

Nachhaltigkeitsbewertung von Politikmaßnahmen

Von der Theorie zur Praxis und wieder zurück?

Die Bewertung von Politikmaßnahmen unter Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit hat vor dem Hintergrund der EU-Nachhaltigkeitsstrategie stark an Bedeutung gewonnen. Doch welche Rolle spielen Bewertungsinstrumente und welche Potenziale bergen sie? Von Karlheinz Knickel, Nadja Kasperczyk, Rosa Schleenbecker und Sarah Peter

Mit der seit 2001 verfolgten EU-Strategie einer nachhaltigen Entwicklung, der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen von 2000 (UN 2000) sowie der 2002 beschlossenen nationalen Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“ (Bundesregierung 2002), rückt eine Bewertung von Politikansätzen und Maßnahmen nach Kriterien der Nachhaltigkeit immer weiter in den Vordergrund. Dabei geht es um eine gleichmäßige Berücksichtigung der drei Säulen, um ökologische, ökonomische und soziale Aspekte. Darüber hinaus beschloss die Europäische Kommission im Jahre 2003, dass sämtliche Politikvorschläge, die im „Commission’s Annual Work Programme“ aufgeführt werden, einem sogenannten Impact Assessment (IA) unterzogen werden müssen. So sollen die möglichen positiven wie negativen Nachhaltigkeitswirkungen einer vorgeschlagenen Maßnahme identifiziert und bewertet werden.

Aktuelle Anforderungen im politischen Entscheidungsprozess

Vor diesem Hintergrund entstand das Sustainability-A-Test-Projekt. Es soll eine Politik der nachhaltigen Entwicklung unterstützen, indem es die von politischen Entscheidungsträgern und Wissenschaftlern verwendeten Instrumente zur Nachhaltigkeitsbewertung erfasst und hinsichtlich ihrer Stärken und Schwächen einer vergleichenden Betrachtung unterzieht.

Im Rahmen des Projektes wurden, ausgehend von einer Literaturstudie, eine Fallstudie zur Biofuels-Directive (1) und zur Förderung des Energiepflanzenanbaus (2) durchgeführt (Kasperczyk 2006). Bestandteil des Projektes war auch eine Expertenbefragung unter Mitarbeitern der Europäischen Kommission, die für entsprechende Bewertungen zuständig sind (von Raggamby 2006). Hieraus ergab sich ein umfassender Überblick über die im Zusammenhang einer integrierten Politikbe-

wertung relevanten Aspekte und die verwendeten Instrumente (de Ridder 2006).

Impact Assessment ist ein relativ neues Bewertungsverfahren auf EU-Ebene, das allmählich an Qualität und Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse gewinnt. Auch wenn die Anwendung der IAs innerhalb der einzelnen Direktionen stark variiert, können anhand der Experteninterviews einige allgemeine Trends festgehalten werden.

Nachhaltigkeitsbewertungen in der Praxis der Europäischen Kommission

Die Eingriffsbewertungen /IAs werden in der Regel sehr früh im Prozess der politischen Entscheidungsfindung eingesetzt, ihr Einfluss hängt dabei allerdings stark von den politischen Vorgaben und Prioritäten ab. Ökonomische Gesichtspunkte wie Arbeit, Wachstum und Handelsliberalisierung sowie Sicherheitsaspekte stehen anscheinend im Vordergrund, entgegen der Tatsache, dass die IA-Richtlinien im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung die gleichgewichtige Betrachtung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Aspekte verlangen (Europäische Kommission, 2005). Ob die ausgewählte Politikmaßnahme aus dem Bewertungsverfahren resultiert, ist von Fall zu Fall unterschiedlich. So werden IAs angewendet, um die Transparenz zu erhöhen, aber auch um die anfangs favorisierte Maßnahme zu rechtfertigen (von Raggamby 2006).

In der praktischen Anwendung von IAs erfolgt vor allem aufgrund der überwiegenden Verwendung quantifizierter Informationen eine nur begrenzt differenzierte Betrachtung; Aspekte, die nur bedingt messbar sind, bleiben demgegenüber oft unberücksichtigt (Knickel 2006). Generell werden Instrumente bevorzugt, die einfach strukturiert und ökonomisch fokussiert sind, beispielsweise Kosten-Nutzen-Analysen, Kosteneffektivitäts- oder Modellanalysen.

Maßgebende Faktoren für die Wahl der Bewertungsinstrumente sind der verfügbare Zeitrahmen, das Budget, vorhandene Daten sowie die Qualifikation des verantwortlichen Sachbearbeiters. Die Interviews und Erhebungen im Rahmen des Sustainability-A-Test-Projektes unterstreichen, dass nur eine relativ geringe Zahl bereits bekannter Bewertungsinstrumente genutzt wird. Demgegenüber steht allerdings ein Informationsbedarf hinsichtlich weiterer Instrumente sowie deren Kombinationsmöglichkeiten, um die Schwachstellen einzelner Tools zu kompensieren.



Nachhaltigkeitsbewertungen in der Theorie: Die vier Phasen der integrierten Bewertung

Ein einheitlicher Ansatz zur Definition der integrierten Bewertung und zur Bestimmung ihrer einzelnen Phasen fehlt. Die Mehrzahl integrierter Bewertungsformen entspricht jedoch dem folgenden Phasenschema.

- Problemanalyse, auch System- oder Stakeholderanalyse: In dieser Phase geht es darum, die Problemstellung sowie die involvierten Stakeholder und deren Positionen nachzuvollziehen.
- Erarbeitung alternativer Lösungsansätze: Diese Phase beinhaltet auch eine grundsätzliche Formulierung von Zielsetzungen und Strategien zu ihrer Erreichung. Es besteht die Möglichkeit, konkrete Ziele in Kooperation mit Stakeholdern von übergeordneten Nachhaltigkeitszielen abzuleiten, indem im Rahmen von Zukunftsentwürfen Problemlösungsansätze erarbeitet werden.
- Wirkungsanalyse: In dieser Phase sollen Politikvorschläge ausgehend von den in der vorausgegangenen Phase ermittelten Alternativen und spezifischen Zielsetzungen konkretisiert und mögliche Auswirkungen der Maßnahmen abgeschätzt werden.
- Follow-up: Generell umfassen alle Bewertungsansätze eine solche Phase, in welcher die zu implementierenden Politikvorschläge einem Monitoring unterzogen beziehungsweise auf ein solches vorbereitet werden. Darüber hinaus beinhaltet das Follow-up eine Evaluation des gesamten integrierten Bewertungs- und Entscheidungsprozesses.

Leistung und Anwendungsbereiche unterschiedlicher Bewertungsansätze

Die Durchführung einer integrierten Bewertung kann durch Anwendung von Instrumenten, die auf das jeweilige Problem optimal abgestimmt sind, wesentlich verbessert werden. Im Sustainability-A-Test-Projekt wurden 50 Instrumente beziehungsweise Tools einer eingehenden Betrachtung unterzogen. Sie lassen sich in sechs Gruppen einteilen:

- Partizipationsorientierte Tools
- Szenarioanalyse-Tools
- Multikriterienanalyse-Tools
- Kosten-Nutzen-Analyse- und Kosteneffektivitätsanalyse-Tools
- Bilanzierungs-Tools, biophysikalische Analyse-Tools und Indikatoren-Sets
- Modelle

Eine Beschreibung dieser 50 Instrumente liefert ein webbasiertes Informationssystem, das sogenannte Webbook (3). Dort können sich politische Entscheidungsträger, Evaluatoren, Wissenschaftler, Berater und andere Interessierte zum einen über

Leistung und Anwendungsmöglichkeiten der verschiedenen Tools informieren. Zum anderen wird die Suche nach passenden Einzeltools oder Kombinationen unterstützt. Nachfolgend soll auf die potenzielle Rolle der verschiedenen Ansätze und Instrumente innerhalb der oben beschriebenen Phasen eingegangen werden.

In der Phase der Problemanalyse sind Instrumente zur Steuerung von Prozessen der Wissensmobilisierung sowie der Werteformulierung mittels Stakeholderpartizipation erforderlich. Modelle und Szenarien dienen dazu, ein besseres Verständnis des betreffenden Problems zu vermitteln und Zukunftsperspektiven aufzuzeigen. Modelle können in der Problemanalyse vor allem dazu genutzt werden, Stakeholdern Systemverhalten und damit verbundene Probleme zu veranschaulichen.

In der zweiten Phase werden Tools zur Erarbeitung relevanter Lösungsalternativen im Hinblick auf das zuvor definierte Problem benötigt. Hier kommen Szenarioanalysen zur Anwendung, um Vorstellungen einer nachhaltigen Zukunft anschaulich zu machen und zu verdeutlichen, wie Politik zu ihrer Umsetzung eingreifen kann. Partizipationsorientierte Instrumente sorgen dafür, dass Stakeholderinteressen berücksichtigt werden.

Im Rahmen der Erstellung der Wirkungsanalyse liegt der Schwerpunkt auf analytischen Instrumenten, die einer genaueren Untersuchung der möglichen Nachhaltigkeitswirkungen dienen. Hierbei können Datenreihen aus Modellszenarien wiederum in andere analytische Tools eingespeist werden. Stakeholderpartizipation kann hier beispielsweise helfen, um Dissens hinsichtlich der relevanten Bewertungsparameter aufzulösen.

Partizipationsorientierte Tools, welche die involvierten Stakeholder an einen Tisch bringen, können in der vierten Phase zur Validität der Politikmaßnahme beitragen. Kosten-Nutzen- und Kosteneffektivitätsanalyse-Tools, technische Analysetools, Indikatoren-Sets und Modelle werden im Rahmen von Ex-Post-Bewertungen genutzt, um die Ergebnisse einer Politikintervention zu erfassen und zu evaluieren.

Instrumente der integrierten Bewertung

Partizipationsorientierte Tools sind innerhalb der integrierten Bewertung von besonderer Bedeutung, da die Einbindung von Stakeholdern den Zugang zu Wissen und Informationen verbreitert. Im Zusammenhang mit Werten und Ansichten der verschiedenen Akteure kann das erlangte Wissen für die Bewertung nutzbar gemacht werden. Eine wichtige Rolle spielen hierbei Informations- und Kommunikationstechnologien, die den Partizipationsprozess zum einen unterstützen können, indem Stakeholdern Sachverhalte nahegebracht werden und der Einstieg in das zu bearbeitende Thema erleichtert wird. Zum anderen kann mit ihrer Hilfe der Partizipationsprozess durch die virtuelle Einbindung der Stakeholder, zum Beispiel via Internet, Videokonferenzen, E-Mail, Foren und Ähnliches, gesteuert werden. Als nachteilig an der Einbindung der verschiedenen Betei-

ligten sind ein erhöhter Zeitaufwand einhergehend mit einer Prozessverlangsamung sowie der hieraus resultierende zusätzliche monetäre Aufwand zu bewerten. Grundsätzlich muss klar definiert sein, zu welchem Zweck und auf welcher Ebene Stakeholder beteiligt werden.

Szenarioanalyse-Tools helfen, nachhaltige Entwicklung mittels Zukunftsentwürfen zu veranschaulichen und besser verständlich zu machen.

Multikriterienanalyse-Tools unterstützen den Vergleich unterschiedlicher politischer Entscheidungsalternativen. Ihre Fähigkeit, eine Vielzahl an Kriterien zu integrieren, macht sie für komplexe Nachhaltigkeitsfragen und innerhalb diverser Kontexte anwendbar. Auch ein nachvollziehbares, transparentes Abwägen quantitativ und qualitativ erfasster Aspekte und eine unterschiedliche Gewichtung verschiedener Kriterien ist im Rahmen von Multikriterienanalysen möglich.

Kosten-Nutzen-Analysen und Kosteneffektivitätsanalysen (KEA) dienen der Untersuchung wirtschaftlicher Vor- und Nachteile von Interventionen und deren Folgewirkungen. Basierend auf einer Monetarisierung der Auswirkungen von Politikmaßnahmen werden die Maßnahmen mit dem höchsten Nettonutzen identifiziert. Kritisch ist hierbei, dass die Analyse auf einem kurzen Zeithorizont basiert, der langfristige Nutzen für kommende Generationen jedoch unberücksichtigt bleibt. Darüber hinaus lassen sich ökologische und soziale Aspekte schwer quantifizieren und damit monetarisieren und sind somit mittels dieses Instrumentes schwer darstellbar.

Bilanzierungstools, biophysikalische Analysetools und Indikatoren-Sets werden angewandt, um die biophysikalische Seite der Bewertung, im Gegensatz zur ökonomischen, zu beleuchten. Sie finden aufgrund ihrer besonderen Eignung zur quantitativen Bestimmung von Dimensionen nachhaltiger Entwicklung Verwendung und bilden so die Informationsbasis der integrierten Bewertung.

Modelle dienen der vereinfachten Darstellung komplexer Zusammenhänge. Die Mehrzahl arbeitet auf Grundlage quantitativer Daten. Simulationsmodelle, denen innerhalb dieser Gruppe die größte Bedeutung zukommt, dienen der Darstellung von Wechselwirkungen in realen Systemen – basierend auf empirischen Informationen und unter Bezugnahme auf aktuelle politische Entscheidungsprozesse. Je höher der Komplexitätsgrad, desto realistischer und verlässlicher sind die Ergebnisse. Jedoch spricht eine gleichzeitig abnehmende Nachvollziehbarkeit und Transparenz der zugrunde liegenden Verknüpfungen gegen die Anwendung hochkomplexer Modelle. Darüber hinaus muss eine Entscheidung zwischen Spezialisierung und Integration getroffen werden. Je stärker das Modell auf ein bestimmtes Phänomen zugeschnitten ist, desto genauer kann dieses Phänomen untersucht und dargestellt werden. Zahlreiche externe Daten, die zur Erstellung eines umfassenden Gesamtbildes und einer integrierten Darstellung hilfreich sein könnten, müssen hierbei jedoch unberücksichtigt bleiben. Integrierte Modelle können dagegen bisher lediglich stärker simplifizierte Darstellungen liefern.

„Über eine geschickte Verbindung unterschiedlicher Bewertungsinstrumente kann ein breites Analysespektrum abgedeckt werden.“

Einsatzmöglichkeiten und Herausforderungen für die Zukunft

Einzelne Instrumente sind für sich genommen nicht in der Lage, alle Bereiche einer integrierten Bewertung im Sinne der nachhaltigen Entwicklung abzudecken. Über eine geschickte Verbindung unterschiedlicher Tools lässt sich deshalb grundsätzlich ein größeres, dem Nachhaltigkeitsgedanken Rechnung tragendes, Analysespektrum abdecken. Darüber hinaus sollte eine Kombination von Tools dazu dienen, den Wechselwirkungen und der Dynamik zwischen einzelnen Systemen, insbesondere sozialen und biophysikalischen, Rechnung zu tragen.

So kann ein größerer Erkenntnisgewinn als bei bloßer Aufsummierung einzelner Teilbewertungen erzielt werden. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass mit einer wachsenden Zahl in Kombination verwendeter Instrumente auch die Komplexität der integrierten Bewertung steigt und die Verständlichkeit des Bewertungssystems in der praktischen Anwendung an ihre Grenzen stößt.

Das Sustainability-A-Test-Projekt zeigt auf, dass das Potenzial an Kombinationsmöglichkeiten längst nicht ausgeschöpft ist. Es besteht enormer Forschungsbedarf hinsichtlich der Kombination bereits existierender Tools, jedoch auch bezüglich neuer integrierender Instrumente. Immer wieder wird deutlich, wie wichtig eine ausgewogene Betrachtung quantitativer und qualitativer Faktoren ist. Hierbei spielt einmal mehr die sorgfältige Auswahl von Instrumenten beziehungsweise deren Kombination eine Rolle. Ganz entscheidend ist aber auch die Auswahl der zu betrachtenden Aspekte. In unseren Projektergebnissen

20 Jahre Brundtland-Bericht

ist das Thema der nächsten Ausgabe von
Ökologisches Wirtschaften

Wenn Sie potenzielle Beiträge haben,
wenden Sie sich bitte an die Redaktion

postulieren wir hierzu, dass diese Auswahl Teil des integrierten Bewertungsprozesses sein soll.

Nicht zuletzt in Hinblick auf die Einbindung einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure in den Bewertungsprozess ist eine klar verständliche Formulierung von Bewertungsrahmen und Instrumenten unerlässliche Voraussetzung. So können in der praktischen Umsetzung Probleme vermieden werden, die auf Verständnisschwierigkeiten beruhen. Im Sinne eines Wissenschafts-Praxis-Transfers bedeutet dies auch, dass Wissenschaftler den Nutzen und die Grenzen der Instrumente, mit denen sie arbeiten, besser kommunizieren sollten. Auf Wissenschaftsebene sind alle im Bereich der Nachhaltigkeitsbewertung engagierten Akteure gefordert, über disziplinäre Grenzen hinweg offen zu sein für andere Herangehensweisen und Konzepte. Einzelne Instrumente sollten zukünftig viel stärker in ihrem gegenseitigen Bezug sowie hinsichtlich zur praktischen Anwendung und Umsetzung im politischen Gesamtzusammenhang betrachtet werden. Für die Wissenschaft gilt es, der Komplexität von Problemstellungen besser Rechnung zu tragen und die Erarbeitung von Lösungsansätzen stärker in den Vordergrund rücken.

Anmerkungen

- (1) Richtlinie 2003/30/EC
- (2) VO EC No 2237/2003
- (3) Das Webbook kann im Internet unter www.SustainabilityA-Test.net abgerufen werden.

Literatur

- Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Bonn 2002.
- Europäische Kommission: Impact Assessment Guidelines. SEC(2005)791. Brüssel 2005.
- Kasperczyk, N. / Knickel, K.: Energy crop production: Final case study report.

Sustainability-A-Test project. Frankfurt/Main 2006.
 Knickel, K. / Kröger, M.: If 'good' questions cannot be quantified and 'quantifiable' questions are not that good: Encompassing multifunctionality goals in policy evaluation and assessment. In: EES (Hrsg.): Evaluation in society: Critical connections. London 2006 (in Druck).
 de Ridder, W. (Hrsg.): Tool use in integrated assessments: Integration and synthesis report for the Sustainability-A-Test project. Netherlands Environmental Assessment Agency (MNP). Bilthoven 2006.
 UN, United Nations: Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen. New York 2000. http://www.unric.org/Millennium_Entwicklungsziele.html
 von Raggamby, A. / Turnpenny, J.: Setting the scene – Impact Assessment and Commission practice. In: de Ridder, W. (Hrsg.): Tool use in integrated assessments: Integration and synthesis report for the Sustainability-A-Test project. Netherlands Environmental Assessment Agency (MNP). Bilthoven 2006. S.31-36.

AUTOREN + KONTAKT

Dr. Karlheinz Knickel ist Geschäftsführer und stellvertretender Leiter des Instituts für Ländliche Strukturforchung sowie Leiter des Arbeitsbereichs Nachhaltige Entwicklung, Multifunktionalität des Ländlichen Raumes an der J. W. Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Dipl.-Biol. Nadja Kasperczyk ist wissenschaftliche Mitarbeiterin,

Dipl.-Soz. Sarah Peter ist Doktorandin und **Rosa Schleenbecker** ist Studentin am Arbeitsbereich Nachhaltige Entwicklung, Multifunktionalität des Ländlichen Raumes an der J. W. Goethe-Universität Frankfurt am Main.

Institut für Ländliche Strukturforchung, J. W. Goethe-Universität Frankfurt am Main.
 E-Mail: knickel@em.uni-frankfurt.de,
 Website: www.ifls.de



A wie Alternativer Nobelpreis

Ausbeutung, blinder Konsum und Wachstumswahn – der Zustand des Welt-handels ist beklagenswert. Doch jammern hilft nicht. Geseko von Lüpke und Peter Erlenwein setzen der globalen Ungerechtigkeit die geballte Kreativität von zwölf Preisträger(inne)n des Alternativen Nobelpreises entgegen. Die engagierten Pioniere zeigen, dass eine gerechtere Welt möglich ist – wir müssen nur anfangen.

G. v. Lüpke, P. Erlenwein
Projekte der Hoffnung
 Der Alternative Nobelpreis: Ausblicke auf eine andere Globalisierung
 oekom verlag, München 2006, 221Seiten, 19,80 EUR
 ISBN 10: 3-86581-006-2, ISBN 13: 978-3-86581-006-9

Erhältlich bei
www.oekom.de
oekom@rhenus.de
 Fax +49/(0)81 91/970 00-405

Die guten Seiten der Zukunft



(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.