sich dezentrale Programminitiativen dadurch aus, dass sie inhaltlich auf den Aufmerksamkeitsbereich der organisatorischen Einheit, von der sie ausgehen, beschränkt bleiben” (Veit, 2010, 44).

Unabhängig davon, ob eine politische Strategie zentral oder dezentral entwickelt wird, können i. d. R. folgende Phasen der Entwicklung unterschieden werden: Fischer, Kießling und Novy ergänzen diesen klassischen Politikzyklus noch um eine vorgeschaltete Ausgangsphase: die Bildung der strategiefähigen Kerngruppe (Fischer/Kießling/Novy 2010, 20-22).

- Agenda Setting,
- Formulierung und Entscheidung,
- Umsetzung sowie
- Erfolgskontrolle.

2.2. Strategiefolgenabschätzungen

Im Rahmen der Strategieentwicklung erscheint es sinnvoll und notwendig abzuschätzen, ob mit einem bestimmten Plan das angestrebte Ziel voraussichtlich erreicht wird oder nicht. Verspricht die Folgenabschätzung die Erreichung des anvisierten Ziels, kann der fragliche Plan grundsätzlich verabschiedet werden; führt die Folgenabschätzung allerdings zu dem Ergebnis, dass das verfolgte Ziel wahrscheinlich verfehlt wird, ist möglicherweise eine Änderung des Plans erforderlich oder der Plan ist zu verwerfen. Folgenabschätzungen empfehlen sich jedoch nicht nur im Zuge der Strategieentwicklung, sondern auch im Rahmen der Strategieumsetzung. Fortlaufende Erfolgskontrollen geben Auskunft darüber, ob die Strategie (weiterhin) "Erfolg versprechend" ist, oder ob die Art und Weise der Umsetzung bzw. die Strategie selbst modifiziert werden sollte.

Wird die Folgenabschätzung im Rahmen der Strategieentwicklung durchgeführt, kann sie – einmalig – nach der Formulierung und vor der Entscheidung über eine bestimmte Strategie durchgeführt werden. Möglich ist aber auch, dass die Folgenabschätzung zu einem "integralen Bestandteil" der einzelnen Schritte der Strategieentwicklung (Agenda Setting, Formulierung und Entscheidung) gemacht wird. Für eine möglichst weitgehende Integration bietet sich die Orientierung der Folgenabschätzung an dem inhaltlichen Vorgehen der Strategieentwicklung an, welches i. d. R. auf

- die Beschreibung von Problemen,
- die Definition von Zielen und
- die Planung von Maßnahmen bzw. Alternativen

bezogen ist.

Bei der Problembeschreibung geht es zunächst darum, die aktuelle Situation möglichst treffend und umfassend zu skizzieren. Dies kann qualitativ oder quantitativ mit Hilfe relevanter Indikatoren erfolgen, welche bei der Definition von Zielen bzw. bei der Planung von Maßnahmen wieder aufgegriffen werden können. Je umfassender die Probleme beschrieben werden, desto eher wird es möglich sein, etwaige (erwünschte oder unerwünschte) Nebenfolgen zu erfassen.

Mit der Zieldefinition wird die qualitative oder quantitative Formulierung wünschenswerter Zustände bezweckt. Wichtig dabei ist – auch im Sinne der Folgenabschätzung – eine Unterscheidung in Zieltypen mit unterschiedlicher Reichweite, z. B. eine Unterscheidung in Input-, Output-, Outcome- und Impact-Ziele.

Zu der Planung von Maßnahmen sollte immer auch die Entwicklung von Alternativen gehören – nicht zuletzt, um die Folgen einzelner Maßnahmen relativ zu den Folgen alternativer Maßnahmen beurteilen zu können.

2.3. Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Strategiefolgenabschätzungen

Das Prinzip der Nachhaltigkeit kann – grob und vereinfacht – in die drei Teilprinzipien Langfristorientierung, Ganzheitlichkeit und Partizipation gegliedert werden. Weitere Nachhaltigkeitsprinzipien sind z. B. die vertikale Integration von Strategien unterschiedlicher Ebenen, der Rückgriff auf vorhandene Kapazitäten oder der kontinuierliche Verbesserungsprozess (OECD/UNDP 2002, 33-34). Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Strategiefolgenabschätzungen sollten demnach geeignet sein, eine Strategie daraufhin zu überprüfen, ob sie ganzheitlich und langfristig ausgerichtet ist, und ob sie partizipativ entwickelt worden ist bzw. partizipativ umgesetzt werden soll.

Bei der Beschreibung von Problemen wird es vor allem darauf ankommen sicherzustellen, dass nicht nur bestimmte fachspezifische Aspekte beleuchtet, sondern auch über das eigentliche Fachgebiet hinausgehende Aspekte – in ökologischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht – mit berücksichtigt werden. Beim Thema “Energiewende” heißt dies z. B., dass einerseits die Probleme, die mit der Produktion von Atomstrom aus ökologischer Perspektive verbunden sind, aber auch ökonomische Fragen, wie Preisstabilität und Versorgungssicherheit, sowie soziale Fragen, u. a. die Beschäftigungssituation im Energiesektor, mit betrachtet werden.

Für die Definition von Zielen bedeutet Nachhaltigkeit insbesondere, dass neben kurz- und mittelfristigen auch langfristige Ziele in die Strategie integriert werden. Was "langfristig" bedeutet, ist dabei grundsätzlich von Fall zu Fall zu entscheiden. Generell kann aber gesagt werden, dass strategische Ziele zumindest legislaturperiodenübergreifend zu definieren sind. Üblicherweise wird eine Strategie auf einen bestimmten Zeithorizont (z. B.

2030, 2040 oder 2050) fokussiert – verbunden mit individuell angepassten Zeitzielen im Rahmen des insgesamt angelegten Zeitraums.

Bei der Maßnahmenplanung ist – ebenso wie bei der Problembeschreibung und der Zieldefinition – darauf zu achten, dass die Strategie unter Beteiligung der relevanten Stakeholder zustande kommt bzw. zustande gekommen ist.

Von besonderer Bedeutung sind Nachhaltigkeitsprüfungen bei der Folgenabschätzung von Nachhaltigkeitsstrategien. Hierbei besteht die Herausforderung zunächst darin, dass zum Zeitpunkt der (prospektiven) Nachhaltigkeitsprüfung noch keine Nachhaltigkeitsstrategie vorhanden ist, welche als Maßstab für die Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Strategiefolgenabschätzung herangezogen werden könnte. Diese Herausforderung kann allerdings so gemeistert werden, dass z. B. für eine umfassende Problembeschreibung die Indikatorenkataloge aus den vorhandenen Nachhaltigkeitsstrategien übergeordneter Ebenen berücksichtigt werden.

In jedem Fall erscheint es sinnvoll, die Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Strategiefolgenabschätzungen auch indikatorenbasiert durchzuführen: “Measuring and analysing sustainability is necessary to determine the state of the society, the economy and the environment, the main strengths and weaknesses, the issues for the strategy to address, and underlying factors. The most productive way to approach this is to undertake an indicator-based sustainability assessment, supplemented by spatial analysis and possibly other contributing measurements and analyses. The indicators chosen for the assessment need continued monitoring to identify trends, detect (and, of possible, anticipate) change and trace progress” (OECD/UNDP 2002, 309).

3. Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen

3.1. Gesetze

Nach der Rechtsquelle können in Deutschland im Wesentlichen zwei Arten von Rechtssätzen im juristischen Sinne unterschieden werden: Verfassung und Gesetze. Bei Verwaltungsvorschriften handelt es sich hingegen nicht um Rechtssätze im juristischen Sinne, da Verwaltungsvorschriften nicht allgemein, sondern nur verwaltungsintern gültig sind.

Gesetze können in “materielle Gesetze” und “formelle Gesetze” unterschieden werden (vgl. Veit 2010, 36). Bei materiellen Gesetzen handelt es sich (ebenso wie bei der Verfassung) um Rechtssätze mit Außenwirkung. Zu den materiellen Gesetzen zählen mithin auch Rechtsverordnungen und öffentlich-rechtliche Satzungen, die von der Exekutive erlassen werden. Formelle Gesetze sind Rechtssätze, die von Bundestag und Bundesrat in dem jeweiligen, vom Grundgesetz vorgegebenen Verfahren verabschiedet werden.

Unabhängig davon, ob die Programminitiative [siehe Kapitel 2.1] zentral oder dezentral war, wird ein erster Gesetzentwurf üblicherweise innerhalb des federführenden Ministeriums im zuständigen Referat erarbeitet (“Hausentwurf”). Bei der Erarbeitung des Hausentwurfes besitzt das federführende Referat im Rahmen seiner Fachkompetenz häufig erhebliche Handlungsspielräume. Konkrete politische Vorgaben sind eher selten und v.a. bei der sogenannten “politischen Gesetzgebung” zu finden. Als “politische Gesetzgebung” werden Regelungsvorhaben bezeichnet, die über einen gewissen Zeitraum hinweg ein zentrales Thema der politischen und öffentlichen Auseinandersetzung bilden. Davon unterschieden wird die “administrative Gesetzgebung”, deren Inhalte meist gar nicht auf der

Medienagenda landen und die vorrangig von der Verwaltung ausgehandelt und gestaltet wird [...]. “Politische Gesetzgebung‘ist oft durch eine zentrale Programminitiative gekennzeichnet, während “administrative Gesetzgebung” häufiger auf dezentrale Initiativen zurückgeht” (Veit, 2010, 44).

3.2. Gesetzesfolgenabschätzungen

Gesetzesfolgenabschätzungen können “ex ante”, d. h. vor der Entscheidung über einen Regelungsentwurf, oder “ex post”, d. h. nach dem In-Kraft-Treten der Regelung, durchgeführt werden. In Deutschland sind nach § 44 der sog. “Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien” (GGO) Gesetzesfolgenabschätzungen “ex ante” verbindlich durchzuführen; auch auf Landesebene sind prospektive Folgenabschätzungen für Gesetze in den einzelnen Fällen rechtlich geregelt, wenn auch mit Unterschieden in Bezug auf den Umfang und die Tiefe der jeweiligen Prüferfordernisse.

Für die Gesetzesfolgenabschätzungen “ex ante” hat das Bundesministerium des Innern eine Arbeitshilfe herausgegeben. Für die Folgenabschätzung wird in der Arbeitshilfe das folgende Vorgehen vorgeschlagen (Bundesministerium des Innern, 2009, 5):

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

Der erste Schritt umfasst eine Problemanalyse und -abgrenzung sowie eine

Systemanalyse. Im zweiten Schritt steht die Beschreibung qualitativer und quantitativer Ziele im Mittelpunkt. Die Schritte 3 und 4 befassen sich mit der Erarbeitung von möglichen Maßnahmen sowie der Prüfung und Bewertung der Alternativen. Im letzten Schritt werden die Ergebnisse der Folgenabschätzung dokumentiert.

3.3. Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen

Für die Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen finden sich in der Arbeitshilfe des Bundesministeriums des Innern vereinzelte Anregungen. So wird z. B. empfohlen, die Regelungsanalyse auf “die Analyse von Bereichen wie Wirtschaft, Soziales und Umwelt” (BMI, 2009, 6) zu beziehen. Des Weiteren wird betont, dass die Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen auch “Auswirkungen und Risiken in den Bereichen Ökonomie, Ökologie, Soziales” (BMI, 2009, 11) umfassen sollte. Schließlich werden auch Konsultationsverfahren im Rahmen der Alternativenprüfung und -bewertung empfohlen (vgl. BMI, 2009, 13-14). Eine dezidierte Anleitung, wie Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen durchzuführen sind, enthält die Arbeitshilfe jedoch nicht. Aus diesem Grund hat die Bertelsmann Stiftung einen Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen entwickelt und erprobt (vgl. Bertelsmann Stiftung, 2011b siehe auch Annex).

Im Rahmen des Leitfadens werden vier Handlungsfelder für die Integration von Nachhaltigkeitsprüfungen in die Gesetzesfolgenabschätzungen beschrieben (vgl. Riedel, 2012):

- (1) Optionenentwicklung
- (2) Optionenprüfung
- (3) Ergebnisdokumentation
- (4) Konsultationsverfahren

Im Zuge der Optionenentwicklung, d. h. bei der Analyse des Regelungsfeldes, der Zielbeschreibung und der Entwicklung von Regelungsalternativen, besteht die Aufgabe darin, Nachhaltigkeit –im allgemeinen Sinne bzw. im spezifischen Sinne der ggf. vorhanden Nachhaltigkeitsstrategie – konsequent mit zu berücksichtigen.

Für die Optionenprüfung, d. h. die Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen, bietet es sich an, die Auswirkungen der Alternativen auf die nachhaltige Entwicklung im Rahmen eines eigenständigen Prüfmoduls – neben anderen Teilprüfungen (z. B. zum Erfüllungsaufwand der Regelung) – zu identifizieren.

In der Ergebnisdokumentation geht es um die Frage, wie die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsprüfungen und der anderen Teilprüfungen gewichtet und zusammenfassend dargestellt werden sollen.

Die Konsultationsverfahren sind bei Gesetzesfolgenabschätzungen mit integrierten Nachhaltigkeitsprüfungen von besonderer Bedeutung. Entscheidend dabei ist, dass Konsultationsverfahren nicht erst und nicht nur zum Abschluss des Prozesses durchgeführt werden, d. h. Beteiligung stattfindet, wenn das Regelungsfeld bereits analysiert, das Regelungsziel bereits beschrieben und die Regelungsalternativen bereits entwickelt worden sind. Vielmehr wird im Rahmen des Leitfadens empfohlen, Konsultationen generell

von Anfang an, also früher und häufiger durchzuführen, um durch mehr Transparenz und Partizipation eine erhöhte Akzeptanz der Ergebnisse zu erreichen und so bereits im Vorfeld für eine nachhaltige und erfolgreiche Umsetzung der Regelung Sorge zu tragen.

Insgesamt muss jedoch gesagt werden, dass es keinen bis ins letzte Detail geregelten Ablauf einer Gesetzesfolgenabschätzung (mit integrierter Nachhaltigkeitsprüfung) geben kann und geben darf: 'Flexibility is frequently highlighted as being key to practice in varying contexts [...]. The point being made is that the context within which impact assessment takes place is important, and the strict adherence to a standard approach in the wrong context is generally seen as being counter-productive. The flexibility is particularly emphasized in relation to sustainability assessment where it is argued that the goal of the process (sustainable development) is normative and therefore the process needs to respond to differing stakeholder interpretations.'"(Bond/Pope 2012, 3)

4. Zusammenfassung

Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Politikfolgenabschätzungen setzen sich aus der Überprüfung von Nachhaltigkeitseffekten bei Strategie- und Gesetzesentwicklungen zusammen. Wichtig dabei ist, beide Arten von Nachhaltigkeitsprüfungen nicht isoliert voneinander zu betrachten. Vielmehr sollte bei der Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen, wenn möglich, auf die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der entsprechenden Strategiefolgenabschätzung zurückgegriffen werden. In umgekehrter Weise gilt es, schon bei der Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen

von Strategiefolgenabschätzungen, wenn möglich, die voraussichtliche Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen einer entsprechenden Gesetzesfolgenabschätzung mit in den Blick zu nehmen. Durch die umfassende Abschätzung von Nachhaltigkeitsfolgen – sowohl bei den politischen Strategieprozessen, also auch bei den konkretisierenden Regulierungsprozessen – ist es möglich, eine möglichst weitgehende Nachhaltigkeit bei der Tätigkeit von Staat und Verwaltung zu gewährleisten. Hinzukommen muss – selbstverständlich – ein geeignetes Nachhaltigkeitsmanagement der öffentlichen Verwaltung bei der Umsetzung politischer Strategien bzw. von Gesetzen.

Literatur

- Fischer, Thomas, Kießling Andreas, Novy Leonard, 2010, Politische Reformprozesse in der Analyse, Untersuchungssystematik und Fallbeispiele, Gütersloh.
- Fischer, Thomas, Schmitz, Gregor Peter, Seberich, Michael, 2007, Die Strategie der Politik, in: Die Strategie der Politik, Ergebnisse einer vergleichenden Studie, Gütersloh, S. 195-221.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2009, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung, Studie der Freien Universität Berlin im Auftrag der Bertelsmann Stiftung von Klaus Jacob, Sylvia Veit und Julia Hertin, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2011a, Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Politikfolgenabschätzung im internationalen Vergleich, Innovationen und Trends, Studie der Freien Universität Berlin im Auftrag der Bertelsmann Stiftung von Klaus Jacob, Anna-Lena Guske und Volker von Prittwitz, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2011b, Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen – Ein Projekt der Bertelsmann Stiftung mit Unterstützung durch die Prognos AG und die PricewaterhouseCoopers AG WPG, Gütersloh.
- Bond, Alan/Pope, Jenny, 2012, The state of the art of impact assessment in 2012, Impact Assessment and Project Appraisal, 30:1, 1-4, DOI: 10.1080/14615517.2012.669140 (<http://dx.doi.org/10.1080/14615517.2012.669140>).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2010, Nationale Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR) – Aktionsplan CSR – der Bundesregierung, Bonn.
- Bundesministerium für Gesundheit (BMG), 2008, Strategie der Bundesregierung

- zur Förderung der Kindergesundheit, Berlin.
- Bundesministerium des Innern (BMI), 2009, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), 2008, Strategie Ressourceneffizienz, Impulse für den ökologischen und ökonomischen Umbau der Industriegesellschaft, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), 2002, Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, Berlin.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)/United Nations Development Programme (UNDP), 2002, Sustainable Development Strategies, A Resource Book, Paris/New York.
- Riedel, Henrik, Wie können Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzesfolgenabschätzungen integriert werden?, in: LEGES 2012/1, S. 31-38.
- Veit, Sylvia, 2010, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?, Deutschland und Schweden im Vergleich, Zugl. Dissertation an der Universität Potsdam, 2009, Wiesbaden.

⟨Annex⟩

Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen (Verfahrensvorschlag)

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

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

Diese Schritte sind als idealtypischer Ablauf einer GFA zu verstehen. In der Gesetzgebungspraxis werden jedoch nicht notwendigerweise alle diese Schritte durchlaufen; zudem kommt es vor, dass Schritte übersprungen oder in Schleifen wiederholt werden. Aus diesem Grund ist die o. g. Abfolge im Sinne einer Checkliste und nicht einer Prozessbeschreibung zu verstehen. Die

systematische Befassung mit allen fünf Schritten dient jedoch der Sicherstellung der Qualität und Nachvollziehbarkeit des Ergebnisses. Diese Schritte sollten i.d.R. bis zur Erstellung eines Referententwurfs abgeschlossen sein. Es besteht jedoch die Möglichkeit, diese im Einzelfall auch erst nach Erstellung eines Referententwurfs abzuschließen – insbesondere, wenn erst in dieser Phase eine abschließende Bewertung der Wirkungen möglich ist.

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

Die hier entworfene Nachhaltigkeitsprüfung (NHP) ergänzt die GFA um ein eigenständiges, zweistufiges Modul im Rahmen der Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen. Die kursorische Vorprüfung erlaubt eine erste Einschätzung von Auswirkungen des Regelungsvorhabens auf die Nachhaltigkeitsstrategie. Die vertiefende Hauptprüfung ist in den (besonders) betroffenen Bereichen der Nachhaltigkeitsstrategie vorgesehen. Darüber hinaus werden eine stärkere Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten bereits in den frühen Phasen der GFA und eine Verwendung von Konsultationen im gesamten Ablauf der GFA vorgeschlagen. Die prospektive GFA sollte möglichst frühzeitig durchgeführt werden, d.h. idealerweise im Vorfeld und während der Erstellung eines rechtsförmigen Regelungsentwurfs. So kann sichergestellt werden, dass Nachhaltigkeitsaspekte bereits frühzeitig in die Entscheidungsfindung einbezogen werden.

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

und Hauptprüfung kann der Analyseaufwand begrenzt werden.

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

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

Im Folgenden werden nun die Auswirkungen einer NHP auf die bestehenden Schritte der GFA dargestellt, der Mehrwert der NHP reflektiert und Schritte zur Integration in die GFA vorgestellt.

(1) Analyse des Regelungsfeldes

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

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

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

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

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

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

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

(2) Zielbeschreibung

Nachdem das Problem definiert und in seinen wesentlichen Wirkungszusammenhängen skizziert ist, sieht die Arbeitshilfe GFA eine Definition der Ziele des Regelungsvorhabens vor. Ziele sollten möglichst eindeutig und messbar formuliert werden. Eine Ausrichtung an den bekannten SMART-Kriterien kann dabei sinnvoll sein und die Zielformulierung verbessern (Unter 'SMARTen' Zielen werden Ziele verstanden, die spezifisch, messbar, anspruchsvoll, resultatorientiert, und terminiert sind). Falls 'weiche' Ziele definiert werden, sind diese weitestgehend zu konkretisieren.

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

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

Als Ergebnis dieses Arbeitsschrittes werden wesentliche Zielkonflikte zwischen Regelungsvorhaben und Nachhaltigkeitsstrategie identifiziert, oder

aber es wird die grundsätzliche Vereinbarkeit des Regelungsvorhabens mit der nachhaltigen Entwicklung festgestellt. Aber auch, wenn eine Zielidentität auf dieser Ebene angenommen werden kann, sollte dies nicht zu einer automatisierten Verkürzung der Analyse führen, da durchaus unterschiedliche Wirkungsketten auch bei gleichen Zielstellungen denkbar sind.

(3) Entwicklung von Regelungsalternativen

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

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

Anschließend können die einzelnen Module zu konsistenten Regelungsalternativen verbunden werden. Auch wenn in der Gesetzgebungspraxis der Entwicklung alternativer Optionen und Regelungsentwürfe enge politische Grenzen gesetzt sein können, gilt es in die Entwicklung und den Vergleich von Optionen immer auch die "Null-Option" einzubeziehen. Die Einschätzung der Auswirkungen eines beibehaltenen Status quo dient als Vergleichsmaßstab für die Wirkungen der anderen Optionen und ist damit wesentlich für die Begründung des Nutzens veränderter Regulie

Der transparente Vergleich unterschiedlicher Regelungsalternativen, wie in

der GFA vorgesehen, ist bereits ein wesentlicher Schritt zur verbesserten Rechtsetzung. Aus nachhaltiger Sicht sollte mit der Entwicklung von Regelungsalternativen das Ziel verfolgt werden, bei gleicher Regelungseffektivität möglichst nachhaltige Optionen auszuwählen. Eine systematischere Einbindung von Nachhaltigkeitsaspekten kann dabei zum einen durch eine Rückkopplungsschleife nach der kursorischen Prüfung der Alternativen in der Nachhaltigkeitsvorprüfung erfolgen, zum anderen durch eine Konsultation relevanter Stakeholder sichergestellt werden.

(4) Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen

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

Für die Prüfung von Nachhaltigkeitswirkungen der Regelungsalternativen

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

(5) Ergebnisdokumentation

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

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

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

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

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