

Wie können Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzesfolgenabschätzungen integriert werden?

Henrik Riedel | *Ob Atomdebatte, Schuldenkrise oder Bildungsnotstand – die aktuellen Krisen machen es deutlich: Eine nachhaltige Gestaltung politischer Lösungen wird immer wichtiger. Was also liegt näher, als «Nachhaltigkeitsprüfungen» regelmässig im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren durchzuführen, um so die Wirkungen eines Gesetzesentwurfs auf die nachhaltige Entwicklung von Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft abschätzen zu können? Der folgende Beitrag geht der Frage nach, welche Möglichkeiten es gibt, spezifische Nachhaltigkeitsprüfungen in allgemeine Gesetzesfolgenabschätzungen zu integrieren.*

Inhaltsübersicht

- 1 Nachhaltigkeitsprüfungen: Aktueller Stand der Einführung in Deutschland
- 2 Gesetzesfolgenabschätzungen: Empfehlungen des Bundesministeriums des Innern
- 3 Integration von Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzesfolgenabschätzungen:
Vier Handlungsfelder
 - 3.1 Handlungsfeld I: Optionenentwicklung
 - 3.2 Handlungsfeld II: Optionenprüfung
 - 3.3 Handlungsfeld III: Ergebnisdokumentation
 - 3.4 Handlungsfeld IV: Konsultationsverfahren

1 Nachhaltigkeitsprüfungen: Aktueller Stand der Einführung in Deutschland

In Deutschland müssen auf Bundesebene Nachhaltigkeitsprüfungen seit der Novellierung der «Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien» (GGO) zum 1. Juni 2009 regelmässig im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen durchgeführt werden. In § 44 Absatz 1 Satz 4 GGO ist explizit geregelt, dass darzustellen ist, «ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat».

Auf Landesebene müssen Nachhaltigkeitsprüfungen bisher nur in Baden-Württemberg verbindlich durchgeführt werden. So ist in der Verwaltungsvorschrift zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen) vom 27. Juli 2010 geregelt, dass seit dem 1. Januar 2011 bei allen Gesetzen, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und innerdienstlichen Anordnungen Nachhaltigkeitsprüfungen durchzuführen sind.

In der praktischen Umsetzung der Nachhaltigkeitsprüfungen zeigen sich allerdings noch Probleme, wie beispielsweise der Bericht des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung vom 26. Juli 2011 ergeben hat (Deutscher Bundestag 2011). Der Beirat hat vom 1. März 2010 bis 10. Juni 2011 306 Gesetzesentwürfe und Verordnungen im Hinblick auf ihre Aussagen zur Nachhaltigkeit über-

prüft. Dabei wurden 136 Regelungen oder 44,44 % als «ausreichend bis gut» und 76 Regelungen oder 55,56 % als «mangelhaft» beurteilt (Deutscher Bundestag 2011, 2).

Bei der Frage, wie Nachhaltigkeitsprüfungen generell optimiert werden können, lohnt ein kurzer Blick «über den Tellerrand». So hat die Bertelsmann Stiftung 2009 und 2011 zwei international vergleichende Studien zur Gestaltung von Nachhaltigkeitsprüfungen durchgeführt (Bertelsmann Stiftung 2009; Bertelsmann Stiftung 2011a). In beiden Studien wurden die Systeme für Nachhaltigkeitsprüfungen aus Belgien, Grossbritannien, Irland und der Schweiz sowie der Europäischen Kommission analysiert. Im Gesamtergebnis konnten sieben Erfolgsfaktoren identifiziert werden (Riedel/Thode 2011, 252–254):

Anwendungsbereich: Nachhaltigkeitsprüfungen sollten nicht nur bei Entwürfen für Gesetze und Verordnungen, sondern auch bei (vorgelagerten) politischen Strategien und Programmen durchgeführt werden, um Nachhaltigkeitsaspekte möglichst von Anfang an berücksichtigen zu können.

Angemessenheit: Bei Nachhaltigkeitsprüfungen sollte auf ein angemessenes Verhältnis von Aufwand und Nutzen geachtet werden, um insbesondere die Akzeptanz von Nachhaltigkeitsprüfungen bei den Verantwortlichen und den Ausführenden gewährleisten zu können.

Integration: Nachhaltigkeitsprüfungen sollten möglichst im Rahmen umfassender Gesetzesfolgenabschätzungen durchgeführt werden, um Doppelarbeiten zu vermeiden, Synergieeffekte zu erzielen und die Aufmerksamkeit für die Ergebnisse der Nachhaltigkeitsprüfungen zu verbessern.

Materielle Prüfanforderungen: Für Nachhaltigkeitsprüfungen sollten, wenn möglich, die vorhandenen Nachhaltigkeitsstrategien als Orientierungsmassstäbe herangezogen werden, da sie in der Regel partizipativ und transparent entwickelt worden sind und somit als akzeptiert und legitimiert gelten können.

Formelle Prüfanforderungen: Die Nachhaltigkeitsprüfungen sollten partizipativ und transparent durchgeführt werden, um – ebenso wie die zu Grunde liegenden Nachhaltigkeitsstrategien – auf Akzeptanz stossen und Legitimation beanspruchen zu können.

Qualitätskontrolle: Nachhaltigkeitsprüfungen sollten hinsichtlich ihrer Ergebnis- und Prozessqualität überprüft werden, um die Gesamtqualität der einzelnen Prüfungen gewährleisten zu können.

Evaluation: Das gesamte System der Nachhaltigkeitsprüfungen sollte regelmäßig und umfassend bewertet und beurteilt werden, um das System als Ganzes sukzessive optimieren und auf neue Gegebenheiten anpassen zu können.

Im Folgenden wird insbesondere auf den Erfolgsfaktor der Integration von Nachhaltigkeitsprüfungen in umfassende Gesetzesfolgenabschätzungen eingegangen. Zunächst soll dargestellt werden, welche Empfehlungen es für die Durchführung «klassischer» Gesetzesfolgenabschätzungen gibt (siehe Kap. 2). Anschliessend werden Überlegungen angestellt, in welchen Bereichen eine Integration von spezifischen Nachhaltigkeitsprüfungen in allgemeine Gesetzesfolgenabschätzungen stattfinden kann.

2 Gesetzesfolgenabschätzungen: Empfehlungen des Bundesministeriums des Innern

Die im Juni 2009 vom Bundesministerium des Innern herausgegebene «Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung» enthält allgemeine Empfehlungen für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen bei Regelungsvorhaben des Bundes. Für die Gesetzesfolgenabschätzung empfiehlt das Bundesministerium des Innern ein Vorgehen in fünf Schritten (Bundesministerium des Innern 2009, 5):

Analyse des Regelungsfeldes: Der erste Schritt besteht aus einer Problem- und einer Systemanalyse. Die Problemanalyse schliesst eine Ursachenanalyse mit ein. Die Systemanalyse bezieht sich auf eine Analyse von verschiedenen Bereichen wie Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft (Bundesministerium des Innern 2009, 6).

Zielbeschreibung: Im zweiten Schritt sollten die Ziele der Regelung beschrieben werden. «Dies umfasst neben dem eigentlichen Ziel des Regelungsvorhabens auch die angestrebten Verhaltensänderungen der Normadressaten sowie die daraus resultierenden beabsichtigten Wirkungen.» (Bundesministerium des Innern 2009, 7)

Entwicklung von Regelungsalternativen: Der dritte Schritt fokussiert sich auf die Entwicklung verschiedener Optionen zur Erreichung der im vorangegangenen Schritt definierten Ziele. Zu den einzelnen Teilbereichen der Regelung bestehen dabei grundsätzlich immer mindestens zwei Alternativen: «eine Neuregelung und die Null-Option (Beibehaltung des Status quo).» (Bundesministerium des Innern 2009, 8)

Prüfung und Bewertung der Regelungsalternativen: Im vierten Schritt sollten die einzelnen Alternativen im Hinblick auf verschiedene Kriterien überprüft und bewertet werden. Die zu berücksichtigenden Kriterien finden sich insbesondere in § 44 GGO. Für das Vorgehen werden drei Teilschritte empfohlen: In-

terne Alternativenprüfung und -bewertung, Konsultation externer Dritter sowie ein «logischer Abgleich» der beiden vorangegangenen Teilschritte (Bundesministerium des Innern 2009, 15).

Ergebnisdokumentation: Der fünfte und letzte Schritt besteht insbesondere aus einer Darstellung der Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung im Vorblatt und in der Begründung des Regelungsentwurfs (Bundesministerium des Innern 2009, 16).

Die vom Bundesministerium des Innern herausgegebene «Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung» enthält nicht nur allgemeine Empfehlungen für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen bei Regelungsvorhaben des Bundes, sondern auch spezifische Empfehlungen für die Abschätzung von Nachhaltigkeitseffekten. So wird bei der Systemanalyse in Schritt 1 eine ganzheitliche Analyse von Bereichen wie Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft empfohlen. Des Weiteren wird bei der Prüfung und Bewertung von Alternativen in Schritt 4 dazu geraten, auch die «Auswirkungen und Risiken in den Bereichen Ökonomie, Ökologie, Soziales» (Bundesministerium des Innern 2009, 6) sowie die «Nachhaltigkeit im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung» (Bundesministerium des Innern 2009, 11) zu berücksichtigen. Schliesslich wird empfohlen, in die Begründung des Regelungsentwurfs auch eine Bewertung aufzunehmen, «ob die Wirkungen der empfohlenen Alternative einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen; insbesondere, welche langfristigen Wirkungen sie hat» (Bundesministerium des Innern 2009, 16). Konkret wird dazu geraten, die folgende Frage zu beantworten: «Werden Umweltschutz, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Verantwortung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie so zusammengeführt, dass die Entscheidung unter allen drei Gesichtspunkten dauerhaft tragfähig ist?» (Bundesministerium des Innern 2009, 16).

Die Bertelsmann Stiftung hat im Jahr 2011 zwei Pilotprojekte zur Entwicklung und Erprobung von Nachhaltigkeitsprüfungen durchgeführt: Das erste Pilotprojekt bestand aus der Simulation verschiedener Reformoptionen zu den Regelungen in Bezug auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (sog. «Minijobs»). Das zweite Pilotprojekt bezog sich auf die Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes. Auf der Basis beider Pilotprojekte ist Ende 2011 ein allgemeiner «Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen» erarbeitet worden (Bertelsmann Stiftung 2011b). In dem Leitfaden werden vier Handlungsfelder der Integration von Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzesfolgenabschätzungen beschrieben, die im Folgenden zusammenfassend dargestellt werden.

3 Integration von Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzesfolgenabschätzungen:

Vier Handlungsfelder

3.1 Handlungsfeld I: Optionenentwicklung

Bei den ersten drei Schritten einer Gesetzesfolgenabschätzung, das heisst bei der Analyse des Regelungsfeldes, der Zielbeschreibung und der Entwicklung von Regelungsalternativen, kommt es im Wesentlichen darauf an, Nachhaltigkeit «mitzudenken».

Bei der Analyse des Regelungsfeldes bedeutet dies zum einen, dass im Zuge der Problemanalyse darüber nachgedacht wird, ob und inwieweit das Problem in einer nicht nachhaltigen Entwicklung besteht oder bestehen könnte. Konkret könnte man hier beispielsweise feststellen, dass ein Problem dadurch entsteht, dass ein bestimmtes Prinzip oder Ziel der nachhaltigen Entwicklung verletzt bzw. beeinträchtigt wird. Zum anderen kann im Verlauf der Systemanalyse herausgefunden werden, ob und inwieweit Wirkungsbeziehungen zwischen einzelnen Regelungsaspekten und den Inhalten der Nachhaltigkeitsstrategie bestehen oder bestehen könnten. Konkret könnte man hier an die Erstellung von Kausalmodellen denken, die alle Bereiche der Nachhaltigkeitsstrategie abdecken.

Bei der Zielbeschreibung wären zunächst die Ziele des Regelungsvorhabens zu definieren. Anschliessend könnte man überprüfen, ob und inwieweit Zielharmonien bzw. -konflikte zwischen den spezifischen Zielen der Regelung und den allgemeinen Zielen einer nachhaltigen Entwicklung gegeben sind.

Bei der Entwicklung von Regelungsalternativen wäre zu überlegen, ob eventuell Alternativen entwickelt oder weiterentwickelt werden können, die eine nachhaltigere Entwicklung erwarten lassen.

3.2 Handlungsfeld II: Optionenprüfung

Bei der Optionenprüfung hat es sich als sinnvoll erwiesen, in einem eigenständigen «Modul» die Auswirkungen einzelner Regelungsalternativen auf die nachhaltige Entwicklung zu prüfen. Um ein angemessenes Verhältnis von Aufwand und Nutzen dieser Prüfung zu erreichen, ist die Trennung in eine Vor- und eine Hauptprüfung zu empfehlen. Im Rahmen der Vorprüfung sollte überprüft werden, ob die Inhalte der Nachhaltigkeitsstrategie durch die Inhalte einzelner Regelungsalternativen betroffen sind und wie die Richtung bzw. die Stärke der Wirkungen einzuschätzen ist. Am Ende der Vorprüfung ist eine Entscheidung darüber zu treffen, ob und gegebenenfalls in welchen Bereichen eine vertiefte Prüfung der Wirkungen durchgeführt werden soll. Die Hauptprüfung würde eine detaillierte Betrachtung der als bedeutend eingestuften Wirkungen einzelner Regelungsalternativen auf die Nachhaltigkeitsstrategie ermöglichen.

Grundsätzlich wird empfohlen, das Modul «Nachhaltigkeitsprüfung» erst dann einzusetzen, wenn die Ergebnisse anderer Prüfmodule (zu den Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, die Regulierungskosten der Normadressaten, die Preiseffekte etc.) vorliegen. Der Grund hierfür ist, dass die Nachhaltigkeitsstrategien in der Regel auch auf die Inhalte anderer Prüfmodule eingehen und dass vor allem unbeabsichtigte und langfristige Wirkungen besser abgeschätzt werden können, wenn die beabsichtigten bzw. kurz- und mittelfristigen Auswirkungen in Bezug auf bestimmte Kriterien bereits ermittelt worden sind.

3.3 Handlungsfeld III: Ergebnisdokumentation

Bei der Zusammenfassung der Ergebnisse kommt es entscheidend darauf an, wie die Ergebnisse einzelner Prüfmodule im Verhältnis zu den Ergebnissen anderer Prüfmodule – alternativenübergreifend – gewichtet werden sollen. Eine Entscheidung wird sich dabei auch darauf beziehen, wie die Ergebnisse des Prüfmoduls «Nachhaltigkeitsprüfung» im Vergleich zu den Ergebnissen anderer Prüfmodule zu gewichten sind.

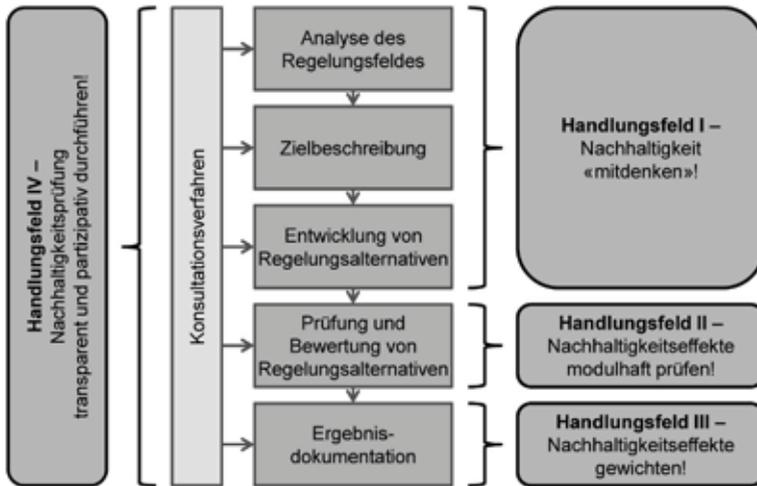
3.4 Handlungsfeld IV: Konsultationsverfahren

Den Konsultationsverfahren kommt bei Gesetzesfolgenabschätzungen im Allgemeinen und bei Nachhaltigkeitsprüfungen im Besonderen eine wesentliche Bedeutung zu. Während in «klassischen» Gesetzesfolgenabschätzungen Konsultationen vor allem nach Abschluss der internen Bewertung von Regelungsalternativen vorgesehen sind, sollten Konsultationen bei um Nachhaltigkeitsprüfungen «erweiterten» Gesetzesfolgenabschätzungen generell früher und häufiger durchgeführt werden. Die Ziele einer früheren und häufigeren Durchführung von Konsultationen sind:

- eine erhöhte Transparenz der Nachhaltigkeitsprüfung,
- eine verstärkte Partizipation Betroffener, externer Sachverständiger oder sonstiger interessierter Bürgerinnen und Bürger, die gerade bei langfristigen und nicht beabsichtigten Effekten als erforderlich anzusehen ist, und
- eine gesteigerte Akzeptanz der Prüfungsergebnisse bei den Betroffenen sowie bei sonstigen Stakeholdern.

Die zuvor beschriebenen Handlungsfelder bei der Integration von Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzesfolgenabschätzungen werden in der folgenden Grafik noch einmal im Zusammenhang dargestellt.

Handlungsfelder der Integration von Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzesfolgenabschätzungen



Henrik Riedel, lic. oec. HSG, Projektmanager, Bertelsmann Stiftung,
E-Mail: henrik.riedel@bertelsmann-stiftung.de

Literatur

- 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, Gütersloh.
- Bundesministerium des Innern, 2009, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung.
- Deutscher Bundestag, 2011, Bericht des Parlamentarischen Beirates über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung des Verfahrens.
- Riedel, Henrik/Thode, Eric, 2011, Die Nachhaltigkeitsprüfung in der Praxis, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Politik nachhaltig gestalten, Wie man nachhaltige Politik macht, kommuniziert und durchsetzt, Gütersloh.

Résumé

Qu'il s'agisse du nucléaire, de la dette publique ou de l'impasse dans laquelle se trouve le domaine de la formation– les crises actuelles mettent en évidence toute l'importance qu'il y a à concevoir des solutions politiques pérennes. Quoi de plus logique dès lors que de procéder régulièrement, dans le cadre de l'évaluation de l'impact des lois, à une analyse d'impact afin de pouvoir mesurer les effets d'un projet de loi sur les perspectives de développement durable de l'environnement, de l'économie et de la société? – Le présent article examine la question des moyens qui peuvent permettre d'intégrer une analyse d'impact spécifique dans la procédure plus générale d'évaluation de l'impact des lois.