



Forschungszentrum Karlsruhe
in der Helmholtz-Gemeinschaft

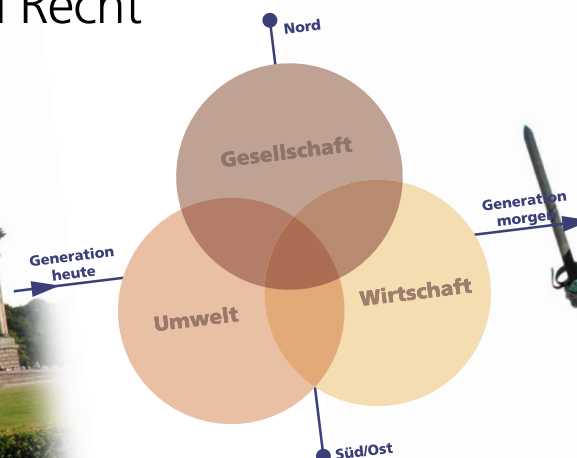
Wissenschaftliche Berichte
FZKA 7349

Die Nachhaltigkeitsprüfung:

Kernelement einer angemessenen Umsetzung
des Nachhaltigkeitsleitbilds
in Politik und Recht



Scientific Report



Forschungszentrum Karlsruhe
in der Helmholtz-Gemeinschaft

Wissenschaftliche Berichte

FZKA 7349

**Die Nachhaltigkeitsprüfung:
Kernelement einer angemessenen Umsetzung des
Nachhaltigkeitsleitbilds in Politik und Recht**

A. Grunwald, J. Kopfmüller

Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse

Forschungszentrum Karlsruhe GmbH, Karlsruhe
2007

Für diesen Bericht behalten wir uns alle Rechte vor

Forschungszentrum Karlsruhe GmbH
Postfach 3640, 76021 Karlsruhe

Mitglied der Hermann von Helmholtz-Gemeinschaft
Deutscher Forschungszentren (HGF)

ISSN 0947-8620

urn:nbn:de:0005-073491

Sustainability Impact Assessment: Core tool for an appropriate implementation of sustainability in politics and law

Summary

Political and legislative action and decision-making is a central place of determining future developments in modern societies. Facing the challenge of sustainability, the question comes up whether and in what respect these societal areas could be committed to follow this *Leitbild*. In contrast to considering only isolated political measures under aspects of sustainable development, a systematic sustainability assessment of political action could provide an occasion to orientate the entire political and juridical system and its outcomes to the idea of sustainability. In this report we will propose ideas how such a sustainability assessment could be conceptualised and organised. Major issues are the usage of the integrative concept of sustainable development as conceptual basis, a two-stage assessment process – comprising an assessment on the relevance of the political measures considered and the sustainability assessment itself –, the implementation of flexible elements in order to allow institutional learning, and the conviction that the commitment of the political system to implement the results of sustainability assessments (for example, by modifying existing regulations) is of highest importance.

Die Nachhaltigkeitsprüfung: Kernelement einer angemessenen Umsetzung des Nachhaltigkeitsleitbilds in Politik und Recht

Zusammenfassung

Zentraler Ort der Steuerung und Weiterentwicklung moderner Gesellschaften ist das politische und gesetzgeberische Handeln. Wenn es um die Herausforderung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung geht, stellt sich daher die Frage, ob und in welcher Weise dieses Handeln auf den Gedanken der Nachhaltigkeit verpflichtet werden kann. Im Unterschied zur fallweisen Ausrichtung einzelner politischer Maßnahmen an diesem Leitbild bietet eine systematische Nachhaltigkeitsprüfung die Möglichkeit, die Gesamtheit politischen und gesetzgeberischen Handelns an diesem Leitbild auszurichten. In diesem Bericht werden Überlegungen vorgestellt, wie eine solche Nachhaltigkeitsprüfung konzeptionell und organisatorisch aussehen könnte. Zentrale Elemente sind die Verwendung des integrativen Nachhaltigkeitskonzepts der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF) als Basis, die Zweistufigkeit des Verfahrens – bestehend aus einer Relevanzprüfung der Prüfgegenstände sowie der eigentlichen Prüfung –, die Berücksichtigung flexibler Elemente, um weit reichendes institutionelles Lernen zu ermöglichen sowie die Überzeugung, dass einer Verpflichtung des politischen Systems zur Umsetzung der Ergebnisse einer Nachhaltigkeitsprüfung im politischen Handeln und im Recht eine zentrale Bedeutung zukommt.

Inhalt

| | |
|--|----|
| Vorwort | 1 |
| 1 Konzept einer Nachhaltigkeitsprüfung | 3 |
| 1.1 Zum Verständnis nachhaltiger Entwicklung..... | 3 |
| 1.2 Das integrative Konzept nachhaltiger Entwicklung..... | 5 |
| 1.3 Sinn und Zweck einer Nachhaltigkeitsprüfung | 7 |
| 1.4 Übergreifende konzeptionelle Herausforderungen..... | 10 |
| 1.5 Elemente einer Institutionalisierung des Prüfungskonzepts..... | 12 |
| 2 Fragen zur Nachhaltigkeitsprüfung | 15 |
| 2.1 Allgemeines | 15 |
| 2.1.1 Notwendige Bestandteile einer Nachhaltigkeitsprüfung | 15 |
| 2.1.2 Chancen und Grenzen einer Nachhaltigkeitsprüfung..... | 17 |
| 2.1.3 Voraussetzungen für eine Nachhaltigkeitsprüfung..... | 18 |
| 2.2 Konzeption, Instrumente und Indikatoren von Nachhaltigkeitsprüfungen | 19 |
| 2.2.1 Geeignete Prüfungsobjekte und Kriterien..... | 19 |
| 2.2.2 Politikfelder einer Nachhaltigkeitsprüfung | 20 |
| 2.2.3 Instrumente einer nachhaltigkeitsbezogenen Beurteilung..... | 22 |
| 2.2.4 Erweiterbarkeit bestehender Folgenabschätzungsinstrumente in Richtung Nachhaltigkeit | 25 |
| 2.2.5 Kriterien für die Auswahl geeigneter Indikatoren..... | 28 |
| 2.2.6 Eignung des "Indicator for sustainable economic welfare" (ISEW) | 29 |
| 2.2.7 Verhältnis von Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung | 31 |
| 2.3 Nachhaltigkeitsprüfungen im Mehrebenensystem..... | 31 |
| 2.3.1 Einbeziehung der kommunalen bzw. Länderebene einerseits und der EU- Ebene andererseits..... | 31 |
| 2.3.2 Erfahrungen anderer Staaten mit Nachhaltigkeitsprüfungen | 32 |
| 2.3.3 Erfahrungen auf der EU-Ebene | 33 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 2.4 | Institutionelle/rechtliche Implementierung | 34 |
| 2.4.1 | Verfassungs- oder einfachrechtliche Verankerung der Nachhaltigkeitsprüfung | 34 |
| 2.4.2 | Institutionelles und prozedurales Design | 35 |
| 2.4.3 | Konsequenzen für die Politik | 37 |
| 3 | Zusammenfassende Thesen | 39 |
| | Anhang: Tabellen | 41 |
| | Weiterführende und verwendete Literatur | 43 |

Vorwort

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung konfrontiert Politik und Gesellschaft mit erheblichen Anforderungen im Hinblick auf gestaltende und steuernde Maßnahmen. Vielfach wird daran gezweifelt, dass eine derart komplexe und weit reichende Steuerungsaufgabe von modernen Gesellschaften überhaupt geleistet werden kann. Ganze Forschungsrichtungen befassen sich mit neuen Möglichkeiten der "Governance", um Auswege aus dem Umsetzungsproblem der nachhaltigen Entwicklung zu weisen, das als "Generalverdacht des Illusorischen" (Brand/Fürst 2002) beschrieben worden ist.

Politisches Handeln, insbesondere der Gesetzgebungsprozess, hat erhebliche Auswirkungen auf die gesellschaftliche Entwicklung. Angesichts der Steuerungserfordernisse zur Realisierung der für eine nachhaltige Entwicklung erforderlichen Veränderungen in den gegenwärtigen Produktions- und Konsummustern ist es nahe liegend, das politische Handeln systematisch auf seine nachhaltigkeitsrelevanten Folgen hin zu untersuchen. Nachhaltigkeitsprüfungen politischer Maßnahmen sind ein Instrument zu diesem Zweck.

Ziel einer Nachhaltigkeitsprüfung – die in einigen Ländern wie Großbritannien und Finnland und auf EU-Ebene in unterschiedlichen Ausprägungen bereits Realität ist – wäre es, politische Maßnahmen sowie Gesetze auf ihre Nachhaltigkeitswirkungen hin zu untersuchen, um dann, je nach Ergebnis, ggf. angemessene Modifikationen vorzunehmen. Die Nachhaltigkeitsprüfung könnte damit einen zentralen Beitrag zu einem umfassenden und wirksamen Steuerungskonzept in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung auf nationaler Ebene leisten. Dies wäre ein großer Schritt im Vergleich zur gegenwärtigen Praxis in Deutschland, in der z.B. die nationale Nachhaltigkeitsstrategie in weiten Teilen von den tagespolitischen Aktivitäten isoliert ist.

Im Deutschen Bundestag hat der Parlamentarische Beirat für Nachhaltige Entwicklung das Thema der Nachhaltigkeitsprüfung auf seine Agenda gesetzt. Um die Möglichkeiten, Voraussetzungen und Grenzen von Nachhaltigkeitsprüfungen auszuloten sowie um Institutionalisierungsmodelle zu diskutieren, veranstaltete der Beirat am 28.2.2007 eine öffentliche Anhörung zum Thema "Nachhaltigkeitsprüfung" auf Bundesebene. Die Autoren dieses Berichts waren gemeinsam mit fünf anderen WissenschaftlerInnen als Sachverständige zu dieser Anhörung eingeladen.

Der vorliegende Bericht stellt eine überarbeitete Fassung der Beantwortung eines vom Beirat vor dieser Anhörung versandten Fragenkatalogs dar. Die Überarbeitung umfasst zu einen die verbesserte Verankerung der vorgebrachten Thesen und Positionen in der Literatur zur nachhaltigen Entwicklung. Zum anderen wird auf einige der Diskussionspunkte näher eingegangen, die im Zentrum der Anhörung standen.

Der erste Teil des vorliegenden Berichts beschreibt in allgemeiner Form unsere Konzeption einer Nachhaltigkeitsprüfung auf Bundesebene und verbindet diese mit der allgemeinen Debatte zur nachhaltigen Entwicklung. Im zweiten Teil beantworten wir, wie dies bei Bundestagsanhörungen üblich ist, die (im Wortlaut abgedruckten) Fragen des Parlamentarischen Beirats. Den Abschluss bildet eine Zusammenfassung unseres Konzeptvorschlags in Form von kurzen Thesen.

Karlsruhe, August 2007

Armin Grunwald, Jürgen Kopfmüller

1 Konzept einer Nachhaltigkeitsprüfung

Die im Folgenden vorgestellten Überlegungen und Vorschläge für ein Konzept einer Nachhaltigkeitsprüfung basieren auf bisherigen Arbeiten des ITAS. Zu nennen sind hier einerseits das integrative Nachhaltigkeitskonzept der HGF als konzeptionelle und inhaltliche Grundlage (Kopfmüller et al. 2001) sowie die bisherigen Erfahrungen mit seiner Operationalisierung in den unterschiedlichsten thematischen Kontexten (Kopfmüller 2006). Andererseits sind auch die Erfahrungen des ITAS mit Beratungsaktivitäten an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik eingegangen, so vor allem im Bereich parlamentarischer Technikfolgenabschätzung (Petermann/Grunwald 2005).

1.1 Zum Verständnis nachhaltiger Entwicklung

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung hat sich in den letzten 20 Jahren weltweit zu dem zentralen Begriff entwickelt, anhand dessen über die zukünftige Entwicklung der Menschheit diskutiert wird. Es bezeichnet einen normativ ausgerichteten *Prozess* gesellschaftlicher Veränderung. Nach der heute überwiegend akzeptierten Definition ist nachhaltige Entwicklung dann realisiert, wenn sie „die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (Hauff 1987). Nachhaltige Entwicklung hat in ethischer Hinsicht ein doppeltes Fundament (vgl. Grunwald/Kopfmüller 2006): sie umfasst (1) die aktive Übernahme von Verantwortung für zukünftige Generationen (Zukunftsverantwortung) und (2) Gerechtigkeitsüberlegungen unter den heute Lebenden (Verteilungsgerechtigkeit).

(1) *Verantwortung für zukünftige Generationen*: Nachhaltige Entwicklung ist untrennbar mit Zukunftsverantwortung verbunden (auch als intergenerative Gerechtigkeit oder Generationengerechtigkeit bezeichnet). Sie zielt auf die *langfristige* Sicherung und Weiterentwicklung der Grundlagen der menschlichen Zivilisation angesichts der begrenzten Belastbarkeit der natürlichen Umwelt und ökonomischer und sozialer Zukunftsrisiken. Verglichen mit traditionellen Formen der Zukunftsvorsorge, wie etwa für Kinder und Enkel, ist die Zeitspanne, für die wir Verantwortung übernehmen (sollen), deutlich in die Zukunft zu erweitern. Hier gilt es konkret die Fragen zu beantworten, *was* wir zukünftigen Generationen hinterlassen sollen und *in welchem Zustand* wir den "Planeten Erde" und die menschengemachten "Zutaten" weitergeben sollen. In der Umsetzung von Zukunftsverantwortung besteht – angesichts der begrenzten Belastbarkeit der natürlichen Umwelt und sozialer sowie ökonomischer Probleme – häufig die Notwendigkeit von *Vorsorge* statt einer nachträglichen Reparatur bereits eingetretener Schäden. Insbesondere bei schleichenden Bedrohungen der natürlichen Ressourcen wie z.B. der Anreicherung von Chemikalien in Böden, in den Ozeanen oder im Grundwasser sowie dem Klimawandel ist eine vorbeugende Strategie geboten, wie dies auch bei vielen Veränderungen im ökonomischen, sozialen oder politischen Bereich der Fall ist (hierzu zählen z.B. Reaktionen auf demographische Veränderungen, ökonomische Strukturwandelprozesse usw.).

(2) *Verantwortung für heute lebende Menschen*: Bereits im Brundlandt-Bericht wird (ein Mehr an) Gerechtigkeit als Ziel nachhaltiger Entwicklung genannt. Gerechtigkeit wird in erster Linie daran gemessen, nach welchen Kriterien und wie im einzelnen Naturressourcen, Wohlstand, Rechte, Pflichten, soziale und ökonomische Ressourcen, Nutzen und Belastungen durch politische Maßnahmen, Risiken sowie Einfluss- und Wahlmöglichkeiten zwischen den Menschen

verteilt sind. Weiterhin wird Ungerechtigkeit (d. h. ungerechte Verteilung sowie ungerechte „Besitzstände“) als eine wesentliche Ursache für globale Problemlagen und Konflikte identifiziert. Massive Ungerechtigkeiten im Zugang zu begrenzten Ressourcen führen zu gesellschaftlichen und sozialen Konflikten, z.B. aktuell in einigen Ländern im Hinblick auf knapper werdendes Trinkwasser oder die begrenzte landwirtschaftliche Nutzfläche. Sozial oder räumlich ungerecht verteilte Lebensbedingungen gehen häufig auch einher mit einer entsprechend verteilten Betroffenheit von Umweltrisiken. Naturkatastrophen wie Erdbeben, Überschwemmungen oder Erdbeben finden häufig die meisten Opfer in den Slums der „Dritten Welt“, die an ungeeigneten Standorten „wild“ und ohne Schutzmaßnahmen entstanden sind. Neben derartigen Verteilungsungerechtigkeiten auf globaler Ebene (Nord/Süd-Konflikt) geraten zunehmend auch Gerechtigkeitsfragen innerhalb von Weltregionen und einzelnen Ländern in den Blick. Hierzu gehört vor allem die Sicherstellung der Chancengleichheit in Bezug auf Bildung, Einkommen und Teilhabe an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen, die Gleichberechtigung von Frauen und die gerechte Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme vor dem Hintergrund des durch demographische Veränderungen, Migration und neue Arbeitsmodelle in Gefahr geratenen „Generationenvertrags“. Vor diesem Hintergrund wird neben den „klassischen“ ökonomischen Verteilungsfragen zunehmend auch über den ursprünglich aus den USA stammenden Begriff der *ökologischen Gerechtigkeit*, d. h. die sozioökonomische und räumliche Verteilung von Umwelt- und Gesundheitsbelastungen, und seine Berücksichtigung in Politik und Recht diskutiert (vgl. z. B. Klopfer 2006, Bolte/Mielck 2004).

Nachhaltige Entwicklung betrifft das Verhältnis zwischen menschlicher Wirtschaftsweise, den sozialen Grundlagen einer Gesellschaft und den verfügbaren natürlichen Ressourcen auf globaler Ebene. Mit dem Leitbild ist somit eine Gestaltungsaufgabe in einer Komplexität verbunden, die einmalig in der Menschheitsgeschichte ist: die Menschheit bzw. Weltgesellschaft „als Ganzes“ wird zum Objekt von bewusster Gestaltung. In diesem Rahmen sind Steuerungsleistungen auf lokaler, regionaler, nationaler und globaler Ebene erforderlich. Die jeweiligen Akteure sind dabei konfrontiert mit der Ungewissheit und Unvollständigkeit des Wissens über die komplexen Entwicklungsprozesse und Nachhaltigkeitsprobleme, mit dem Vorliegen teils unvereinbarer und von verschiedenen Interessen dominierter Bewertungen, mit der Begrenztheit ihrer Steuerungsfähigkeit sowie mit der Vielfalt und Konflikträchtigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen in Richtung auf mehr Nachhaltigkeit. Angesichts dieser Anforderungen und der gegenwärtigen, zum Teil schwerwiegenden Nachhaltigkeitsprobleme ist aktives politisches und gesellschaftliches Handeln in Form von geeigneten, zielorientierten Strategien und Maßnahmen erforderlich, die vielfach merkliche Veränderungen der gegenwärtigen Produktions- und Lebensstile einschließen müssen.

Die erste (und keineswegs triviale) Herausforderung besteht darin, den Begriff der nachhaltigen Entwicklung so weit zu konkretisieren, dass klar wird, in welche Richtung und in welcher Intensität gesteuert werden soll. Einerseits muss der Nachhaltigkeitsbegriff aus der drohenden Beliebigkeit befreit werden – andererseits muss er für politische und damit auch kontroverse Positionen anschlussfähig sein. Die Tatsache, dass nachhaltige Entwicklung ein normativer Begriff ist, der aus verschiedenen politischen Perspektiven mit verschiedenen Akzentuierungen und Prioritätensetzungen versehen wird, macht es erforderlich, sich auf einen Minimalkonsens für langfristige – also Legislaturperioden im demokratischen System überdauernde – Steuerungskonzepte zu einigen. Die Notwendigkeit einer begrifflichen Konkretisierung einerseits und die Erhaltung von Freiräumen politischer Gestaltung andererseits erfordern eigene Klärungsarbeit

zum Konzept nachhaltiger Entwicklung. Hierzu wird im Folgenden ein Vorschlag gemacht, bevor die Nachhaltigkeitsprüfung selbst betrachtet wird. Wer über das Thema Nachhaltigkeitsprüfung redet, muss zunächst seine Vorstellung von nachhaltiger Entwicklung explizieren.

1.2 Das integrative Konzept nachhaltiger Entwicklung

Die mit dem Begriff nachhaltiger Entwicklung verbundenen grundlegenden Orientierungen wie „Gerechtigkeit“, „Verantwortung“ oder „Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen“ bedürfen einer Konkretisierung, wenn sie in angemessener Weise in gesellschaftliches Handeln und praktische Politik umgesetzt werden sollen. Vielfach erfolgt dies, in dem auf die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit verwiesen wird: Ökologie, Ökonomie und Soziales (vgl. z. B. Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998). Diese Vorstellung hat sich zwar in der öffentlichen Kommunikation zum Teil durchgesetzt und ist auch meist Gegenstand politischer Rhetorik, ist jedoch von der Sache her unzureichend (Kopfmüller et al. 2001).

Denn das dimensionen-bezogene Modell der Nachhaltigkeit leistet erstens der Vorstellung Vorschub, dass sich ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit unabhängig voneinander realisieren ließen. Auch wenn es sich nicht um die einfache *additive* Zusammenführung dreier nebeneinander stehender Säulen handelt, bleibt es letztlich offen, ob und unter welchen Bedingungen und Kriterien eine übergreifende Integration der drei Dimensionen erfolgen (und gelingen!) kann. Zweitens stellt sich daher das Problem des Umgangs mit Konflikten zwischen den drei Dimensionen (klassisch sind die Konflikte zwischen ökonomischen und ökologischen sowie zwischen ökonomischen und sozialen Aspekten). Falls nicht alle Forderungen gleichzeitig erfüllbar sind, müsste entweder ein Kompromiss ausgehandelt werden, in dem alle drei Zielkomponenten gleichermaßen Abstriche hinnehmen müssten, oder es müssten Prioritäten festgelegt werden, die klarstellen, welche Nachhaltigkeitsdimension im Konfliktfall Vorrang haben soll. Solche Kriterien für den Umgang mit Konflikten zwischen den Dimensionen überschreiten jedoch die Reichweite des Modells dreier als weitgehend unabhängig eingeführter Dimensionen und verlangen nach einer übergeordneten, integrierenden Betrachtungsebene.

Integrative Nachhaltigkeitskonzepte gehen daher davon aus, dass die der Nachhaltigkeit zugrunde liegenden normativen Prämissen Zukunftsverantwortung und Verteilungsgerechtigkeit *Dimensionen übergreifend* angelegt sind. Wegen der vielfältigen Verflechtungen zwischen den Dimensionen lassen sich Nachhaltigkeitserwägungen nicht getrennt in den einzelnen Dimensionen vornehmen. Die Dimensionen übergreifende Komplexität von Ressourcen-, Grundgüter- und Nutzungsstrukturen erfordert, Nachhaltigkeitsprobleme wie auch Handlungsstrategien *integrativ* zu untersuchen und zu gestalten. In diesem Sinne hat z.B. auch die deutsche Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2002) nicht die einzelnen Dimensionen, sondern vier querschnittshafte Prinzipien an den Anfang gestellt: Generationengerechtigkeit, Lebensqualität, sozialer Zusammenhalt und internationale Verantwortung.

Im integrativen Nachhaltigkeitskonzept der Helmholtz-Gemeinschaft (HGF) (vgl. Kopfmüller et al. 2001) wurde neben der inter- und intragenerativen Gerechtigkeit der *globalen Orientierung* der Nachhaltigkeit großes Gewicht beigemessen. Viele Nachhaltigkeitsprobleme wie stratosphärischer Ozonabbau, Klimawandel, Verlust an Biodiversität, Bodendegradation oder Wasserknappheit bzw. -verschmutzung, Bevölkerungswachstum, Armut, Unterernährung, Arbeits-

losigkeit oder wachsende Einkommensverteilungsungleichheiten sind globaler Natur, wenn auch häufig regional unterschiedlich verteilt, und zumindest teilweise durch globale Verflechtungen verursacht, wie nicht zuletzt die langjährige Forschung zum Globalen Wandel gezeigt hat (vgl. Kopfmüller 2003). Die Bewältigung dieser globalen Probleme erfordert gemeinsame globale Anstrengungen, sowohl was die Identifizierung und Analyse der Probleme und ihrer Ursachen als auch die Entwicklung und Umsetzung von Lösungsstrategien anbelangt. Daraus folgt, dass es weder lokale, regionale oder nationale "Inseln der Nachhaltigkeit" noch eine sektorale oder politikfeldspezifische Nachhaltigkeit geben kann, sondern dass Nachhaltigkeit immer auch den Blick auf "das Ganze" bewahren muss (wie dieser z.B., wenigstens der Absicht nach, im oben erwähnten Prinzip der "internationalen Verantwortung" in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zum Ausdruck kommt).

Im integrativen Konzept der HGF geht es darum, das Postulat global verstandener Gerechtigkeit in Zeit und Raum auf die menschliche Nutzung von (natürlichen, ökonomischen und sozialen) Ressourcen und ihre Weiterentwicklung zu beziehen. Generelle Ziele nachhaltiger Entwicklung sind danach (Kopfmüller et al. 2001, dort Kap. 4):

- die Sicherung der menschlichen Existenz
- die Erhaltung des gesellschaftlichen Produktivpotenzials
- die Bewahrung der Entwicklungs- und Handlungsmöglichkeiten der Gesellschaft

Diese Ziele wurden in Form von Nachhaltigkeitsregeln auf konkrete Aspekte gesellschaftlicher Entwicklung bezogen. Unterschieden wurde dabei zwischen *substanziellen* Regeln, die inhaltliche Mindestanforderungen beschreiben, auf deren Gewährleistung alle heute und zukünftig lebenden Menschen einen Anspruch haben, und *instrumentellen* Regeln, die wesentliche Mittel bzw. Rahmenbedingungen zur Realisierung dieser Mindestanforderungen benennen (Tab. 1 im Anhang).

Diese Regeln dienen als Lektorientierungen für künftige Entwicklungspfade und als Prüfkriterien für die Bewertung verschiedenster „Objekte“ unter Nachhaltigkeitsaspekten. Da sie a priori universelle, d.h. system- und kontextunabhängige Geltung besitzen sollen, sind sie relativ abstrakt formuliert. Ihre Kontextualisierung (z.B. in Bezug auf Regionen, Politikfelder, Wirtschaftsbranchen oder Technologien) muss anhand der jeweiligen spezifischen Anforderungen erfolgen. Die weitere Untersetzung erfolgt mittels Indikatoren und legitimierter Zielwerte, wodurch eine Handlungsperspektive ermöglicht wird: aktuelle Indikatorwerte sind empirisch messbar. Die Ergebnisse dieser Analysen können mit den gesetzten Zielwerten verglichen werden, woraus sich Hinweise auf Nachhaltigkeitsdefizite und die Dringlichkeit ihrer Bewältigung ergeben (so für Deutschland durchgeführt in Coenen/Grunwald 2003, vgl. dort insbesondere Kap. 3). Analysen dieser Art sind selbstverständlich nicht mehr situationsunabhängig zu formulieren, sondern bedürfen der Anpassung an die jeweiligen Gegebenheiten.

Die als *Mindestanforderungen* konzipierten Regeln des integrativen Konzepts sollten ein geeigneter Ausgangspunkt für Debatten sein, welche Mindeststandards als normative Vorgabe für eine allgemeinverbindliche – und damit über politische Legislaturperioden und wechselnde politische Mehrheiten hinaus geltende – Nachhaltigkeitsprüfung verwendet werden sollten. Politische oder gesellschaftliche Ziele darüber hinaus sind selbstverständlich legitim, allerdings nur in dem Maße unter Nachhaltigkeitsaspekten „zulässig“, wie ihre Umsetzung die Erfüllung der Gesamtheit der Regeln nicht gefährdet. In Bezug auf die Bewertung politischer (oder anderer)

Maßnahmen kann es dabei zu Konflikten zwischen verschiedenen Regeln kommen. Es wird dann notwendig, zwischen Kernbereichen und Randbereichen der Regeln zu unterscheiden, um Abwägungen und Prioritätensetzungen vornehmen zu können (Kopfmüller et al. 2001). Durch diese konzeptionelle Vorstellung von Mindeststandards, Kernbereichen und Randbereichen wird ein Weg aufgezeigt, wie die normative Basis für Nachhaltigkeitsprüfungen auch in politisch kontroversen Feldern als Konsens über einen "harten Kern" der nachhaltigen Entwicklung vorgestellt werden kann. Diesen "harten Kern" festzulegen, bleibt jedoch eine anspruchsvolle Aufgabe für Politik und Gesellschaft, informiert und beraten durch Wissenschaft.

1.3 Sinn und Zweck einer Nachhaltigkeitsprüfung

Dem politischen System kommt in der Umsteuerung in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung eine herausgehobene Verantwortung zu. Trotz aller Infragestellungen der Steuerungskapazität nationaler Staaten in einer sich weiter globalisierenden Welt (z.B. Willke 1993, im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit z. B. Brand/Fürst 2002) bleibt es dem demokratischen politischen System vorbehalten, verbindliche Vorgaben für die weitere Entwicklung eines Gemeinwesens auch auf nationaler Ebene zu machen. Angesichts der oben genannten Anforderungen des Nachhaltigkeitsleitbilds und der bestehenden Probleme ist es nahe liegend, politische Maßnahmen und gesetzgeberische Aktivitäten auf ihre nachhaltigkeitsbezogenen Wirkungen hin zu untersuchen bzw. zu gestalten. Eine solche Nachhaltigkeitsprüfung politischer Maßnahmen im nationalen Rahmen muss einerseits einen Platz in einem umfassenden Konzept der gesellschaftlichen Gestaltung der Lebensbedingungen unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit haben. Andererseits muss sie den Anforderungen, insbesondere den Konsistenzerwartungen entsprechen, die im Rahmen einer modernen, sich auf komplexe Fragestellungen beziehenden, Politik anfallen.

Politische Maßnahmen und Gesetze(svorhaben) haben einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Gesellschaft. In der Regel finden dabei Maßnahmen einen Ausdruck in bzw. eine Anknüpfung an eine der drei wesentlichen Rechtsnormen – Verfassung, förmliche Gesetze oder Verordnungen. Sie greifen steuernd ein, sind verbindlich, demokratisch legitimiert und stellen, sind sie einmal in Kraft, wesentliche Randbedingungen für das Handeln der verschiedenen Akteure in der Zukunft dar. Darüber hinaus wird dem Recht(ssystem) klassischerweise eine Ordnungsfunktion (Vermeidung und Lösung von Konflikten), eine Friedensfunktion (Erhaltung des sozialen Friedens), eine Schutzfunktion (für bestimmte Rechtsgüter) und eine Stabilisierungsfunktion (durch die Schaffung von Rechtssicherheit) zugeschrieben (vgl. Frenzel 2005). Gleichwohl wird auch hier in den letzten Jahren zunehmend unter dem Stichwort der „Steuerungskrise des Rechts“ eine Debatte um die Frage geführt, inwieweit diese Kernfunktionen – trotz einer wachsenden „Gesetzesflut“ – noch hinreichend erfüllt werden (können), insbesondere angesichts der vielfach herrschenden unsicheren und risikobehafteten Entscheidungsbedingung (vgl. z. B. Müller 2004, Holoubek 1999, Hoffmann-Riem 1997, di Fabio 1997, Ladeur 1994). Dennoch wird in diesem Beitrag von der These ausgegangen, dass politisches Handeln und Recht, aller tagespolitischen Aktualität zu Trotz, unter deren Einfluss es oft zustande kommt, einen kurz- wie auch langfristigen Einfluss auf die Entwicklung einer Gesellschaft zumindest haben können, wenn sie entsprechend ausgestaltet sind. Normative Vorgaben der Nachhaltigkeit führen zu speziellen Anforderungen auch und gerade an das politische

Handeln. Eine Nachhaltigkeitsprüfung würde daher vor allem dem Zweck dienen, diese Anforderungen im politischen Alltag bewusst zu machen und umzusetzen.

Das erste Ziel einer Nachhaltigkeitsprüfung würde darin bestehen, negative Folgen sowohl *bereits bestehender* Maßnahmen und Gesetze (retrospektive Nachhaltigkeitsprüfung) als auch *geplanter* Vorhaben (prospektive Nachhaltigkeitsprüfung) unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit zu vermeiden. Im Falle geplanter Vorhaben würde die Nachhaltigkeitsprüfung eine Art *Frühwarnfunktion* übernehmen, so dass Modifikationen in die entsprechenden politischen Maßnahmen eingebracht werden können, bevor sich negative Folgen einstellen könnten. Dies hätte eine Verkürzung des Lernzyklus zur Folge. Im Falle der Prüfung bereits bestehender Maßnahmen ginge es ggf. um im Nachhinein vorzunehmende Korrekturen, um erkannte negative Nachhaltigkeitseffekte zu vermeiden.

Das zweite Ziel von Nachhaltigkeitsprüfungen sollte darin bestehen, im Rahmen einer *Förderstrategie* für eine nachhaltige Entwicklung zur Identifikation und Stärkung nachhaltigkeitsfördernder Effekte in politischen Maßnahmen beizutragen. Ein drittes Ziel wäre schließlich die verstärkte Sensibilisierung und Festlegung der Akteure auf Nachhaltigkeitsziele hin, auf der legislativen, der exekutiven und auch der judikativen Ebene. Damit würde ein wesentlicher Beitrag zur angemessenen Umsetzung wie auch zur Fortschreibung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie geleistet werden können.

Wichtig zur Erreichung dieser Ziele ist, dass nicht nur geplante Vorhaben, sondern auch bereits bestehende politische Regularien und getroffene Entscheidungen betrachtet werden. Ein umfassendes Steuerungskonzept, das von einer Nachhaltigkeitsprüfung Gebrauch macht, muss eine prospektive und retrospektive Bewertung gleichermaßen umfassen. Dies gilt vor allem deshalb, weil einer Fülle in Kraft befindlicher politischer Regelungen negative Nachhaltigkeitseffekte zuzuschreiben sind, zumindest zugeschrieben werden. Häufig angeführte Beispiele hierfür sind etwa die Entfernungspauschale oder die Eigenheimzulage im Zusammenhang mit der Flächennutzungsproblematik (vgl. z.B. Coenen/Jörissen 2007) sowie das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967, in dem im so genannten „magischen Zielviereck“ neben dem Außenhandelsgleichgewicht, der Preisniveaustabilität und der Vollbeschäftigung auch das nicht unproblematische Ziel eines „angemessenen Wirtschaftswachstums“ genannt ist. Selten in diesem Zusammenhang genannt, aber nicht weniger relevant, ist das im Grundgesetz Art. 65, 2 festgeschriebene „Ressortprinzip“, wonach alle Bundesministerien selbständig und in eigener Verantwortung geleitet werden. Dieses Prinzip findet in der Regel auch in Länder- und Kommunalregierungen und -verwaltungen Anwendung und verhindert oder erschwert zumindest einen ressortübergreifenden, integrativen Politikansatz. Zu nennen wären hier z. B. auch das Aktien- und das GmbH-Gesetz, die in ihrer derzeitigen Form das Entstehen von erheblicher Marktmacht und eine unter dem Gesichtspunkt des Fairness- und Verantwortungspostulats unangemessene Beschränkung persönlicher oder institutioneller Haftung im Wirtschaftsleben nicht verhindern bzw. fördern und denen daher Reformbedürftigkeit attestiert wird (vgl. Bannas 2003).

Zwar ist die Integration des Nachhaltigkeitsleitbilds in expliziter oder auch impliziter Form in Gesetze und politische Maßnahmen nicht in Gänze neu. Im Politikbereich ist hier insbesondere die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zu nennen (Bundesregierung 2002). Eine genauere Betrachtung des deutschen Rechtssystems zeigt jedoch, dass hier eine konkrete Implementierung des Nachhaltigkeitsleitbilds bislang nur unzureichend, weil punktuell, uneinheitlich und unsystematisch, stattgefunden hat (vgl. Smeddinck 2007, Frenzel 2005, Murswieck

2003, Bückmann 2002, Menzel 2001). Die Gründe hierfür liegen sicher auch in der Komplexität und Normativität des Leitbilds und den damit verbundenen Unsicherheiten (siehe Abschnitt 1.4). Dabei ist die explizite Einbeziehung des Leitbilds in Gesetzestexte bislang weitgehend auf den ökologischen Bereich und ein ressourcenökonomisches Verständnis begrenzt. Zu nennen sind hier etwa Artikel 20a des Grundgesetzes mit der 1994 erfolgten Ergänzung des Staatsziels des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen in „Verantwortung für künftige Generationen“, das Bundesnaturschutzgesetz, das Erneuerbare-Energien-Gesetz, das Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz (als bislang einziges Beispiel, in dem ein konkretes Handlungsziel – hier zur CO₂-Minderung – gesetzlich festgeschrieben wurde), das Waldgesetz, das Wasserhaushaltsgesetz, das Bodenschutzgesetz oder das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (Frenzel 2005, Willand 2005, Britz 2003, Lange 2003, Ketteler 2002, von Bubnoff 2001). Allerdings findet sich das Leitbild in diesen Fällen meist in wenig konkreter und differenzierter Weise, eher in Form eines Rechtsbegriffs als eines Rechtsprinzips und in der Regel ohne konkrete Umsetzungsanweisungen für die anwendenden Akteure in Politik, Verwaltung und Rechtsprechung.

In anderen Rechtsbereichen ist zumindest die *explizite* Verwendung des Leitbilds erheblich seltener und bislang im Wesentlichen auf das Raumordnungs- und Planungsrecht sowie das Rentengesetz mit dem unlängst eingeführten „Nachhaltigkeitsfaktor“ begrenzt (Frenzel 2005, Groß 2003, Ketteler 2002). Gleichwohl werden in verschiedenen Gesetzen Sachverhalte geregelt, die quasi implizit relevant sind, da sie nachhaltigkeitsrelevante Aspekte betreffen. Dies ist der Fall etwa in Art. 20 I des Grundgesetzes zum „Sozialstaatsprinzip“, in den verschiedenen Teilen des Sozialgesetzbuches, in denen z. B. Gesundheits-, Renten- und Arbeitslosenversicherung, Kinderbetreuung oder Ausbildungsförderung geregelt sind, im Arbeitsmarktrecht, im Haushaltsrecht mit der Begrenzung der Staatsverschuldung zur Sicherung der Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften oder auch im Steuerrecht mit seinen Einkommensverteilungszielen und -wirkungen und seinen gezielten Steuerungsmöglichkeiten in Richtung Nachhaltigkeit wie etwa im Falle der Ökosteuer.

Daneben – über sämtliche Gesetze betrachtet wohl mehrheitlich – wird der Begriff „nachhaltig“ explizit in verschiedenen Gesetzen in seinem ethymologischen Sinn von dauerhaft bzw. langfristig anhaltend sowie im Sinne von „erheblich/wesentlich“, also nicht im Brundtlandschen Sinne, verwendet, etwa im Zivilrecht – vor allem im BGB –, im Strafrecht oder im Steuerrecht (Frenzel 2005).

All dies zeigt, dass zum einen noch erheblicher Nachholbedarf besteht, was die systematische Integration des Nachhaltigkeitsleitbilds in das deutsche Rechtssystem sowie die Konkretisierung des Nachhaltigkeitsverständnisses darin und von Handlungsanweisungen für Gesetzesanwender in Verwaltung und Justiz anbelangt. Zum anderen ist eine umfassende Prüfung dringend erforderlich, welche *tatsächlichen* nachhaltigkeitsrelevanten Wirkungen von Gesetzen ausgehen. Die Realisierung der genannten Ziele einer solchen Prüfung durch ein Institutionalierungsmodell kann sich auf verschiedene Erfahrungen stützen, mit Blick auf die angeführten Gesetze, aber auch mit Blick auf bereits praktische Prüferfahrungen auf EU-Ebene und in einigen Staaten (vgl. dazu Abschnitt 2.2 und 2.3). Was durch eine Nachhaltigkeitsprüfung neu zu implementieren wäre, ist dreierlei:

1. eine *systematische und umfassende* Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten im politischen Handeln statt der Betrachtung einzelner Maßnahmen oder sektoraler Fachpolitiken (z.B. Landwirtschaft)

2. die Durchführung von Nachhaltigkeitsbewertungen in einer standardisierten Weise, statt für jeden interessierenden Fall ein eigenes Verfahren und eigene Kriterien erfinden und legitimieren zu müssen
3. die Verpflichtung des politischen Systems auf die Berücksichtigung der Ergebnisse der Nachhaltigkeitsprüfung.

Nachhaltigkeitsprüfungen sollten nicht in ein ja/nein-Schema münden, d.h. in Aussagen, ob die politische Maßnahme nachhaltigkeitsverträglich ist oder nicht. Weder eine Unbedenklichkeitsbescheinigung in Sachen Nachhaltigkeit noch ein Prüfsiegel sollten Hauptziel einer Nachhaltigkeitsprüfung sein. Es geht vielmehr um die *gestaltungsorientierte Mitwirkung an politischen Maßnahmen, mit denen Nachhaltigkeitsziele erreicht werden sollen*. Dabei wird sich vielfach ein differenziertes Bild ergeben und es werden Abwägungen zwischen „ja“ und „nein“ erfolgen müssen, oder es können Anhaltspunkte gegeben werden, auf welche Weise mögliche negative Effekte vermieden und positive gefördert werden können. Nachhaltigkeitsprüfungen sollten also "gestaltungsorientiert" erfolgen.

Folge der Einführung einer umfassenden Nachhaltigkeitsprüfung sollte in erster Linie die Erreichung der damit verbundenen Ziele sein. Weiterhin kann erwartet werden, dass Nachhaltigkeitsprüfungen auf nationaler Ebene in zwei Richtungen wirken werden:

- nach *innen*, indem sie das Leitbild der Nachhaltigkeit als verbindlich für sämtliche nationalen politischen Handlungen verdeutlichen (während z.B. auch eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie nur eine politische Maßnahme unter vielen ist), d. h. auf eine Abkehr von der beobachtbaren Tendenz zu „symbolischer Gesetzgebung“ (Ketteler 2002) hinwirken;
- nach *außen*, indem sie Ansatzpunkte liefern, über eine Mehrebenen- (d. h. verschiedene Akteure und räumlich-politische Ebenen einbeziehenden)- Politik und neue Formen einer Global Governance Überzeugungsarbeit auch im internationalen Bereich – z. B. in supranationalen Organisationen – zu leisten (dazu Kap. 2.3).

Generell würden Nachhaltigkeitsprüfungen die Sensibilität gegenüber den Folgen politischer Maßnahmen erhöhen und die Transparenz des politischen Prozesses erhöhen.

1.4 Übergreifende konzeptionelle Herausforderungen

Eine Nachhaltigkeitsprüfung politischer Maßnahmen birgt verschiedene methodische und konzeptionelle Herausforderungen und Probleme, die sich durch viele Details hindurch ziehen:

Die Normativität des Nachhaltigkeitsbegriffs

Nachhaltigkeit ist ein normatives Konzept und damit in wesentlichen Teilen ein politischer, und das heißt auch kontroverser Begriff. Werden sich die Parteien wahrscheinlich noch darauf verständigen können, die Brundtland-Definition zur Grundlage zu machen, wird es dennoch Konflikte geben, wenn es darum geht festzulegen, was daraus für konkrete Handlungsfelder wie Energieversorgung, soziale Sicherungssysteme, Landwirtschaft, Armutsbekämpfung oder Straßenverkehr folgt. Einer Nachhaltigkeitsprüfung muss daher immer eine Konkretisierung vorausgehen, um operativ festzulegen, was unter "nachhaltig" verstanden wird. Wenn auch diese Festlegung mit möglichst gutem wissenschaftlichen Wissen und unter Reflexion der Bewertungskriterien erfolgt, bleibt sie doch immer auch ein politischer und gesellschaftlicher Pro-

zess. Hier ist zu beachten, dass eine Nachhaltigkeitsprüfung nicht (allein) unter tagespolitischen Vorgaben und aktuellen Mehrheitsverhältnissen erfolgen darf. Es muss darum gehen, darüber hinaus für längerfristige Horizonte bestimmte Verbindlichkeiten im politischen System zu erzeugen. Dies ist eine strukturell neue Aufgabe für die Politik (wie auch der Parlamentarische Beirat des Bundestags für Nachhaltige Entwicklung eine politische Institution und Aktivität neuen Typs darstellt).

Die Unsicherheiten bei Nachhaltigkeitsbewertungen

Die Nachhaltigkeitsprüfung muss auf dem Boden des besten verfügbaren Wissens erfolgen. Wissenschaft hat daher einen wesentlichen Platz, um für die bestmögliche Informationsgrundlage zu sorgen. Gleichwohl ist die Beteiligung der Wissenschaft nicht hinreichend, da in vielen Fällen die Wissensgrundlage unzureichend, nur vorläufig oder unvollständig gesichert ist, aber dennoch Prüfungen vorgenommen werden müssen. Insbesondere muss eine Nachhaltigkeitsbewertung immer mit *zukünftigen* und daher grundsätzlich unsicheren Folgen politischer Maßnahmen operieren. Urteilkraft unter den Bedingungen unvollständigen und unsicheren Wissens zu entwickeln, ist eine der wichtigsten Teilaufgaben einer Nachhaltigkeitsprüfung, die nur in Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft, Entscheidungsträgern und Gesellschaft leistbar ist. Die Einbeziehung von gesellschaftlichen Gruppen und deren praktischem, lebensweltlichem Wissen in den Prüfungsprozess ist daher einerseits ein wichtiges Element der Fundierung des erforderlichen Wissens. Andererseits muss in Nachhaltigkeitsprüfungen bewusst bleiben, dass die Wissensbasis oft dünn ist und dass Zukunftswissen grundsätzlich erkenntnistheoretisch problematisch ist. Für den Umgang mit dieser Herausforderung sind eigene Verfahren zu entwickeln (z.B. Grunwald 2007; Pereira et al. 2007).

Die Schwierigkeit multi-kriterieller Integration

Die Vielfalt der bereits angesprochenen Nachhaltigkeitsregeln des integrativen Konzepts (Tab. 1) und der sie charakterisierenden Indikatoren erschwert die Herausbildung eines integrierten Prüfurteils. Vielfach kommt es zu Konflikten dahingehend, dass die Nachhaltigkeitsprüfung bezüglich einiger Indikatoren positiv und anderer jedoch negativ ausfällt. Abwägungen und Prioritätenüberlegungen müssen dann angestellt werden. Vielfach wird versucht, die Vieldimensionalität von Bewertungen auf eine einheitliche Skala abzubilden. So könnte die Übersetzung aller partikularen Bewertungsaussagen in quantitative Kosten/Nutzen-Verhältnisse unter dem Postulat der Nutzenmaximierung auch eine Orientierung für die Gesamtbewertung unter Nachhaltigkeitsaspekten leisten. Ein solcher ökonomischer Zugang ist jedoch implizit normativ und gerät vielfach in Widersprüche zu rechtlichen oder ethischen Bewertungen (z.B. wenn Naturgüter oder Menschenleben auf diese Weise in Geldeinheiten bewertet werden). Andere Verfahren der multi-kriteriellen Bewertung, die auf der Aggregation verschiedener Bewertungsdimensionen und der Vorgabe bestimmter Gewichtungen der verschiedenen Kriterien und Dimensionen erfolgen, können zwar als ein heuristisches Instrumentarium dienen, um kritische Parameter zu identifizieren und die Sensitivität des Gesamtergebnisse gegenüber spezifischen Veränderungen zu untersuchen. Sie erzeugen jedoch dabei eine Scheingenauigkeit, die der Komplexität der Bewertungsaufgabe nicht gerecht wird. Hier bleibt in der Regel nur der Weg, qualitativ möglichst transparent zu argumentieren und abzuwägen. Einen transparenten „Algorithmus integrativer Bewertung“ kann es bereits deshalb nicht geben, weil sich in Ziel- und Regelkonflikten normative gesellschaftliche Fragen verbergen, die unhintergebar politisch sind und nur auf politische Weise gelöst werden können.

Die Einbettung von nationalen Nachhaltigkeitsfragen in den globalen Kontext

Deutschland ist keine Insel in der globalisierten Welt. Von daher ist es wenig funktional, in einer Nachhaltigkeitspolitik und -gesetzgebung einen nationalen Sonderweg zu beschreiten. Zwar kann in gewissem Umfang eine Vorreiterrolle sinnvoll und notwendig sein. Es ist aber auf die Einbettung in einen größeren Kontext im Rahmen der erwähnten Mehrebenenpolitik zu achten. Auch bei der Festlegung von Kriterien einer Nachhaltigkeitsprüfung und der Verfahren ihrer "Messung" ist die globale Verflechtung zu beachten. Insofern durch nationale politische Vorhaben auch Effekte außerhalb der Staatsgrenzen beeinflusst werden, sind diese in die Nachhaltigkeitsbilanz einzubeziehen (hierunter wäre z.B. der massenweise Export alter PKW in osteuropäische Länder als Folge der Altautoverordnung gefallen).

1.5 Elemente einer Institutionalisierung des Prüfkonzeppts

Angesichts dieser Herausforderungen ist die Frage der institutionellen Realisierung einer Nachhaltigkeitsprüfung nicht leicht zu beantworten. Unser Vorschlag – der im Folgenden durch die Antworten auf die Fragen in Teil 2 konkretisiert wird – beinhaltet die folgenden Kernelemente:

- Prospektive Nachhaltigkeitsprüfungen sollten nicht als Prüfung *nach* erfolgter Formulierung der geplanten politischen Maßnahmen erfolgen, sondern als *begleitender* Prozess. Ihre Ergebnisse sollten auf diese Weise die Ausprägung der Maßnahmen bereits in der Phase der Konzipierung beeinflussen.
- Es sollte ein dreistufiges Verfahren gewählt werden. Aus der Fülle aller politischen Maßnahmen auf der nationalen Ebene sind auf der ersten Stufe jene zu identifizieren, die – gemessen an einer noch zu definierenden Schwelle – *hinreichend relevant* für eine nachhaltige Entwicklung sind, um den Aufwand einer Nachhaltigkeitsprüfung zu rechtfertigen. Auf der zweiten Stufe würde die eigentliche Nachhaltigkeitsprüfung erfolgen, während die Umsetzung ihrer Ergebnisse Aufgabe der dritten Stufe wäre.
- Die ersten beiden Stufen sollten von einer Institution außerhalb des politischen Systems, etwa einer unabhängigen wissenschaftlichen Einrichtung oder einem Konsortium, betreut und federführend – möglichst in Kooperation mit Vertretern aus dem Parlament und Verwaltungs- und Rechtsexperten – durchgeführt werden.
- Die beauftragte Institution bzw. das Konsortium muss den Spagat schaffen, einerseits mit politischem Auftrag und wechselnden Auftraggebern zu arbeiten, andererseits aber die Qualität und die Unabhängigkeit der Prüfung sicherzustellen.
- Nachhaltigkeitsprüfungen müssen sowohl in Bezug auf die Kriterien als auch in Bezug auf die Verfahrensschritte in größtmöglicher Transparenz erfolgen. Nur so kann Vertrauen in diesen Prozess entstehen, was wiederum Bedingung für eine gesellschaftsweite Vorbildwirkung ist.
- Zur Sicherstellung der Transparenz und zur Qualitätssicherung sollten zwei Arten von „Aufsicht“ eingeführt werden: eine politische, die die erforderlichen Schnittstellen zum politischen Betrieb im Blick hat, und eine wissenschaftliche (z. B. in Form eines Beirats), die die wissenschaftliche Qualität und Unabhängigkeit beobachtet.

- Es sollte eine mehrjährige Probephase vorgesehen und insgesamt eine möglichst "lernfähige" Institutionalierungsform gewählt werden.
- Als erster Schritt sollte eine Machbarkeitsstudie durchgeführt werden, in der mehrere Optionen für eine Institutionalisierung untersucht werden.
- Nachhaltigkeitsprüfungen können ggf. den Entscheidungsprozess verlangsamen. Durch eine geeignete Institutionalierungsform kann dieser Effekt begrenzt werden. Es kann jedoch die Notwendigkeit von Abwägungen entstehen zwischen dem Wunsch nach schnellen Verfahren und dem Ziel der qualitativen Verbesserung der politischen Vorhaben. Hierbei sollte berücksichtigt werden, dass Qualität Zeit erfordert.

2 Fragen zur Nachhaltigkeitsprüfung

Nach den üblichen Regeln parlamentarischer Anhörungen wurden die geladenen Experten gebeten, vorab einen Fragenkatalog zu beantworten, um die mündliche Anhörung effizienter gestalten zu können. Im Folgenden sind die Fragen des Parlamentarischen Beirats wiedergegeben, jeweils direkt gefolgt von unseren – an einigen Stellen überarbeiteten – Antworten.

2.1 Allgemeines

2.1.1 Was sind notwendige Bestandteile einer Nachhaltigkeitsprüfung?

Gemessen an den genannten Zielen einer Nachhaltigkeitsprüfung muss ein solches Verfahren eine Reihe von notwendigen Ausgangsfestlegungen treffen. Zu diesen notwendigen Bestandteilen einer Nachhaltigkeitsprüfung gehören:

Festlegung des Gegenstandsbereiches

Es muss geklärt werden, worauf sich die Nachhaltigkeitsprüfung beziehen soll, also welche (bereits in Kraft befindlichen und/oder geplanten) Objekte in Bezug auf Nachhaltigkeit geprüft werden sollen. Insofern davon auszugehen ist, dass es eine Vorprüfung geben wird, in der das Ausmaß der erwarteten Nachhaltigkeitsfolgen grob abgeschätzt wird, um erst herauszufinden, wie "relevant" eine Nachhaltigkeitsprüfung im betreffenden Fall wäre, bedarf es zusätzlich konkreter Vereinbarungen über die Kriterien für solche Relevanzentscheidungen.

Festlegung der Bewertungskriterien

Die Kriterien, unter denen die Nachhaltigkeitsbewertung vorgenommen werden soll, sind vorab festzulegen, gemeinsam mit einem Verfahren, in dem sie – falls erforderlich – auch wieder verändert werden können. Durch die Festlegung von *Kriterien* wird das *Verständnis von nachhaltiger Entwicklung* für den Zweck der Prüfung möglichst präzise geklärt. Da Nachhaltigkeit einerseits kein klar definierter Begriff ist (vgl. z.B. die Auseinandersetzungen um starke oder schwache Nachhaltigkeit), die Nachhaltigkeitsprüfung aber andererseits möglichst objektiv und transparent sein soll, muss festgelegt werden, was unter *Nachhaltigkeit* im Rahmen der Prüfung verstanden wird. Als Ausgangspunkt hierfür sollten bereits vorhandene zentrale politische Dokumente (der Brundtland-Bericht, die Rio-Dokumente, die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung etc.) und eingeführte wissenschaftliche Ansätze (wie das integrative Konzept der Helmholtz-Gemeinschaft, siehe Kopfmüller et al. 2001) verwendet werden.

Bestimmung eines Indikatorensystems

Die Bestimmung von *Indikatoren*, die für die jeweilige Prüfung zu erheben sind, und von möglichst quantitativen Zielwerten für diese Indikatoren, ist entscheidend für einen transparenten Prüfprozess. Eine Bewertung kann dann anhand eines Vergleichs zwischen gemessenen, berechneten oder modellierten Werten für die Indikatoren und den Zielen erfolgen. Ein Problem besteht hierbei darin, dass Effekte einzelner Maßnahmen oder Gesetze in der Realität komplexer gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse nur schwer isolier- und damit bewertbar sind. Hierfür muss ein angemessenes Verfahren vorgesehen werden.

Festlegung der Betrachtungsgrenzen

Nachhaltigkeitswirkungen können in zeitlicher Dimension nicht unbegrenzt verfolgt werden. Die Zukunftsverantwortung ist gradiert (Gethmann/Kamp 2001) und ist mit zunehmender zeitlicher Reichweite mit immer größeren Unsicherheiten konfrontiert. In operablen Nachhaltigkeitsprüfungen muss es daher Vereinbarungen über den zeitlichen Rahmen geben, für den die Prüfung vorgenommen werden soll. Die Festlegung von diesbezüglichen Systemgrenzen sollte sich aus Konsistenzgründen an den "Relevanzkriterien" orientieren, die für eine Vorprüfung zu vereinbaren sind.

Regelungen in Konfliktfällen

Kriterien und zugehörige Indikatoren ergeben einen heterogenen und multidimensionalen Satz von Bewertungsmaßstäben. Hiermit kann in zweierlei Weise umgegangen werden: zum einen kann die Prüfung so gestaltet werden, dass die Einzelelemente am Ende zu einem einzigen Bewertungskoeffizienten aggregiert werden. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass es dabei immer zu konvergierenden Ergebnissen der Bewertung kommt. Vielmehr sind Konflikte in vielen Hinsichten zu erwarten (Grunwald 2005), z.B. in der Frage der Gewichtung und Prioritätensetzung. Zum anderen kann auf Aggregation bis zu einem gewissen Grad verzichtet und ein differenzierteres Prüfergebnis vorgelegt werden, dargestellt z. B. anhand von Netzdiagrammen, mit denen anhand von distance-to-target Betrachtungen die einzelnen Handlungsbedarfe im Sinne von Soll-Ist-Differenzen abgebildet werden können. Aber auch dann stellt sich die Frage, wie mit divergierenden Ergebnissen umgegangen werden soll. Dieses komplexe Integrationsproblem ist wissenschaftlich nicht gelöst und wohl auch nicht lösbar. In Nachhaltigkeitsprüfungen geht es darum, einen transparenten und gangbaren, gut wissenschaftlich informierten, letztlich aber auch politisch operablen Weg aufzuzeigen.

Festlegung wichtiger Verfahrenselemente

Zentrale Verfahrenselemente, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten im Prüfprozess müssen geklärt werden. Vor allem gehören dazu die Fragen, welche Institution für die Prüfung verantwortlich ist, wie sie politisch eingebunden wird, wie ihre Arbeit wissenschaftlich begleitet wird und wie Qualität und Unabhängigkeit etwa von einseitigen politischen Einflüssen gesichert werden können. Auch zu Umsetzungsaspekten sollten Klärungen möglichst früh erfolgen, so z.B. dazu, welche Schritte bei bestimmten Prüfergebnissen ausgelöst und von wem durchgeführt werden sollten. Selbstverständlich müssen solche institutionellen Aspekte im späteren operativen "Betrieb" aufgrund von Erfahrungen und Lernprozessen veränderbar bleiben; dies mindert jedoch nicht die Bedeutung eines gut durchdachten Vorschlags für eine mögliche Start- bzw. Probephase.

Selbstverpflichtung der Politik

Vor Einsetzung des Verfahrens muss die Bereitschaft des politischen Systems geklärt sein, die Ergebnisse von Nachhaltigkeitsprüfungen ernst zu nehmen, d.h. ggf. geplante Gesetzesvorhaben zu modifizieren oder bereits bestehende entsprechend zu verändern. Das Ergebnis der Nachhaltigkeitsprüfung darf nicht nur eine unverbindliche Beratungsleistung sein. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür wäre, wenn dem Nachhaltigkeitsleitbild explizierter Verfassungs-

rang eingeräumt würde, was in einigen anderen Ländern bereits gegeben, in Deutschland allerdings noch im frühen Diskussionsstadium befindlich ist (dazu Kap. 2.4.1).

2.1.2 Wo liegen Chancen und Grenzen einer Nachhaltigkeitsprüfung?

Die hauptsächliche Chance einer Nachhaltigkeitsprüfung besteht in einem zentralen Beitrag zu einem umfassenden Steuerungskonzept in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung auf nationaler Ebene. Mit diesem Instrumentarium könnten negative Folgen sowohl *bereits bestehender* Maßnahmen und Gesetze (retrospektive Nachhaltigkeitsprüfung) als auch entsprechender *geplanter* Vorhaben unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit (prospektive Nachhaltigkeitsprüfung) reduziert bzw. vermieden werden. Im Falle geplanter Vorhaben würde die Nachhaltigkeitsprüfung eine Art Frühwarnfunktion übernehmen, so dass Modifikationen in die entsprechenden politischen Maßnahmen eingebracht werden können, bevor sich negative Folgen einstellen könnten. Im Falle der Prüfung bereits bestehender Maßnahmen ginge es ggf. um im Nachhinein vorzunehmende Korrekturen, um negative Nachhaltigkeitseffekte zu vermeiden. Dies könnte zur Identifikation und Stärkung nachhaltigkeitsfördernder Effekte in politischen Maßnahmen beitragen. Schließlich bestünde eine weitere Chance in der verstärkten Sensibilisierung und Festlegung der Akteure auf Nachhaltigkeitsziele – auf der legislativen, der exekutiven und auch der judikativen Ebene.

Neben den direkten Effekten im Hinblick auf die Vermeidung negativer und die Förderung positiver Nachhaltigkeitseffekte durch entsprechenden Einfluss auf politische Maßnahmen auf Bundesebene kann auch ein Beitrag zu einem Bewusstseinswandel erreicht werden (Signalwirkung). Wenn (wenigstens prinzipiell) alle politischen Maßnahmen und Gesetze auf Bundesebene auf Nachhaltigkeit hin untersucht werden können, sollte dies zu einer Sensibilisierung der Politik insgesamt und des Rechtssystems für diese Fragen führen. Das Leitbild der Nachhaltigkeit würde zu einem ständigen Begleiter in allen als relevant erachteten Entscheidungen werden. Dies wäre ein sich fundamental von der gegenwärtigen Praxis in Deutschland unterscheidendes Vorgehen, ist doch die nationale Nachhaltigkeitsstrategie vielfach von den tagespolitischen Aktivitäten isoliert. Diese Sensibilisierung könnte dann auch in die Bevölkerung ausstrahlen und dort den beklagten Mangel an Wissen um nachhaltige Entwicklung (BMU 2004) verringern und die Anteilnahme an den Grundideen dieses Leitbilds vergrößern.

Dass so etwas durchaus gelingen kann, zeigt das Beispiel der Gleichstellungspolitik in Bezug auf Mann und Frau in den letzten 10-15 Jahren. Damit wurden verpflichtende Tatbestände geschaffen, durch die zum einen wichtige Ziele in Bezug auf Gleichstellung tatsächlich erreicht wurden; zum anderen wurde durch dieses Vorgehen der Gedanke der Gleichstellung auch stärker in der Bevölkerung verankert.

Ob diese Chancen realisiert werden können, ist nicht garantiert und wird von vielen Faktoren abhängen. Einige Grenzen bzw. Herausforderungen von Nachhaltigkeitsprüfungen liegen in der Natur der Sache selbst, sodass über einen adäquaten Umgang mit ihnen bereits in der Konzeptionsphase nachgedacht werden kann:

- die Tatsache, dass nachhaltige Entwicklung ein normatives und damit in seinen Ausprägungen vielfach kontroverses Konzept ist, erschwert eine Operationalisierung von Nachhaltigkeitsprüfungen über Parteigrenzen und Wahlperioden hinweg (vgl. Kap. 1.4).

- die inhaltlich komplexe Natur nachhaltiger Entwicklung erschwert die Operationalisierung, wenn sie in Form einfach gehaltener Indikatorensysteme und Checklisten erfolgen soll, sowie die Aggregation von heterogenen, möglicherweise widersprüchlichen Nachhaltigkeitsbewertungen unter verschiedenen Kriterien. Eine Nachhaltigkeitsprüfung kann nicht nur ein "Abhaken" der Erfüllung bestimmter Vorgaben sein, sondern muss sich gerade im Umgang mit Konflikten beweisen.
- die Unvollständigkeit des verfügbaren Wissens über die betroffenen gesellschaftlichen und natürlichen Systeme sowie ihre Wechselwirkungen einerseits, und die unvermeidbaren Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Extrapolation dieser Wissensbestände in die Zukunft andererseits erfordern den Mut zur Urteilskraft auf unsicherem Boden genauso wie die Bereitschaft zur Modifikation einmal getroffener Urteile bei sich verändernden Wissensbeständen.
- Grenzen werden möglicherweise auch durch die verfügbaren Kapazitäten und Ressourcen gezogen, die sich in einer Begrenzung der Anzahl durchzuführender Prüfungen ausdrücken würde, natürlich auch abhängig von der Bereitschaft der Politik, Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Diese konzeptionellen und umsetzungspraktischen Grenzen sind jedoch in keiner Weise hinreichende Argumente, eine Nachhaltigkeitsprüfung grundsätzlich in Frage zu stellen, vielmehr lassen sich daraus Hinweise ableiten, wie die Nachhaltigkeitsprüfung angemessen konzeptualisiert und organisiert werden müsste.

2.1.3 Sind die Voraussetzungen (Daten, wissenschaftliche Erkenntnisse etc.) für eine Nachhaltigkeitsprüfung gegeben? Welche Voraussetzungen müssen noch geschaffen werden? Wo liegen die Hindernisse?

Nach unserer Auffassung ist die Frage, ob die Voraussetzungen im Hinblick auf Daten und wissenschaftliche Erfassung gegeben sind, falsch gestellt. Folgt man der Argumentation zu den Chancen und Zielen einer Nachhaltigkeitsprüfung, so kommt es darauf an, die verfügbaren Daten und Kenntnisse möglichst gut einzusetzen. Vollständigkeit und Sicherheit werden niemals erreichbar sein.

Eine Nachhaltigkeitsprüfung auf der Basis unsicheren, jedoch besten verfügbaren Wissens ist allemal sinnvoller als aufgrund der nicht vorhandenen Sicherheit auf Nachhaltigkeitsbewertungen ganz zu verzichten. Unter dem Anspruch wissenschaftlicher „Wahrheit“ und Vollständigkeit wird man nie das hierfür erforderliche Wissen verfügbar haben. Es kommt also vielmehr darauf an, unter den Bedingungen unvollständigen und unsicheren Wissens Nachhaltigkeitsprüfungen "nach bestem Wissen und Gewissen" möglichst transparent durchzuführen, dabei aber die vorhandenen Unsicherheiten mit zu berücksichtigen.

Wo allerdings besonders gravierende Unsicherheiten bestehen, kann dies im Einzelfall dazu führen, dass eine Nachhaltigkeitsprüfung nicht zu einem abschließenden Urteil kommen würde. Aber auch in diesem Fall macht eine Nachhaltigkeitsprüfung Sinn. Denn dadurch können zumindest die nachhaltigkeitsrelevanten Aspekte und Wirkungen einer politischen Maßnahme zumindest aufgedeckt werden. Es ließe sich ein Portfolio der vorhandenen Unsicherheiten und der politischen Positionen hierzu erstellen, das eine wertvolle Hilfe für den weiteren Bewertungs- und Entscheidungsprozess wäre. Dadurch würde geklärt, worauf im weiteren Verlauf der

Entwicklung und der Implementation einer politischen Maßnahme unter Nachhaltigkeitsaspekten besonders zu achten ist.

Eine Forderung, dass zunächst alle Voraussetzungen erfüllt sein müssten, bevor eine Nachhaltigkeitsprüfung eingeführt werden könnte, ist also *erstens* nicht gerechtfertigt. Die Einführung selbst kann vielmehr dazu beitragen bzw. dazu genutzt werden, diese Voraussetzungen sukzessive zu *schaffen*. *Zweitens* ist es unangebracht, für Nachhaltigkeitsprüfungen eine Genauigkeit zu fordern, wie sie etwa beim TÜV in der Sicherheitsprüfung technischer Anlagen etabliert ist. Da es in der Nachhaltigkeit um komplexe gesellschaftliche Prozesse geht, sind die Effekte, die über den Ausgang einer Nachhaltigkeitsprüfung entscheiden, stets mit mehr oder weniger großen Unsicherheiten verbunden.

In Fällen besonders großer Unsicherheit kann es auch sinnvoll sein, für die zukünftige Entwicklung zumindest die *Bedingungen* zu erkunden, unter denen die im Blickpunkt stehende politische Maßnahme negative oder positive Nachhaltigkeitseffekte mit sich bringen wird. In der Regel wird dies anhand von Betrachtungen im Rahmen von *Szenarien* geschehen, um vorhandene Unsicherheiten über die Zukunft zu strukturieren und konstruktiv mit ihnen umzugehen (Brüggemann et al. 2001). Solche Analysen könnten dann Hinweise darauf liefern, wie durch entsprechende weitere Gestaltungsmaßnahmen die positiven Effekte gefördert und die negativen vermieden werden können. Das Ergebnis der Nachhaltigkeitsprüfung wäre dann kein "bedenklich/unbedenklich"- oder positiv/negativ-Testat, sondern würde Hinweise auf weitere Erfordernisse im Sinne von Modifikationen oder Forschungsbedarf beinhalten.

2.2 Konzeption, Instrumente und Indikatoren von Nachhaltigkeitsprüfungen

2.2.1 Was sind geeignete Prüfungsobjekte (politische Maßnahmen, Programme, Gesetzesvorhaben)? Welche Kriterien (flächendeckende Prüfung oder Themenauswahl, kontroverse oder konsensuale Themen) sollen sie erfüllen?

Gegenstand einer Nachhaltigkeitsprüfung auf nationaler Ebene sollten alle politischen Entscheidungen mit einer *hinreichend großen Relevanz* für Nachhaltigkeitsthemen sein. Der übergreifende und integrative Charakter des Nachhaltigkeitsbegriffs erlaubt hier nicht eine a priori erfolgende Einschränkung auf bestimmte Politikfelder, die Ausblendung etwa von kontroversen Themen wäre wenig sinnvoll und würde das Problem nur auf andere Ebenen verlagern. Vielmehr muss der Bezug zu den Postulaten der intra- und intergenerativen Gerechtigkeit, auch in der Perspektive der internationalen Verantwortung, prinzipiell flächendeckend geprüft werden. Dies muss anhand eines Kriterien- bzw. Indikatorensets erfolgen, das auf der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und Ansätzen wie dem integrativen Konzept der HGF basieren sollte (dazu s.u.).

Gegenstände einer Nachhaltigkeitsprüfung sind damit sowohl bereits getroffene als auch geplante politische Entscheidungen verschiedener Art, so z.B.

- die Gestaltung von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (z.B. Gesetze vom Typ des Kreislaufwirtschaftsgesetzes oder des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, Steuergesetzgebung, Sozialgesetzgebung)
- strategische Programme (z.B. zur Sicherstellung der Chancengleichheit)
- Förderprogramme in Forschung und Technologie

- Maßnahmen zur Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland
- Beteiligung an internationalen Beschlüssen oder Regimen (z.B. zur Weltwirtschaftsordnung, zum Außenhandel der EU oder zu umweltbezogenen Themen)

Nun können aus praktischen Gründen nicht alle politischen Entscheidungen einer Nachhaltigkeitsprüfung unterzogen werden. Wenn dies auch "prinzipiell" vielleicht wünschenswert wäre, so wäre es jedoch nicht operabel und ist auch nicht erforderlich. Stattdessen ist es von der Sache her gerechtfertigt, nur die unter Nachhaltigkeitsaspekten "hinreichend relevanten" politischen Maßnahmen zu untersuchen. Kriterien für diese Relevanz ergeben sich aus dem Nachhaltigkeitsverständnis. In dem hier zugrunde gelegten Nachhaltigkeitsverständnis liefern die 25 erwähnten substanziellen und instrumentellen Regeln diese Kriterien (siehe Anhang, Tab. 1). Sie können sozusagen als Checkliste verwendet werden, um die Relevanz bestimmter politischer Maßnahmen für Nachhaltigkeit zu beurteilen.

Eine derartige Relevanzbeurteilung stellt den ersten Schritt der Nachhaltigkeitsprüfung dar. Mit Blick auf die Vielzahl der in diesem Sinne auf Nachhaltigkeitsrelevanz zu analysierenden Objekte wird dieser Schritt sehr aufwändig sein. Bereits an dieser Stelle ist keine garantierte Sicherheit der Beurteilung möglich. Auch Relevanzbeurteilungen erfolgen einerseits unter unsicherem Wissen und sind andererseits nicht wertneutral. Damit enthält bereits diese erste Stufe sowohl eine methodische (wissenschaftliche) Herausforderung als auch ein politisches Konfliktpotential.

2.2.2 Welche Politikfelder erscheinen für eine Nachhaltigkeitsprüfung zweckmäßig? Wo sollte ein Schwerpunkt gesetzt werden? Inwiefern können Wechselwirkungen/Zielkonflikte zwischen den einzelnen Dimensionen der Nachhaltigkeit berücksichtigt werden?

Für eine Beurteilung, welche Politikfelder besonders relevant für eine prospektive wie auch retrospektive Nachhaltigkeitsprüfung wären, muss prinzipiell – wie bereits angedeutet – ein Kriterienraster angelegt werden, wie es in zentralen politischen Dokumenten wie der Nachhaltigkeitsstrategie oder wissenschaftlichen Ansätzen wie dem HGF-Konzept enthalten ist. Entscheidende Hinweise könnte dann eine umfassende Analyse der Nachhaltigkeitssituation Deutschlands geben, wie sie im Rahmen der Helmholtz-Studie "Global zukunftsfähige Entwicklung – Perspektiven für Deutschland" (Coenen/Grunwald 2003) durchgeführt worden ist. Dort wurden auf der Basis des integrativen Nachhaltigkeitskonzepts die wesentlichen gegenwärtigen Nachhaltigkeitsdefizite Deutschlands benannt (vgl. Tabelle 2 im Anhang) und Maßnahmen zu ihrer Überwindung analysiert. In der Annahme, dass die mit diesen Nachhaltigkeitsproblemen verbundenen Politikfelder auch die dringendsten Ansatzpunkte einer Nachhaltigkeitsprüfung sein sollten, sehen wir die Schwerpunkte in den folgenden Bereichen:

- **Umweltpolitik:** Hier kommt z. B. der Problematik des Verbrauchs nicht-erneuerbarer Energieressourcen und der damit direkt gekoppelten CO₂-Problematik mit den entsprechenden Folgen für den Klimawandel besondere Bedeutung zu, wie gerade durch den jüngsten IPCC-Bericht und andere Veröffentlichungen in dramatischer Weise dokumentiert. Weitere Themen sind der Rückgang der Biodiversität, die weiterhin vielfach zu hohen Schadstoffbelastungen der Umweltmedien, insbesondere das noch kaum diskutierte Problem der langfristigen Anreicherung von Schadstoffen in Böden und im Wasser.

- Fragen der internationalen Zusammenarbeit und der Entwicklungshilfe: Hier geht es um das Ziel der Wahrnehmung globaler Verantwortung sowohl durch Entwicklungszusammenarbeit als auch durch Gestaltung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Ein Beispiel ist hier der unter Nachhaltigkeitsaspekten erforderliche Abbau von Subventionen, die den Marktzugang von Entwicklungsländern behindern (vor allem für landwirtschaftliche Produkte).
- Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt und die verschiedenen Formen von Arbeit: Der Verlust bzw. das Nicht-Erhalten eines klassischen Erwerbsarbeitsplatzes als der gegenwärtig zentralen Einkommensquelle für einen Großteil der Bevölkerung stellt die Hauptursache für das Misslingen einer selbständigen Existenzsicherung und eines Lebens als „Vollbürger“ in einer Gesellschaft dar. Zugleich könnte ein stärkeres gesellschaftliches „In-Wert-setzen“ von Gemeinschafts-, Familien- und anderer bislang weniger beachteter Formen von Arbeit sowie ein stärker daran orientiertes (Ver)Teilen von Erwerbsarbeit neue Möglichkeiten für die Lösung bestehender Probleme eröffnen.
- Soziale Sicherungssysteme: Gesellschaftlich solidarisch organisierte und finanzierte, funktionsfähige soziale Sicherungssysteme stellen eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung bzw. Aufrechterhaltung gesellschaftlichen Zusammenhalts sowie die Umsetzung des Gerechtigkeitspostulats zwischen und innerhalb der Generationen dar. Angesichts der bisherigen und künftigen Entwicklung in der Altersstruktur und auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland und anderen Industriestaaten wird eine ausschließlich an den Faktor Arbeit, d. h. in der gegenwärtigen Praxis an sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze, gekoppelte Finanzierung dieser Systeme – wie z. B. in Deutschland – bereits mittelfristig nicht mehr im erforderlichen Umfang möglich sein.
- Innovation: Die Realisierung des Nachhaltigkeitsgebots, einer weiter wachsenden Zahl von Menschen dauerhaft die Befriedigung ihrer Bedürfnisse zu ermöglichen, ist angesichts der bestehenden Probleme nur durch weit reichende Innovationen in der Güterproduktion, im Lebensstil und in den gesellschaftlich-politischen Rahmenbedingungen vorstellbar. Die Notwendigkeit für Innovationen besteht also nicht nur in technischer, sondern auch in sozioökonomischer, institutioneller und organisatorischer Hinsicht.
- Steuer- und Abgabenreform: Ein wesentliches Element der angemessenen Gestaltung staatlicher Rahmenbedingungen müsste in einer an den Nachhaltigkeitszielen orientierten, umfassenden Steuer- und Abgabenreform bestehen. Sie muss darauf ausgerichtet sein, nicht-nachhaltiges Verhalten (finanziell) zu belasten bzw. nachhaltiges Verhalten zu belohnen, was nicht ohne die Entwicklung bzw. Umsetzung kreativer und innovativer Instrumente möglich sein wird. Ein Kernbereich dieser Reform muss sein, auf eine an den bestehenden bzw. erwartbaren Knappheiten sowie den wesentlichen Folgekosten ihres (Nicht-)Einsatzes orientierte Kombination der Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Ressourcen hinzuwirken.
- Bildung und Forschung: Bildung und Forschung sind zentrale Elemente für die Umsetzung des Leitbilds einer nachhaltigen Entwicklung. Zum einen stellt (Grund)Bildung und das Verfügen über einen Schulabschluss eine wichtige – vor allem in Entwicklungsländern, aber auch in Industriestaaten mangelnde – Voraussetzung für individuelle und damit auch gesellschaftliche Entwicklung und Chancengleichheit dar. Zum anderen ist ein

angemessenes Bildungs- und Forschungssystem ein entscheidender Faktor für die Lösung bestehender Nachhaltigkeitsprobleme.

- Öffentliche Haushalte: Die Ver- bzw. Überschuldung öffentlicher Haushalte ist – neben den makroökonomischen Wirkungen etwa auf das Zinsniveau – mit einer begrenzten Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften hinsichtlich ihrer Basisaufgaben und zugleich einer unverhältnismäßigen Belastung nachfolgender Generationen verbunden.

Dabei sollte es möglich sein, solche Relevanzeinschätzungen im Rahmen einer Nachhaltigkeitsprüfung insoweit zu aktualisieren wie sich gesellschaftliche Werthaltungen zu solchen Relevanzfragen ändern.

Zur Frage des Umgangs mit Zielkonflikten siehe oben.

2.2.3 Welche unterschiedlichen Instrumente einer nachhaltigkeitsbezogenen (ex ante, ex post; quantitativ/qualitativ) Beurteilung stehen zur Verfügung?

Es liegen Erfahrungen mit verschiedenen mehr oder weniger nachhaltigkeitsbezogenen Instrumenten aus verschiedenen Ländern vor, die für verschiedene Bereiche eingesetzt werden und die im Rahmen einer Nachhaltigkeitsprüfung von politischen Maßnahmen und Gesetzen genutzt werden können:

Explizite Nachhaltigkeitsprüfungen

In Europa existieren derartige Instrumente bereits in einigen Staaten, etwa in Großbritannien, Schweiz, Finnland, Niederlande und Schweden. Anstrengungen in diese Richtung werden in Belgien und Österreich unternommen (vgl. ECOLOGIC/IEEP 2007, Arbter 2005, Dalal-Clayton/Sadler 2005). Die Prüfungen werden mit unterschiedlichen Schwerpunkten auf Gesetze, Politiken, Pläne, Programme oder Projekte, und in unterschiedlicher Intensität und Verbindlichkeit auf den einzelnen regional-politischen Ebenen angewendet. Außerhalb Europas werden in West-Australien und Hongkong Nachhaltigkeitsprüfungen für Projekte, Politiken, Programme und Gesetzesvorhaben durchgeführt. In Kanada und Südafrika existiert eine Strategische Umweltprüfung (SUP) für Politiken, Pläne und Programme (in den USA zusätzlich auch für Gesetzesvorhaben), die dort aufgrund der spezifischen Praxis einer Einbeziehung auch sozialer und wirtschaftlicher Effekte einer Nachhaltigkeitsprüfung relativ nahe kommt.

(Sustainability) Impact Assessment auf der Ebene der EU

Angewendet seit 2003, geht dieses Instrument auf eine Mitteilung der EU-Kommission von 2002 – KOM (2002) 276 – zurück und ist somit zwar nicht rechtsverbindlich, jedoch mit entsprechendem politischem Gewicht versehen. Ziel ist die Verbesserung sowohl der Qualität und Kohärenz der Politikgestaltung als auch der Kommunikation und Information innerhalb der Kommission (Arbter 2005). Prüfungsgegenstand sind sämtliche als relevant eingestufte legislative und andere Vorschläge und Initiativen (incl. Weißbücher) der Kommission im Rahmen der jährlichen Strategieplanung. Sie werden anhand einer rund 30 Kriterien umfassenden Checkliste, die in weitere Indikatoren untergliedert und Teil eines detaillierten Leitfadens für die Praxis ist, untersucht.

Unabhängig davon wird von der Generaldirektion Handel bereits seit 1999 das Instrument des Sustainability Impact Assessment eingesetzt, für das ebenfalls noch keine rechtliche Grundlage, nicht einmal eine Leitlinie existiert. In der bisherigen Praxis unterscheidet es sich hinsichtlich der Methodik nicht grundlegend von der „normalen“ Folgenabschätzung. Die verwendeten Prüfkriterien sind ebenfalls inhaltlich breit angelegt, wenngleich nicht so umfangreich. Das ursprüngliche Entstehungsmotiv bestand darin, im Vorfeld der WTO (World Trade Organization)-Verhandlungsrunde in Seattle 1999 zum einen ein geeignetes Instrument zur Bewertung der Folgen der Handelspolitik und Handelsvereinbarungen der EU im Rahmen der WTO und in anderen Kontexten zu entwickeln, um die Debatte um die Folgen und Gestaltung der Globalisierung stärker mit der Nachhaltigkeitsdebatte zu verbinden; zum anderen suchte die Kommission nach einem Konzept, mit dem die im Amsterdamer Vertrag festgeschriebenen Entwicklungsziele der EU mit den Zielen und Anforderungen eines liberalisierten und globalisierten Welthandels tendenziell in Einklang gebracht werden können (George/Kirkpatrick 2003, Socher 2000).

Verfahren der (Gesetzes)Folgenabschätzung

Folgenabschätzungsverfahren werden in Dänemark seit 1993 für Gesetze und andere Regierungsvorlagen an das Parlament, in Norwegen seit dem Jahr 2000 für Parlamentsvorlagen, Reformen und politische Maßnahmen durchgeführt, in Dänemark mit Rechtsverbindlichkeit, in Norwegen auf Grundlage einer verpflichtenden Anweisung des Ministeriums für Arbeit und Verwaltung (Arbter 2005). Die dabei verwendeten Kriterienkataloge unterscheiden sich partiell, sind jedoch jeweils relativ breit angelegt und beziehen sich auf die finanziellen, administrativen, wirtschaftlichen, ökologischen Effekte und die Konsequenzen bezüglich des EU-Vertrags.

In Deutschland hat die Bundesregierung im Jahr 2000 die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) in die neu beschlossene gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) aufgenommen. Vor dem Hintergrund der OECD-Empfehlungen zu einer Regulierungsreform bildeten die effizientere Gestaltung und die Beschränkung staatlicher Regelungen auf das erforderliche Maß (derzeit umfasst allein das Bundesrecht ca. 88.000 Einzelschriften für Gesetze und Rechtsverordnungen) sowie die Verbesserung der Regelungsqualität als Kernziele einer Staats- und Verwaltungsmodernisierung einen wichtigen Anlass für die Einführung der GFA. Demzufolge wird im Leitfaden zur GFA (siehe Böhret/Konzendorf 2000) unterschieden zwischen prospektiven GFA (bezogen auf Gesetzesvorhaben und möglicher Alternativen), begleitenden GFA im Entwurfs- und Test-Stadium und retrospektiven GFA (*nach* Inkrafttreten des Gesetzes). Darin unterscheidet sich der deutsche Ansatz vom Vorgehen in vielen anderen Staaten, in denen der Fokus auf die prospektive Funktion gerichtet ist. Als zentrale Prüfkriterien werden Zielerreichungsgrad, Kostenentwicklung, Praktikabilität und Akzeptanz der Regelung sowie Nebenfolgen genannt.

Das Nachhaltigkeitsleitbild in der Raum- und Regionalplanung

Aufgrund ihres Auftrags, zum Schutz und zur Sicherung der Lebensvoraussetzungen und der Daseinsvorsorge für kommende Generationen sowie zur individuellen und gesellschaftlichen Lebensentfaltung etwa durch die Herstellung gleichwertiger wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer und kultureller Lebensverhältnisse beizutragen, werden die Raum- bzw. Regionalplanung und die Raumordnungspolitik als ein Schlüsselbereich für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung gesehen (vgl. z. B. Blotvogel 2006, Bode 2003, Bückmann et al. 2003). Mit der

Novellierung des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 wurde ein im Prinzip ganzheitliches Verständnis des Nachhaltigkeitsleitbilds als übergeordnete Lektorientierung für die Raumentwicklung festgelegt. Verbindlich für die jeweiligen Planungsträger wird hier der Prozess des Ausgleichs zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Ansprüchen und Zielen in den Vordergrund gestellt, an dessen Ende integrierte Raumnutzungskonzepte stehen sollen, die möglichst kooperativ bzw. partizipativ erarbeitet werden sollten. Kritisch gesehen wird dabei einerseits der aus dem Ausgleichsprinzip resultierende, stets geltende Vorbehalt der „planerischen Abwägung“, die häufig von aktuellen politischen Konstellationen und Prioritäten abhängig sei; andererseits gerät die mit der Diagnose einer bislang häufigen Vernachlässigung ökologischer Aspekte begründete Forderung, diese in Planungsprozessen künftig zu priorisieren, mit diesem Abwägungsgebot in Konflikt (Groß 2003, Bückmann et al. 2003). Darüber hinaus wird die bisherige Umsetzungspraxis vielfach als noch defizitär eingeschätzt, etwa mit Blick auf die weitgehende Beibehaltung des bestehenden förmlichen Raumplanungsinstrumentariums, die mangelnde Koordination zwischen den verschiedenen Planungs- und Verwaltungsebenen oder auch das Fehlen eines einheitlichen, umfassenden und in seiner Verwendung und Zielorientierung verbindlichen Indikatorensystems zur Beurteilung und Gestaltung von Planungsprozessen, was ein unverzichtbarer Bestandteil einer systematischen Nachhaltigkeitsprüfung wäre (s. o.) (vgl. Blotevogel 2006, Gehrlein 2004, Groß 2003, Bückmann et al. 2003).

Nachhaltigkeitsbewertungen von Technik

Technik stellt einen entscheidenden Faktor für die Nachhaltigkeit der menschlichen Wirtschaftsweise dar (Mappus 2005). Dies wird zukünftig noch zunehmen, vor allem angesichts der weiter ansteigenden Weltbevölkerung und der berechtigten Bedürfnisse nach einem nachholenden Wirtschaftswachstum in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Die Nutzung und Gestaltung des technischen Fortschritts im Sinne der nachhaltigen Entwicklung wird zur dringlichen Aufgabe. Technik gilt einerseits als *Problem* für die Nachhaltigkeit und als Verursacher vieler Nachhaltigkeitsprobleme, andererseits aber auch und gerade als *Lösung* oder wenigstens Bestandteil der Lösung von Nachhaltigkeitsproblemen. Dieses ambivalente Verhältnis von Technik und Nachhaltigkeit (Fleischer/Grunwald 2002) ist der Ausgangspunkt für Ansätze der Gestaltung von Technik und ihrer gesellschaftlichen Nutzungsweisen, um die positiven Nachhaltigkeitsfolgen innovativer Technik zu realisieren und die negativen zu minimieren oder zu vermeiden, um durch technischen Fortschritt bestmöglich zur nachhaltigen Entwicklung beizutragen. In der Technikfolgenabschätzung als Nachhaltigkeitsbewertung geht es darum, für Gestaltungsansätze dieser Art das erforderliche prospektive Wissen bereitzustellen (Grunwald 2006). Nachhaltigkeitsrelevante Technikfolgen sollen möglichst bereits während der *Entwicklung* einer Technik *prospektiv* erfasst und bewertet werden.

Sektoral begrenzte Instrumente

Im Umweltbereich wäre hier insbesondere die seit 2001 praktizierte Strategische Umweltprüfung (SUP) zu nennen. Im Unterschied zur seit 1985 auf einer EU-Richtliniebasierend angewendeten Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die projektorientiert ist, d. h. eher am Ende des Planungsprozesses oder danach – und damit häufig zu spät – ansetzt und projektübergreifende Wirkungen oft ausblendet, soll mit der SUP zu einem früheren Zeitpunkt angesetzt werden durch die Prüfung von Strategien und Planungen, etwa in Bereichen wie Land- und Forstwirtschaft, Energie, Verkehr, Abfallwirtschaft oder Raumordnung (vgl. z. B. Hendler et al. 2003).

In gewisser Analogie wäre hinsichtlich sozialer Aspekte die „Sozialverträglichkeitsprüfung“ anzuführen (vgl. z. B. Mette 2002, Simonis 1999, Seifert/Torgersen 1997). Nicht wie die SUP/UVF über EU-Richtlinien oder gesetzlich verankert, wird sie seit einigen Jahren vereinzelt in Technikanalysen oder auch bei Projekten der Weltbank und anderen supranationalen Organisationen zur möglichst frühzeitigen Identifikation von sozialen Auswirkungen von Maßnahmen angewendet. Im ökonomischen Bereich wären hier vor allem die klassischen Kosten-Nutzen- oder Kosten-Effektivitäts-Analysen zu nennen.

*

Für die angemessene Umsetzung aller hier aufgeführten Verfahren sind bestimmte Methoden und Instrumente erforderlich und werden auch vielfach eingesetzt. Hierzu gehört etwa die Szenario-Methodik, die immer dann unerlässlich ist, wenn sich Prüfungen bzw. Analysen auf in der Zukunft liegende Phänomene beziehen. Modellierung und Simulation sind erforderlich, um z. B. die Entwicklung der Werte für Indikatoren vor allem quantitativ, aber auch qualitativ analysieren und bewerten zu können; Stakeholder-Dialoge und andere Verfahren zur Beteiligung von Experten und Laien sind notwendig, um Prüfergebnisse und den Umgang mit ihnen auf eine breitere, auch nicht-wissenschaftliche Basis zu stellen und gesellschaftlich akzeptanzfähiger zu machen. Politikanalysen sind ein vielfach angewendetes Instrument, um Wirkungen politischer Maßnahmen sowie Wechselwirkungen zwischen einzelnen Maßnahmen und Politikbereichen systematisch zu untersuchen.

Für eine angemessene Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung auf nationaler Ebene werden alle diese Methoden erforderlich und in geeigneter Weise zu kombinieren sein.

2.2.4 Können bestehende Folgenabschätzungsinstrumente in Richtung Nachhaltigkeit erweitert werden? Können beispielsweise Elemente aus dem EU Impact Assessment oder der allgemeinen Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung verwendet bzw. Instrumente aus der Wirtschaft adaptiert werden? Können die bestehenden Instrumente der Haushaltsplanung (Mittelfristige Finanzplanung, jährliche Budgetaufstellung, Rechnungsprüfung) in eine Nachhaltigkeitsprüfung integriert werden?

Ungeachtet der bisherigen Anwendungspraxis und ihrer Bewertung (siehe Abschnitt 2.3.2 und 2.3.3) sind es im Fall des *EU Impact Assessment* vor allem das vergleichsweise umfassende und konzise Ablaufschema sowie im Prinzip das breite Kriterien- und Indikatorenraster, was einen Ausgangspunkt für eine Institutionalisierung des Instruments in Deutschland liefern könnte, auf dessen Basis Weiterentwicklungen und Modifikationen möglich und notwendig sind.

Die *Gesetzesfolgenabschätzung* (GFA) (Böhret/Konzendorf 2000) stellt einen Ansatz dar, der in Teilen in die gleiche Richtung wie eine Nachhaltigkeitsprüfung weist. Gemeinsam ist beiden die Vorstellung, dass man die Folgen politischer Maßnahmen möglichst gut im Vorhinein untersuchen und bewerten müsste, um optimale Entscheidungen treffen zu können. Gemeinsam ist beiden auch die Unterscheidung einer prospektiven Untersuchung geplanter und einer retrospektiven Untersuchung bereits in Kraft befindlicher politischer Maßnahmen (die in der Gesetzesfolgenabschätzung zusätzlich genannte Option einer begleitenden GFA ist nach unserer Auffassung Teil der prospektiven Analyse und gibt nur an, auf welche Weise diese durchge-

führt werden sollte). Insofern können Grundgedanken aus der GFA durchaus in die Nachhaltigkeitsprüfung übernommen werden.

Zu beachten sind jedoch auch deutliche Differenzen:

- in der GFA gibt es kein eingrenzendes Kriterium für die zu untersuchenden Folgen, während in der Nachhaltigkeitsprüfung ganz bestimmte Folgen (nämlich nachhaltigkeitsrelevante) im Mittelpunkt stehen.
- in der GFA gibt es deshalb auch keinen klar definierten Kriteriensatz, um die Prüfung zu orientieren. Sie hat eher den Charakter einer allgemein angelegten Folgenanalyse als den einer spezifischen und konsistenten Folgenprüfung.
- die Übernahme von Ergebnissen aus der GFA in die politische Praxis, z.B. durch Modifikation von Gesetzesentwürfen, ist nicht verpflichtend, sondern es wird auf gute "GFA-Bündnisse auf Zeit" hingewiesen, die für die Umsetzung entscheidend seien (Böhret/Konzendorf 2000, S. 34).

Daher kann zwar auf den Grundgedanken und auch einige der Überlegungen zur prozeduralen Ausgestaltung prospektiver und retrospektiver GFA für die Nachhaltigkeitsprüfung zurückgegriffen werden. Der angesprochene Verpflichtungscharakter einer Nachhaltigkeitsprüfung und die Pflicht zur Formulierung eines klaren normativen Rahmens der Prüfung weisen, zusammen mit den sich dahinter verbergenden kognitiven und institutionellen Problemen, darauf hin, dass eine Nachhaltigkeitsprüfung eine erheblich größere Herausforderung an Politik und Wissenschaft darstellt.

Im *Unternehmensbereich* wurde in den letzten Jahren eine Fülle von durchaus interessanten Ansätzen und Instrumenten zur Berichterstattung über und zum Management von nachhaltiger Entwicklung diskutiert und entwickelt, die auch Anwendung finden, bislang jedoch ausschließlich auf freiwilliger Basis und bei einem sehr kleinen Teil der Unternehmen (vgl. Grunwald/Kopfmüller 2006). Zu nennen sind hier etwa die umweltbezogenen Zertifizierungssysteme EMAS und ISO 14001, auf soziale Aspekte fokussierte Systeme wie Social Accountability 8000 aus den USA, vor allem aber integrierte Systeme wie das von der EU entwickelte Corporate Social Responsibility (CSR), das von den Vereinten Nationen entwickelte Global Compact, der vom deutschen Forschungsministerium initiierte Ansatz der Sustainability Balanced Scorecard (SBSC) oder das vom Wuppertal-Institut entwickelte Sustainability Assessment for Enterprises (SAFE). In diesen Ansätzen dokumentiert sich eine deutliche Entwicklungstendenz von einer anfänglichen Umwelt- hin zu einer umfassenderen Nachhaltigkeitsorientierung. Die integrierten Ansätze enthalten Kriterien bzw. Indikatoren vor allem aus den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsstandards, Humankapital und Umwelt, die in Nachhaltigkeitsberichten dokumentiert und ggf. veröffentlicht werden können und mit denen eine Art „Nachhaltigkeits-Controlling“ ermöglicht werden soll.

Die zentralen Problem- bzw. Diskussionspunkte liegen hier, wie in anderen Bereichen häufig auch, in der Frage der Verbindlichkeit der Durchführung von Prüfungen und der Veröffentlichung von Ergebnisberichten einerseits und der Standardisierung von Methodik und Kriterien andererseits. Besondere Bedeutung für Letzteres kommt hier der Global Reporting Initiative (GRI) zu, an der u. a. das UN-Umweltprogramm UNEP beteiligt ist. Der aktuelle GRI-Leitfaden (GRI 2002) enthält Vorschläge zu Format, Struktur und Inhalt (Unternehmensprofil, -kennzahlen, -strategien) von Nachhaltigkeitsberichten. Indikatoren beziehen sich hier z. B. auf die Be-

reiche Material-, Energie- und Wasserverbrauch, Treibhausgas- und Luftschadstoffemissionen, Arbeitsplatzschaffung, Arbeitsunfälle, Weiterbildung, Geschlechteranteil in Leitungsfunktionen oder Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen.

Dabei bezieht sich die Relevanz dieser Ansätze für eine Nachhaltigkeitsprüfung weniger auf ihre Adaptionfähigkeit – dafür ist der Betrachtungsgegenstand und -horizont zu begrenzt; sie können jedoch als Fundus insbesondere für die notwendige Auswahl geeigneter Prüfindikatoren dienen.

Angesichts der Bedeutung der Finanz- bzw. Verschuldungssituation in Bund, Ländern und Gemeinden für deren Handlungsfähigkeit bei der Erfüllung ihrer vielfältigen nachhaltigkeitsrelevanten Grund(versorgungs)aufgaben und für die Frage einer gerechten Verteilung von Einkommen und finanziellen Belastungen zwischen und innerhalb der Generationen kommt der *Finanz- und Haushaltsplanung bzw. –politik* eine entsprechend bedeutende Rolle zu. Umfang und Struktur der Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte und die daraus resultierenden Effekte sind wichtige Faktoren für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung und damit auch für eine nationale Nachhaltigkeitsprüfung. Dies gilt in zweierlei Weise: Zum einen muss die Prüfung geeignete Indikatoren aus diesem Bereich enthalten, mit denen Maßnahmen und Gesetze aus anderen Bereichen auf ihre haushalts- und finanzrelevanten Wirkungen untersucht werden können; zum anderen muss die Haushaltspolitik und Finanzplanung selbst einer Prüfung unterzogen werden, wie sie sich auf die verschiedenen Nachhaltigkeitskriterien auswirkt.

Dabei wäre es für eine angemessene Betrachtung beider Aspekte unbedingt erforderlich, neben den klassischen Kriterien und Indikatoren, wie sie z. B. durch das Grundgesetz („erlaubte“ Verschuldung für Investitionen) oder die so genannten Maastricht-Kriterien (bezogen auf die beiden Indikatoren Defizit-Quote und Schuldenstands-Quote) vorgegeben sind, auch solche einzubeziehen, die eine längerfristige und umfassendere Perspektive, beispielsweise die Einbeziehung wichtiger Einflussfaktoren wie der demographischen Entwicklung, ermöglichen. Anzuführen ist hier zum einen das insbesondere von der OECD angewendete Konzept der „fiscal sustainability“, bei dem anhand einer intertemporalen Budgetrestriktion und des Diskontierungsmechanismus zukünftige Haushalte für 30-50 Jahre betrachtet werden, um anhand bestimmter Indikatoren Aussagen über den Grad der Fortsetzbarkeit und Nachhaltigkeit aktueller Haushalt- und Finanzpolitik treffen zu können (vgl. Kitterer 2002, OECD 2002). Zum anderen das von Auerbach u. a. entwickelte, primär an der Frage der Gerechtigkeit der Belastungen von Generationen orientierte Instrument der „Generationenbilanzen“. Hier wird, bezogen auf ein Basisjahr, für aufeinander folgende Generationen (d. h. Alterskohorten) der Barwert ihrer Nettoabgaben, d. h. der Differenz zwischen Nettosteuerzahlungen und erhaltenen Transfers, für eine Periode ermittelt und anhand verschiedener Daten in die Zukunft fortgeschrieben (Hauff/Bachmann 2006, Deutsche Bundesbank 2002, Auerbach et al. 1994; siehe auch die Expertenstellungnahmen anlässlich der Anhörung des Parlamentarischen Beirats des Deutschen Bundestags unter www.bundestag.de/parlament/gremien/parl_beirat/anhoerungen/index.html). Trotz aller (noch) bestehender methodischer Schwierigkeiten ist es damit möglich, wichtige Hinweise auf offene und „versteckte“ Schulden der öffentlichen Haushalte und die Verteilung von Belastungen zwischen den Generationen zu erhalten.

2.2.5 Nach welchen Kriterien können geeignete Indikatoren für die einzelnen Nachhaltigkeitsdimensionen ausgewählt werden? Sehen Sie Möglichkeiten oder Notwendigkeiten, Indikatoren miteinander zu verknüpfen? Sind die Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie als Ausgangspunkt geeignet?

Indikatoren sind Kenngrößen, mit denen bestimmte Sachverhalte abgebildet und gemessen werden sollen. Sie stellen damit ein unerlässliches Element für Nachhaltigkeitsanalysen und -prüfungen dar. Die Verwendung geeigneter Nachhaltigkeits-Indikatoren stellt eine entscheidende Voraussetzung für die Verbesserung der Informationsgrundlage für Entscheidungs- und Steuerungsprozesse in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung dar. Die Anforderungen an geeignete Indikatoren können unterteilt werden in wissenschaftliche (adäquate Abbildung des Betrachtungsgegenstands, Transparenz, Datenqualität), funktionale (Frühwarnfunktion, internationale Vergleichbarkeit, Sensitivität für Wechselwirkungsphänomene), nutzerbezogene (Zielfähigkeit, Richtungssicherheit, Verständlichkeit) sowie praktische (vor allem Datenverfügbarkeit) (vgl. Gehrlein 2004, Grunwald/Kopfmüller 2006).

Angesichts der immensen Vielzahl bereits existierender Indikatorensysteme einerseits und andererseits der Notwendigkeit, die Zahl der zu verwendenden Indikatoren aus Gründen der analytischen Handhabbarkeit wie auch der gesellschaftlichen (und politischen) Kommunizierbarkeit zu begrenzen, stellt jedes Indikatorensystem das Ergebnis notwendigerweise normativer und unvollkommener Auswahlentscheidungen dar, die nie „letztbegründet“ sein können. Gleichzeitig bereiten mangelnde Datenqualität oder -verfügbarkeit sowie die Interpretation vorliegender Daten zum Teil erhebliche Probleme. Dennoch ist es notwendig, sich in einem gesellschaftlichen Abstimmungsprozess auf ein angemessenes, konsensfähiges und arbeitsfähiges Indikatorensystem zu einigen, mit dem Nachhaltigkeitsbetrachtungen bzw. -prüfungen in möglichst einheitlicher Weise vorgenommen werden können.

Kriterien bzw. Indikatoren müssen sich aus dem zu Grunde gelegten Nachhaltigkeitsverständnis ableiten lassen und die als wesentlich erachteten Phänomene abbilden können. Dies ist aus sachlichen Gründen erforderlich und würde dafür sprechen, sich mit einem vorhandenen Nachhaltigkeitskonzept bei der Auswahl von Indikatoren für eine Nachhaltigkeitsprüfung nicht zu rasch an bereits existierenden Indikatorensystemen zu orientieren, sondern einen eigenen, sachlich angemessenen Satz zu identifizieren. Es wäre allerdings politischer Unsinn und außerdem inkonsistent, neben der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, die ja – teils explizit, teils implizit – ein (aus unserer Sicht durchaus vergleichsweise angemessenes) Nachhaltigkeitsverständnis mit entsprechenden Indikatoren repräsentiert, an dieser Stelle der Nachhaltigkeitsprüfung mit einem anderen und vielleicht sogar konträren Konzept aufzutreten. Auch für den Bürger wäre dies nicht nachvollziehbar.

Vor einer unkritischen Übernahme der Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie ist allerdings aus sachlichen Gründen zu warnen, da es dort zum Teil erhebliche Kritik gibt (vgl. z. B. Kopfmüller/Luks 2003/4). Sie bezieht sich zunächst darauf, dass in der Strategie der intergenerativen Gerechtigkeit deutliche Priorität gegenüber der intragenerativen Perspektive eingeräumt wird, was sich darin zeigt, dass wichtige Themen wie Einkommensverteilung oder Armut in Deutschland weitgehend ausgeblendet bleiben. Weiterhin wird Wachstum primär als Element der *Problemlösung* und weniger der *Problemverursachung* und daher zu undifferenziert behandelt. Gleichzeitig liegt dem Dokument an vielen Stellen eine zu optimistische Sicht zu Grunde, was die Zielsetzung bzw. die Möglichkeiten einer „Entkopplung“ zwischen Wirtschaftsleistung

und Umweltverbrauch durch Effizienzstrategien anbelangt. Dem entsprechend ist der zur Beschreibung von Lebensqualität verwendete Indikator „Bruttoinlandsprodukt“ (BIP) hochproblematisch. Ähnliches gilt zumindest für die alleinige Verwendung von relationalen, hier auf das BIP bezogenen, Indikatoren wie *Rohstoffproduktivität* oder *Transportintensität*, weil somit die letztlich entscheidenden Größen – nämlich die *Gesamtleistungen* und *-verbräuche* – aus dem Blickfeld zu geraten drohen.

Wir empfehlen also, die Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung nach Maßgabe der Kritik weiterzuentwickeln und ein gemeinsames Nachhaltigkeitsverständnis auf Seiten der Strategie und der Prüfung vorzusehen. Der laufende Prozess, in dem Fortschrittsberichte bezogen auf die Strategie und speziell herausgegriffene Themenfelder im zunächst zwei- und jetzt vierjährigen Rhythmus veröffentlicht werden, sollte hierzu genutzt werden.

Dabei wird es im konkreten Umgang mit den Indikatoren weniger darum gehen, ob und wie diese miteinander verknüpft *werden* sollen, sondern wie sie sachlogisch und analytisch miteinander verknüpft *sind*. Die Verknüpfung von zuvor singulären Indikatoren zu neuen Kennzahlen kann verschiedene Formen annehmen. Nachhaltigkeitsdimensionen verbindende, so genannte Interlinkage-Indikatoren können sinnvoll sein, um die komplexen und vielfältigen Interaktionsprozesse abbilden zu können (vgl. z. B. Spangenberg/Bonniot 1998). Ein Beispiel wäre etwa der Indikator „Ressourcenproduktivität“ als Verknüpfung zwischen dem ökonomischen Indikator Bruttoinlandsprodukt und dem ökologischen Indikator Ressourcenverbrauch. An diesem Beispiel werden aber auch die möglichen Defizite solcher Indikatoren deutlich (s. o.). Sozusagen den Extremfall der Verknüpfung – verbunden auch mit den größten methodischen Problemen – stellen Indices dar (siehe hierzu die nächste Frage).

Entscheidender für die Zielsetzung einer reflektierteren und wirksameren politischen Steuerung ist der angemessene Umgang mit den *realen* Wechselwirkungsbeziehungen zwischen einzelnen Indikatoren, um Fehlsteuerungen und unerwünschte Neben- oder Kaskadeneffekte von Maßnahmen zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren. Hierzu bedarf es Interdependenzbetrachtungen, beispielsweise in Form von so genannten Cross-Impact-Analysen. Angesichts einer bislang fehlenden übergreifenden Theorie- und Modellbildung können hiermit bisher im Wesentlichen nur qualitative Aussagen gemacht werden, auf denen später aber auch erste quantitative Analysen aufgebaut werden könnten. Solche Interdependenzanalysen liegen bislang, zumindest in systematischer Weise auf wichtige Indikatorensysteme bezogen, nicht vor. Es existiert zwar ein erster, zumindest so bezeichneter Versuch für die Indikatoren der Nachhaltigkeitsstrategie (Seibel 2005), der allerdings weit von einer systematischen und umfassenden Betrachtung entfernt ist. Gegebenenfalls hierauf aufbauend könnte ein wichtiger Anfang gemacht werden.

2.2.6 Der Parlamentarische Beirat schlug in seiner Stellungnahme zum Fortschrittsbericht zur Messung des Wohlstandes und der wirtschaftlichen Entwicklung einen weiteren Indikator, den "Indicator for sustainable economic welfare (ISEW), zusätzlich zum BIP vor. Halten Sie diesen Indikator oder einen anderen für sinnvoll?

Wirtschaftswachstum stellt seit Jahrzehnten ein nahezu selbstverständliches ökonomisches wie auch gesellschaftliches Kernziel in weiten Teilen von Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit dar. Es wird als Möglichkeit gesehen, unerwünschte Nebeneffekte der marktwirtschaftlichen Ordnung zu mindern, mehr Gerechtigkeit und letztlich eine größere Akzeptanz für diese Ord-

nung zu erreichen. Es wird als Lösung vieler gesellschaftlicher Probleme gepriesen, von Armut, Arbeitslosigkeit, über Verschuldung, bis hin zum Bevölkerungswachstum. Nach wie vor gilt es als eines der weltweit meistakzeptierten Ziele, weil es die Aussicht auf „mehr für alle und Opfer für niemanden“ verspricht.

Mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Intensitäten über die Jahre hinweg bestreiten seit den 1960er Jahren Kritiker diese Philosophie, vor allem mit dem Hinweis auf die Existenz auch „unwirtschaftlichen Wachstums“, das keinen Zuwachs an Lebensqualität mehr erbringt, weil die ökologischen und sozialen Folgekosten den Nutzen überwiegen (vgl. z. B. Luks 2001, Daly 1996). Bestritten wird demzufolge auch die Eignung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und seiner Entwicklung als Indikator für das Maß sowohl des wirtschaftlichen Erfolgs als auch der Wohlfahrt bzw. Lebensqualität einer Gesellschaft. Unter der Vielzahl von Alternativvorschlägen gehört der Ende der 1980er Jahre entwickelte ISEW zu den Ansätzen, die die Ablösung bzw. Ergänzung des BIP durch ein modifiziertes und prinzipiell ebenso hochaggregiertes Wohlfahrtsmaß anstreben. Ebenfalls angelehnt an die Grundkonzeption der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, weist die ISEW-Berechnung drei wesentliche ihn unterscheidende Elemente auf: die Einbeziehung von im Haushalt erbrachten Leistungen, die negative Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Defensivausgaben (etwa zur Beseitigung von Umweltschäden) und die Einbeziehung der Einkommensverteilung (Neumayer 2000, Diefenbacher/Habicht-Erenler 1991).

Zur Beurteilung ist zunächst generell zu sagen, dass hochaggregierte Indikatoren bzw. Indices wie der ISEW und andere prinzipiell vergleichbare Ansätze gegenüber differenzierten, aus mehreren Indikatoren bestehenden Systemen ohne Zweifel den Vorteil aufweisen, in Politik und Öffentlichkeit besser kommunizierbar zu sein. Für sie spricht eine auf den ersten Blick überzeugende Einfachheit. Vielfach verbindet sich damit auch die Hoffnung auf eine eher mögliche Standardisierung – analog zur Entwicklung des BIP. Hinter der – scheinbaren – Klarheit und Einfachheit solcher Indices verbergen sich jedoch zum Teil erhebliche konzeptionelle und methodische Defizite und Probleme. Zu nennen ist hier beispielsweise der Verlust von möglicherweise wichtigen Informationen durch die Aggregation der einzelnen Indikatoren. Auch die Form der Gewichtung der Teilindikatoren ist als problematisch einzuschätzen: abhängig vom Maßstab bzw. der verwendeten Einheit des Index findet eine prinzipielle Gleichgewichtung, in jedem Fall aber eine implizite – und damit intransparente – Gewichtung statt. Daneben stellt auch die erforderliche Nivellierung von Teilindikatoren auf eine einheitliche Messeinheit ein Problem dar bzw. impliziert eine methodisch problematische Begrenzung.

Im Falle des ISEW ist diese einheitliche Dimension die Geldeinheit, d. h. die oben genannten zusätzlich integrierten Größen können nur insoweit erfasst werden, wie sie in Geldeinheiten ausdrückbar sind – oder, andersherum ausgedrückt: Sie müssen möglicherweise ziemlich „vergewaltigt“ werden, um in der monetären Dimension ausgedrückt werden zu können. Im Falle von Umwelt- und Ressourceneffekten wären also allgemein akzeptierte Angaben auch zu den entsprechenden externen Kosten erforderlich – ein bis heute ebenso weites wie kontroverses Feld, in dem – trotz zahlreicher Bemühungen und vorgelegten Ergebnisse – angesichts der vielfältigen konzeptionellen und methodischen Schwierigkeiten ein entscheidender Durchbruch nicht absehbar, vielleicht auch gar nicht anzustreben ist.

Die Mehrzahl der Kritiker des BIP-Ansatzes hält es aus diesen und anderen Gründen für unmöglich, die ökologische, ökonomische und soziale Dimension des Wirtschaftens in einer einzigen Maßzahl angemessen abzubilden und schlägt daher differenzierte Indikatorensysteme

oder auch additiv konzipierte Systeme vor. Letzteres mündete beispielsweise in den Vorschlag der so genannten „Satellitensysteme“ zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (vgl. Radermacher/Stahmer 1994/1995).

Es spricht daher vieles dafür, einen Index bestenfalls als ein Element in einem differenzierten, aber analytisch handhabbaren Indikatorensystem zu verwenden. Es spricht darüber hinaus manches dafür, anstatt eines Index vom Typ des ISEW etwa den Human Development Index (HDI) zu verwenden, der aufgrund seiner unproblematischeren Konzeption und Aggregation besser geeignet wäre. Dieser vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen konzipierte Index enthält in seiner Basisversion Teil-Indikatoren zu Lebenserwartung, Bildung und Lebensstandard, ist um verschiedene Kriterien erweiterbar und auch bereits erweitert worden und wird seit 1992 regelmäßig für rund 150 Staaten erhoben.

2.2.7 Wie vertragen sich die unterschiedlichen Zielsetzungen der bereits von der Bundesregierung angewandten Prüfverfahren (Gesetzesfolgenabschätzung) zu einer Nachhaltigkeitsprüfung?

Nach den obigen Ausführungen in Abschnitt 2.2.3 und 2.2.4 ist klar, dass die Gesetzesfolgenabschätzung nicht im Widerspruch zu einer Nachhaltigkeitsprüfung steht. Als Beispiele in dem im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren erstellten Leitfaden der GFA sind einige typische Fälle genannt, die gleichermaßen auch Gegenstand einer Nachhaltigkeitsprüfung sein könnten. Die Nachhaltigkeitsprüfung in dem von uns hier vorgestellten Sinn würde eine Fokussierung der GFA auf nachhaltigkeitsrelevante Aspekte der betrachteten politischen Maßnahmen darstellen, verbunden mit dem Aspekt einer wirklichen "Prüfung", die mehr ist als eine Folgenabschätzung, und deren Ergebnisse mit einer (gewissen) Verbindlichkeit umgesetzt werden müssten.

Damit würde eine Nachhaltigkeitsprüfung einerseits der GFA einen Teil ihrer Aufgaben abnehmen, wenngleich längst nicht alle, andererseits würde sie in ihrem Zuständigkeitsgebiet über das, was die GFA zu diesen Fragen leistet, weit hinausgehen.

2.3 Nachhaltigkeitsprüfungen im Mehrebenensystem

2.3.1 Inwiefern sind bei der Erarbeitung eines Konzepts für eine Nachhaltigkeitsprüfung auf Bundesebene die kommunale bzw. Länderebene einerseits und die EU-Ebene andererseits mit einzubeziehen?

Die Notwendigkeit einer solchen Einbeziehung ergibt sich aus verschiedenen Gründen: Einmal schon alleine insoweit, wie auf diesen Ebenen bereits Erfahrungen mit der Entwicklung und Umsetzung eines Prüfverfahrens oder mit ähnlichen Instrumenten gemacht wurden, die berücksichtigt werden sollten (dies gilt für die EU bezogen auf das impact assessment, für die Kommunen und Länder etwa bezogen auf die aktuelle Raum- und Regionalplanungspraxis).

Des Weiteren muss natürlich ein Element des Prüfverfahrens darin bestehen, systematisch zu untersuchen, inwieweit sich Gesetze oder Maßnahmen auf der Bundesebene bzw. deren Veränderung direkt oder indirekt auf andere Ebenen auswirken würden oder ausgewirkt haben bzw. auf welche Weise und inwieweit Aktivitäten auf Länder- und kommunaler Ebene einen Einfluss auf durch die Bundesebene geregelte Bereiche haben (können).

Schließlich müssen bei Überlegungen im Prüfprozess, ob und welche Alternativen zu geplanten oder bestehenden Maßnahmen existieren, auch die Grenzen berücksichtigt werden, die durch andere Ebenen vorgegeben sind. Dies betrifft zunächst die im Rahmen der föderalen Strukturen in Deutschland festgelegten Kompetenz- und Aufgabenverteilungen zwischen den Gebietskörperschaften, die hier zu berücksichtigende Rahmenbedingungen darstellen. Aus Sicht der Bundesebene ist diese Berücksichtigung von solchen Grenzen in besonderer Weise mit Blick auf die EU erforderlich, die mittlerweile in einigen Bereichen (Umweltschutz, Verbraucherschutz, etc.) einen wesentlichen Einfluss auf die nationalen politischen und gesetzgeberischen Handlungsmöglichkeiten hat, aber auch mit Blick auf die Bereiche, in denen die Länder eine Gesetzgebungskompetenz haben.

Prinzipiell offenbart der Blick auf die EU ein differenziertes Bild, was den Umgang mit der Nachhaltigkeitsthematik anbelangt. Auf der einen Seite wird die existierende EU-Nachhaltigkeitsstrategie und deren Einbettung in das gesamte EU-Strategiegefüge zu Recht kritisch betrachtet (vgl. z. B. Zieschank 2005, Hinterberger/Zacherl 2003). So entsteht beispielsweise angesichts der Konfliktlinie zwischen dem in der Lissabon-Strategie dominierenden Wachstums- und Wettbewerbsfähigkeitsziel und den stärker umweltbezogenen Zielen in der Nachhaltigkeits- wie auch der Cardiff-Strategie sowie angesichts der faktischen Politik der letzten Jahre der Eindruck, dass es bislang kaum gelungen ist, mit der Nachhaltigkeitsstrategie eine Relativierung der ökonomischen Prioritäten der Lissabon-Strategie zu bewirken. Mit Blick auf die vorgesehene Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie sowie die künftige Gestaltung des gesamten Prozesses fordern die Kritiker ambitioniertere Zielwerte für einige Indikatoren, klareren Kompetenz- und Aufgabenverteilungen zwischen nationaler und EU-Ebene, größerer Kohärenz zwischen den einzelnen Politikbereichen, vermehrt zielgerichtete Maßnahmen wie den Abbau kontraproduktiver Subventionen, verbindlichere Evaluierungssysteme oder bessere öffentliche Kommunikation.

Inwieweit diese Politikkohärenzfragen, aber auch die Forderung, das Nachhaltigkeitsleitbild und insbesondere die Themen Umweltschutz, Armutsbekämpfung und Entwicklungszusammenarbeit präziser und systematischer in die geplante europäische Verfassung zu integrieren als dies in dem bisher vorliegenden und in einigen Staaten abgelehnten Entwurf der Fall war, bei der anstehenden Neuformulierung eines Verfassungsentwurfs eine Rolle spielen werden, wird abzuwarten bleiben. Das Ergebnis dürfte dann sicherlich Auswirkungen auf die weitere Gestaltung der Folgenabschätzung auf EU-Ebene – und damit auch auf die entsprechenden Möglichkeiten und Notwendigkeiten für die einzelnen Staaten – haben.

Auf der anderen Seite existiert bereits heute mit diesem Impact Assessment ein Instrument, das von der derselben EU entwickelt und institutionalisiert worden ist, das sicher an manchen Stellen zu kritisieren und zu verbessern ist, das jedoch zumindest eine gute Ausgangsbasis für Bestrebungen in Deutschland bieten würde, eine Nachhaltigkeitsprüfung in dem oben beschriebenen Sinn zu entwickeln und umzusetzen.

2.3.2 Wie beurteilen Sie die Erfahrungen anderer Staaten mit Nachhaltigkeitsprüfungen? Für welche Bereiche werde sie dort aufgestellt? Wie sind sie institutionell verankert?

In den bisherigen Ländern mit einer Prüfungspraxis wird das Instrument mit unterschiedlichen Schwerpunkten auf Gesetze, Politiken, Pläne, Programme oder Projekte und in unterschiedli-

cher Intensität und Verbindlichkeit auf den einzelnen regional-politischen Ebenen angewendet. Gemeinsam ist allen Staaten, dass die Prüfung von Gesetzen auf die prospektive Betrachtung von Vorlagen bzw. Entwürfen beschränkt ist.

Die rechtlich-institutionelle Verankerung des Instruments ist in den Staaten unterschiedlich geregelt (vgl. Arbter 2005). In Großbritannien sind die Minister angehalten, nur noch Gesetzesvorlagen zu behandeln, die einer solchen Prüfung unterzogen wurden. In Finnland existiert sogar eine gesetzliche Verankerung des Instruments. Keine rechtliche oder anderweitige Verbindlichkeit für eine Prüfung besteht in der Schweiz.

Grundsätzlich gilt, dass die bisherigen Erfahrungen mit solchen Prüfungen recht unterschiedlich (Arbter 2005, Dalal-Clayton/Sadler 2005) und angesichts des meist relativ kurzen Implementationszeitraums als eher vorläufig zu betrachten sind und ihre Beurteilung daher nur bedingt möglich ist. Hinzu kommt, dass eine fundierte und systematische Beurteilung aufgrund der unterschiedlichen Einsatzebenen und -formen in den Staaten, aber auch aufgrund einer teilweise uneinheitlichen Begriffsverwendung sehr schwierig ist.

2.3.3 Welche Erfahrungen wurden auf EU-Ebene mit Nachhaltigkeitsprüfungen gesammelt? Welche Probleme ergeben sich? Welche Auswirkungen hat dies auf die Mitgliedsstaaten? Welche Erfordernisse lassen sich für Deutschland ableiten?

Für die Prüfpraxis auf der EU-Ebene existieren einige etwas systematischere Untersuchungen (vgl. z. B. Vrije Universiteit Amsterdam/ECOLOGIC/IEEP 2007, Franz/Kirkpatrick 2006, EEAC 2006, Dalal-Clayton/Sadler 2005, Arbter 2005, Lee/Kirkpatrick 2004). Darin wird eine zumindest verglichen mit den Mitgliedsstaaten durchaus positive Zwischenbilanz gezogen. Es wird auf die Existenz sehr positiver Beispiele wie die thematische Strategie CAFE (Clean Air for Europe) der Generaldirektion Umwelt hingewiesen, bei der technische und umweltökonomische Wirkungsmodellierungen mit der Einbeziehung von Stakeholdern verbunden und in einem iterativen und transparenten Prozess umgesetzt wurden. Generell wird eine ziemlich unterschiedliche Qualität der bislang über 100 durchgeführten umfassenden Prüfungen konstatiert, was vor allem auf das Fehlen eines formalen Qualitätskontrollmechanismus zurückgeführt wird. Kritisch festgestellt wird auch ein häufig zu spätes Einsetzen der Folgenabschätzung im Politikentwicklungsprozess, ein Mangel an Ressourcen für die Analysen und das Fehlen eines institutionalisierten Rahmens für Lernprozesse. Als weiteres Defizit wird gesehen, dass kein formaler Schritt der Einbeziehung der Mitgliedsstaaten in die Bewertungsanalysen vorgesehen ist, obwohl häufig nur über die Staaten die erforderlichen Daten zur Verfügung gestellt werden können.

Auf der inhaltlich-konzeptionellen Ebene wird generell der Umstand kritisiert, dass deutlich weniger Wirkungskriterien analysiert wurden als in den Leitlinien der Kommission vorgegeben sind und dass als grundlegende Zielorientierung teilweise die EU-Nachhaltigkeitsstrategie, teilweise aber auch die Lissabon-Strategie mit ihrer deutlich engeren Fokussierung auf Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze herangezogen wurde. Beanstandet wird des Weiteren das weitgehende Ausblenden der Wechselwirkungen zwischen einzelnen Kriterien und eine unangemessene Fokussierung auf wirtschaftliche Aspekte, verbunden mit einer entsprechenden Vernachlässigung ökologischer und sozialer Kriterien. In diesem Zusammenhang wird auch auf den Umstand verwiesen, dass Interessengruppen aus der Industrie deutlich intensiver in den Prozess involviert waren als im Umwelt- und Sozialbereich engagierte Gruppen. Bezogen auf den

Methodeneinsatz wird beispielsweise eine unangemessene Fokussierung auf quantitative Methoden wie die Kosten-Nutzen-Analyse und eine Vernachlässigung qualitativer Ansätze kritisiert.

Aus den Dokumentationen der bisherigen Prüf-Erfahrungen auf der EU-Ebene und ihrer Bewertung wird deutlich, dass den oben skizzierten Elementen Proaktivität des Prozesses, d. h. der Begleitung der Rechtsakte und Politiken von Beginn ihrer Entstehung an, Partizipation und Transparenz im Prozess, Verbindlichkeit von Prüfung und Ergebnissen, Ganzheitlichkeit der Bewertung – möglichst orientiert an einer bestehenden Nachhaltigkeitsstrategie – und politischer Wille zur Umsetzung von Prüfergebnissen eine entscheidende Bedeutung zukommt, dass deren angemessene Umsetzung und Institutionalisierung in ein konsistentes und handhabbares Instrumentarium aber auch eine erhebliche Herausforderung darstellt.

Eine solche Nachhaltigkeitsprüfung könnte und sollte das entscheidende Instrument für die Umsetzung eines im Prinzip sinnvollen Ansatzes dienen, der bisher in Deutschland nur in einigen Bundesländern, auf Bundesebene nur in seltenen Ausnahmefällen (z. B. Telekommunikationsgesetz oder Regelungen zu Kronzeugenschutz oder Telefonüberwachung) und keineswegs systematisch praktiziert wird: des Prinzips von *Gesetzen auf Zeit*. In den USA ist dieses Instrument seit Mitte der 70er Jahre und mittlerweile in mehr als der Hälfte der Bundesstaaten unter dem Stichwort „Sunset legislation“ eingeführt und bedeutet eine an eine regelmäßige Evaluation gekoppelte Befristung von Gesetzen auf einen fixierten Termin (vgl. Wegrich et al. 2005, Heller 2004, Langner 1983). Ähnlich wie im Zusammenhang mit der oben angesprochenen „Gesetzesfolgenabschätzung“ bestand allerdings die zentrale Motivation für die Einführung dieses Instruments in den USA – und auch die aktuelle Diskussion in Deutschland geht stark in diese Richtung – vor allem in der Zielsetzung des Abbaus und der effizienteren bzw. kostengünstigeren Gestaltung von Bürokratie. Gleichwohl wäre eine systematische und Relevanzabwägungen beinhaltende Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung ein Weg, der existierenden Kritik an Prinzip und Praxis von Gesetzen auf Zeit zu begegnen, die sich vor allem an der Sorge um die Erhaltung der Beständigkeit des Rechts und an der unangemessenen Verwendung von Evaluierungskriterien festmacht (vgl. Wegerich et al. 2005, Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ 1997).

2.4 Institutionelle/rechtliche Implementierung

2.4.1 Sollte eine Nachhaltigkeitsprüfung verfassungs- oder einfachrechtlich verankert werden?

Eine wesentliche Voraussetzung für den oben erwähnten und u. E. anzustrebenden Verpflichtungscharakter von Nachhaltigkeitsprüfungen wäre realisiert, wenn das Nachhaltigkeitsgebot über die bisherige Begrifflichkeit der "Verantwortung für künftige Generationen" in Artikel 20 hinaus in umfassenderer Weise Verfassungsrang erhalten würde. Der Gesetzgeber wäre dann automatisch verpflichtet, seine Handlungen nach diesem Rahmen auszurichten, und zur Sicherstellung dieser Ausrichtung wäre eine Nachhaltigkeitsprüfung das geeignete Mittel. Das Bundesverfassungsgericht wäre dann auch im Hinblick auf Nachhaltigkeitsfragen letztlich die Instanz, in strittigen Fällen über die diesbezügliche Verfassungskonformität von Maßnahmen zu entscheiden. So gesehen, erscheint die Aufnahme des Nachhaltigkeitsgebotes in die Verfassung als von der Sache her gangbarer und sinnvoller Weg (inwieweit und wie im Einzelnen

dies verfassungs- und staatsrechtlich umsetzbar wäre, bedarf eigener Untersuchungen von dafür kompetenter Seite).

Im Hinblick auf die beschriebene Komplexität von Nachhaltigkeitsprüfungen und angesichts der Tatsache, dass vor Festschreibungen konzeptioneller, institutioneller oder prozeduraler Elemente eine (sinnvollerweise mehrjährige) Experimentierphase eingerichtet werden sollte, würde die Aufnahme des Leitbilds wie auch der Prüfung in die Verfassung nicht notwendig sofort erfolgen müssen. In der Probephase könnte die Implementierung der Prüfung einfachrechtlich erfolgen, mit der beschriebenen Aufnahme in die Verfassung als mittelfristigem Ziel.

2.4.2 Wie könnte das institutionelle und prozedurale Design einer Nachhaltigkeitsprüfung aussehen? Welche Rolle könnte und sollte das Parlament bei der Nutzung des Instruments einer Nachhaltigkeitsprüfung spielen?

Die Nachhaltigkeitsprüfung sollte von einer Institution außerhalb des politischen Systems, etwa einer unabhängigen wissenschaftlichen Einrichtung oder einem Konsortium aus Einrichtungen mit unterschiedlichen Kompetenzen, betreut und federführend – möglichst in Kooperation mit Vertretern aus dem Parlament und Verwaltungs- und Rechtsexperten – durchgeführt werden. Hierbei ist das Paradox aufzulösen, dass diese Einrichtung einerseits unabhängig sein muss, um tagespolitischem Druck standhalten zu können, andererseits aber eng an das politische System angelehnt sein muss, um auch den Bedürfnissen des politischen Auftraggebers gerecht werden zu können.

Die beauftragte Institution bzw. das Konsortium muss einerseits mit politischem Auftrag und politischen Auftraggebern arbeiten, die sich unter wechselnden Mehrheitsverhältnissen auch in ihren politischen Präferenzen stark verändern können. Andererseits muss aber auch die Qualität und Unabhängigkeit der Prüfung sichergestellt werden. Dies stellt hohe Anforderungen an eine entsprechende Einrichtung (dafür, dass so etwas prinzipiell möglich ist, gibt es praktische Beispiele, so etwa die Einrichtungen parlamentarischer Technikfolgenabschätzung in einigen europäischen Staaten, vgl. www.eptanetwork.org).

Um diese Arbeit nach beiden Seiten (Politik und Wissenschaft) abzusichern bzw. zu unterstützen, sollten zwei Arten von „Aufsicht“ eingeführt werden: eine politische, die die erforderlichen Schnittstellen zum politischen Betrieb im Blick hat, und eine wissenschaftliche (z.B. in Form eines Beirats), die die wissenschaftliche Qualität und Unabhängigkeit beobachtet und anmahnt.

Die Hoheit über das gewählte Verfahren sollte beim Parlament liegen. Das Parlament als Vertretung des Souveräns und als zentrales Organ der Gesetzgebung ist der entscheidende Ort, an dem langfristig bindende Entscheidungen getroffen werden müssen. Dem Parlament sollten daher die Funktionen zukommen,

- die Nachhaltigkeitsprüfung als verbindlich einzusetzen,
- über die adäquate Konkretisierung des Nachhaltigkeitsleitbilds und die Wahl der Indikatoren zu befinden,
- über das Institutionalisierungsmodell der Nachhaltigkeitsprüfung zu befinden und die entsprechenden Aufgaben zu definieren,
- eine entsprechende Institution bzw. ein Konsortium zu beauftragen und in der Arbeit zu überwachen,

- für die Umsetzung der Ergebnisse von Nachhaltigkeitsprüfungen Sorge zu tragen,
- gegenüber der Öffentlichkeit die betroffenen Nachhaltigkeitsfragen offen zu kommunizieren, um in der Bevölkerung ebenfalls zur Sensibilisierung beizutragen,
- zu gegebener Zeit einen Vorstoß zur Aufnahme des Nachhaltigkeitsgebots und der Nachhaltigkeitsprüfung in die Verfassung zu machen.

In der Ausgestaltung der Prüfung sollte ein dreistufiges Verfahren gewählt werden. Aus der Fülle aller bestehenden und geplanten politischen Maßnahmen auf der nationalen Ebene sind auf der ersten Stufe jene zu identifizieren, die – gemessen an zu definierenden Kriterien und Schwellen – *hinreichend relevant* für eine nachhaltige Entwicklung sind, um den Aufwand einer Nachhaltigkeitsprüfung zu rechtfertigen. Für prospektive und retrospektive "Kandidaten" einer Nachhaltigkeitsprüfung ist dabei ein je unterschiedliches Verfahren vorzusehen. Geplante politische Maßnahmen müssten grundsätzlich Kandidaten für eine Nachhaltigkeitsprüfung sein und können daher direkt unter Relevanzaspekten bewertet werden. Retrospektive Untersuchungen bereits etablierter Gesetze oder Verordnungen hingegen bedürfen eines eigenen Auswahlprozesses, um die Notwendigkeit einer Nachhaltigkeitsprüfung zu begründen (dabei würden die oben angesprochenen Relevanzaspekte selbstverständlich auch Berücksichtigung finden).

Auf der zweiten Stufe würde dann die eigentliche Nachhaltigkeitsprüfung erfolgen. Hierfür wurden grundlegende Aussagen zu den Inhalten, Kriterien und Instrumenten an anderer Stelle dieses Fragenkatalogs bereits gemacht (Kap. 2.2).

Schließlich ist drittens der Schritt der Umsetzung der Ergebnisse der Nachhaltigkeitsprüfung zu beachten. Dazu sollte idealerweise auch ein "Monitoring" der laufenden Umsetzungsprozesse stattfinden. Regelmäßig nach beispielsweise drei Jahren sollte auch der Gesamtprozess einer Überprüfung unterzogen und auf Verbesserungsmöglichkeiten untersucht werden.

Für diese gesamte Kette der Einzelschritte sind *standardisierte Verfahren* unerlässlich. Sie ermöglichen eine effiziente Durchführung der Nachhaltigkeitsprüfung, sie schaffen Vergleichbarkeit, sie minimieren Einflüsse rein situationsbezogener Überlegungen und sie erlauben eine transparente Darstellung des Zustandekommens der Ergebnisse.

Nachhaltigkeitsprüfungen können, wie bereits gesagt, ggf. den Entscheidungsprozess verlangsamen. Durch geeignete Institutionalisierungsformen und effiziente Verfahren kann dieser Effekt zwar minimiert werden. Dies kann jedoch mögliche Konflikte zwischen dem Wunsch nach schnellen Verfahren einerseits und dem Ziel der qualitativen Verbesserung der politischen Vorhaben unter Nachhaltigkeitsaspekten andererseits nicht komplett aus der Welt schaffen.

Da im Vorhinein schlecht absehbar ist, wie viele Nachhaltigkeitsprüfungen erforderlich sein werden und wie groß der Aufwand dafür jeweils sein wird, ist ein "experimentelles" Vorgehen zum Aufbau einer solchen Institution anzuraten. Diese Experimentierphase würde auch dazu beitragen, effiziente Verfahren und Regeln für die Nachhaltigkeitsprüfung selbst, aber auch für die Schnittstellen zu den politischen Institutionen herauszubilden.

2.4.3 Welche Konsequenzen würden sich aus der Einführung einer Nachhaltigkeitsprüfung für die Politik insbesondere auf der Ebene des Bundes ergeben? Wie sollten die Ergebnisse einer Nachhaltigkeitsprüfung verwertet werden?

Die Folgen einer Einführung der Nachhaltigkeitsprüfung für das politische System hängen stark davon ab, wie "mächtig" dieses Instrument gestaltet wird. Gemäß unserer oben geäußerten Überzeugung, dass die mit einer Nachhaltigkeitsprüfung verbundenen Ziele sich nur erreichen lassen, wenn die Ergebnisse einen Verpflichtungscharakter und nicht nur einen Beratungscharakter für das politische System haben, wäre dies dann in der Tat ein "mächtiges" Instrument, und nur um die Folgen eines solchen soll es hier gehen.

Zunächst wird klar der politische Handlungsspielraum eingeschränkt. Das Nachhaltigkeitsgebot (in der dann gewählten Ausformulierung) würde zu einer Randbedingung politischen Handelns, wie es heute z.B. die Menschenrechte sind. Diese Analogie macht deutlich, dass das Wort "Einschränkung" gar nicht negativ gemeint ist: Politik würde ausgerichtet auf die Realisierung nachhaltiger Entwicklung, und das ist schließlich gewollt.

Diese "Einschränkung" als verpflichtende Orientierung an Nachhaltigkeit kann auch den Einfluss von Fachministerien dadurch begrenzen, dass eine Nachhaltigkeitsprüfung bereits das Denken in bestimmte Richtungen vorgeben oder wenigstens bestimmte Richtungen bevorzugen könnte. Aber auch dies wäre ein im Sinne der Nachhaltigkeit erwünschter Effekt.

Das politische Handeln würde, als ein nächster Effekt, in Bezug auf seine Folgendimensionen viel stärker öffentlich oder zivilgesellschaftlich beobachtet und untersucht. Politik würde in Bezug auf die erwartbaren Folgen ihres Handelns und dessen Bewertung unter Nachhaltigkeitsaspekten zur Transparenz gezwungen und, jedenfalls in diesen Hinsichten, viel stärker auf der öffentlichen Bühne stattfinden. Demokratietheoretisch gesehen und auch unter Aspekten der Nachhaltigkeit kann dies ebenfalls nicht als eine negative Folge bezeichnet werden.

3 Zusammenfassende Thesen

1. Das **Hauptziel** einer Nachhaltigkeitsprüfung besteht in der Umsteuerung des Gemeinwezens in Richtung auf Nachhaltigkeit angesichts nach wie vor großer und ungelöster Probleme. Dies erfolgt zum einen durch direkte Verpflichtung des politischen Systems im legislativen, exekutiven und judikativen Bereich. Zum anderen ist eine bessere Sensibilisierung der Bevölkerung in Bezug auf Nachhaltigkeit zu erwarten.
2. Entscheidende Bedeutung hat der **Verpflichtungscharakter** von Nachhaltigkeitsprüfungen. Die Verpflichtung betrifft zwei Dinge: erstens die Durchführung der Prüfung, und zweitens die Berücksichtigung der Ergebnisse im politischen Handeln. Die Ergebnisse von Nachhaltigkeitsprüfungen dürfen nicht auf das Maß einer unverbindlichen Beratung begrenzt sein.
3. Elemente des Nachhaltigkeitsleitbilds sind zwar bereits in Teilbereichen des politischen Handelns und des Rechts implementiert, eine deutliche Erweiterung und Systematisierung ist jedoch unerlässlich. Eine Nachhaltigkeitsprüfung auf Bundesebene muss diese Elemente **systematisieren und standardisieren** sowie umfassend auf das politische Handeln auf Bundesebene anwenden.
4. Notwendige Elemente für eine operable Nachhaltigkeitsprüfung sind die klare Festlegung des **Gegenstandes** der Prüfung, die Formulierung von **Prüfungskriterien und Indikatoren**, Vorkehrungen für den Umgang mit **Konflikten** sowie ein geeignetes **institutionelles Design** mit auf Effektivität und Effizienz ausgerichteten Verfahrenselementen.
5. **Gegenstand von Nachhaltigkeitsprüfungen** sollten sämtliche, unter Nachhaltigkeitsaspekten relevanten politischen Maßnahmen auf Bundesebene unter Berücksichtigung der Mehrebenenverflechtung sein. Dies umfasst sowohl einen **prospektiven** Ansatz (geplante Maßnahmen wie z.B. Gesetzesentwürfe) als auch einen **retrospektiven** Ansatz (bereits laufende Maßnahmen). Die Prüfung der Relevanz der betreffenden Maßnahmen angesichts der Nachhaltigkeitsprobleme in Deutschland ist daher der erste Schritt.
6. **Prüfkriterien und Indikatoren** sind Ausdruck des zugrunde gelegten Nachhaltigkeitsverständnisses. Sie müssen überschaubar und handhabbar sein und sich aus einem konsistenten Konzept ableiten lassen. Das als Ausgangspunkt geeignete, in der HGF entwickelte integrative Nachhaltigkeitskonzept basiert auf den zentralen Elementen der inter- und intragenerativen Gerechtigkeit sowie der Betonung der globalen Perspektive.
7. Auf nationaler Ebene muss ein konsistentes Gesamtkonzept nachhaltiger Entwicklung verfolgt werden. Insbesondere müssen die **Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung** und das Instrument der Nachhaltigkeitsprüfung auf der Indikatoren- und Kriterien-ebene kompatibel sein. Dies heißt jedoch angesichts der bestehenden Kritik an der Nachhaltigkeitsstrategie nicht, dass deren Indikatorensatz einfach übernommen werden kann.
8. Analysen zu den **wechselseitigen Wirkungen** zwischen den ausgewählten Indikatoren sind erforderlich (Interdependenzanalysen, **Cross/Impact-Analysen**)

9. **Bewertungskonflikte:** In vielen Fällen wird es im Rahmen einer Nachhaltigkeitsprüfung zu divergierenden Bewertungsergebnissen für die verschiedenen Kriterien kommen. Statt eines Kaschierens dieser Konflikte durch Aggregation der Teilbewertungen zu einem Nachhaltigkeitsindex schlagen wir vor, das Feld divergierender Bewertungen differenziert darzustellen und sodann begründete Prioritäten zu setzen.
10. Die Nachhaltigkeitsprüfung sollte in einem **dreistufigen Verfahren** angelegt sein: (1) Bewertung der Nachhaltigkeitsrelevanz der "Kandidaten" einer Nachhaltigkeitsprüfung; (2) Nachhaltigkeitsprüfung der dabei als relevant eingestuften Objekte, und (3) verbindliche Umsetzung der Ergebnisse der Prüfung, z.B. durch Modifikation von Gesetzesvorhaben. Hierfür sind geeignete und effiziente Verfahrensschritte zu entwickeln.
11. Mit der Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen sollte eine **unabhängige wissenschaftliche Institution oder ein Konsortium** aus verschiedenen, sich in der Kompetenz ergänzenden Institutionen beauftragt werden. Für den Erfolg ist die (schwer zu realisierende) Kombination der wissenschaftlichen Unabhängigkeit dieser Institution bzw. des Konsortiums mit der erforderlichen engen Anbindung an politische und administrative Institutionen und Abläufe entscheidend.
12. Angesichts der kognitiven und prozeduralen Komplexität sollten eine **mehrjährige Erprobungsphase** und ein "lernfähiges" institutionelles Design vorgesehen werden.
13. **Vorhandene Erfahrungen** zur Prüfung von politischen Maßnahmen sollten genutzt werden. Hierzu gehören die Gesetzesfolgenabschätzung, das EU Impact Assessment, Nachhaltigkeitsprüfungen in anderen Ländern und Erfahrungen in Planungsprozessen, z.B. der Raum- und Regionalplanung.
14. Die Nachhaltigkeitsprüfung betrifft das gesamte politische System auf Bundesebene. Das **Parlament** als Vertreter des Souveräns sollte die **Verantwortung und Zuständigkeit** für Inkraftsetzung und Konzeption des Verfahrens, Beauftragung der durchführenden Institutionen und Überwachung der praktischen Umsetzung der Prüfergebnisse übernehmen. Dabei ist sowohl auf das Zusammenspiel von Parlament und Regierung auf der nationalen Ebene als auch auf die kohärente Einbettung im Rahmen der Mehrebenenpolitik zu achten.
15. Eine Nachhaltigkeitsprüfung erfordert **Zeit** und benötigt **Ressourcen**. Eine im Sinne nachhaltiger Entwicklung erforderliche Verbesserung der Qualität politischer Maßnahmen ist nicht ohne diesen Aufwand zu leisten.

Anhang: Tabellen

Tabelle 1: System von Nachhaltigkeitsregeln (nach Kopfmüller et al. 2001)

| Substanzielle Regeln und ihre Zuordnung | | |
|---|---|---|
| Sicherung der menschlichen | Erhaltung des gesellschaftlichen Produktivpotenzials | Bewahrung der Entwicklungs- und Handlungsmöglichkeiten |
| Schutz der menschlichen Gesundheit | Nachhaltige Nutzung erneuerbarer Ressourcen | Chancengleichheit im Hinblick auf Bildung, Beruf, Information |
| Gewährleistung der Grundversorgung (Nahrung, Bildung, ...) | Nachhaltige Nutzung nicht erneuerbarer Ressourcen | Partizipation an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen |
| Selbstständige Existenzsicherung | Nachhaltige Nutzung der Umwelt als Senke | Erhaltung des kulturellen Erbes und der kulturellen Vielfalt |
| Gerechte Verteilung der Umwelt-nutzungsmöglichkeiten | Vermeidung unvertretbarer technischer Risiken | Erhaltung der kulturellen Funktion der Natur |
| Ausgleich extremer Einkommens- und Vermögensunterschiede | Nachhaltige Entwicklung des Sach-, Human- und Wissenskapitals | Erhaltung der sozialen Ressourcen |
| Instrumentelle Regeln | | |
| <ul style="list-style-type: none"> – Internalisierung der externen ökologischen und sozialen Kosten – Angemessene Diskontierung – Begrenzung der Staatsverschuldung – Faire weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen – Internationale Kooperation – Resonanzfähigkeit gesellschaftlicher Institutionen – Reflexivität gesellschaftlicher Institutionen – Steuerungsfähigkeit – Selbstorganisationsfähigkeit – Machtausgleich | | |

Tabelle 2: Wesentliche Nachhaltigkeitsdefizite in Deutschland (nach Coenen/Grunwald 2003)

| Nachhaltigkeitsdefizit | Ausgewählte Indikatoren |
|--|---|
| Gesundheitsbeeinträchtigungen | <ul style="list-style-type: none"> • Luftschadstoffbelastung durch Feinstaubemissionen/-immissionen (PM₁₀) und bodennahes Ozon • Lärmbelästigung |
| Armut | <ul style="list-style-type: none"> • Armutsquote |
| Drastische globale Einkommensunterschiede | <ul style="list-style-type: none"> • Globale Relation zwischen oberstem und unterstem Einkommens-Quintil |
| Arbeitslosigkeit | <ul style="list-style-type: none"> • Langzeitarbeitslosen-Quote |
| Bildungsdefizite | <ul style="list-style-type: none"> • Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss |
| Mangelnde Chancengleichheit | <ul style="list-style-type: none"> • Zusammenhang zwischen der Lesefähigkeit von Schülern und ihrem sozio-ökonomischen Hintergrund |
| Kriminalität | <ul style="list-style-type: none"> • Straftaten pro 100.000 Einwohner |
| Flächenverbrauch | <ul style="list-style-type: none"> • Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Tag |
| Rückgang der Biodiversität | <ul style="list-style-type: none"> • Anteile gefährdeter Arten bei Säugetieren, Fischen, Vögeln und Gefäßpflanzen |
| Belastung der Waldböden | <ul style="list-style-type: none"> • versauerungs- und eutrophierungsrelevante Luftschadstoffemissionen (SO₂, NO_x, NH₃) |
| Abbau nicht-erneuerbarer Ressourcen | <ul style="list-style-type: none"> • Verbrauch nicht-erneuerbarer Energieressourcen |
| Klimawandel | <ul style="list-style-type: none"> • CO₂-Emissionen |
| Ungleiche globale Verteilung der Umweltnutzungsmöglichkeiten | <ul style="list-style-type: none"> • CO₂-Emissionen pro Kopf im internationalen Vergleich |
| Gewässerverschmutzung | <ul style="list-style-type: none"> • Anteil der Fließgewässer mit mindestens chemischer Güteklasse II |
| Staatsverschuldung | <ul style="list-style-type: none"> • Defizit-Quote der öffentlichen Haushalte |
| Mangelnde Wahrnehmung globaler Verantwortung | <ul style="list-style-type: none"> • Umfang der Agrarexport-Subventionen in der EU • Öffentliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit pro BIP |

Weiterführende und verwendete Literatur

- Arbter, K. (2005): Nachhaltige Politiken und Rechtsakte. Studie zum internationalen Stand der Dinge und zu einem Ablauf für Österreich. Im Auftrag des Lebensministeriums. Wien
- Auerbach, A.; Gokhale, J.; Kotlikoff, L. (1994): Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy. In: Journal of Economic Perspectives, Vol. 8, Nr. 1, S. 73-94
- Bannas, S. (2003): Faire Marktwirtschaft. Ein Modell zu NoLogo. München
- Banse, G.; Kiepas, A. (Hg.) (2005): Nachhaltige Entwicklung: Von der wissenschaftlichen Forschung zur politischen Umsetzung. Berlin
- Blotevogel, H. (2006): Neuorientierung der Raumordnungspolitik? Die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ in der Diskussion. In: Raumforschung und Raumordnung, Vol. 64, Nr. 6, S. 460-472
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.) (2004): Umweltbewusstsein in Deutschland 2004. Bonn
- Bode, H. (2003): Der Planungsgrundsatz der nachhaltigen Raumentwicklung. Berlin
- Böhret, C.; Konzendorf, G. (2000): Moderner Staat – moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung des Bundesministeriums des Inneren. Berlin
- Bolte, G.; Mielck, A. (Hrsg.) Umweltgerechtigkeit. Die soziale. Verteilung von Umweltbelastungen. Weinheim und München
- Brand, K.-W. (Hg.) (2002): Politik der Nachhaltigkeit. Voraussetzungen, Probleme, Chancen – eine kritische Diskussion. Berlin
- Brand, K.-W.; Fürst, V. (2002): Voraussetzungen und Probleme einer Politik der Nachhaltigkeit – Eine Exploration des Forschungsfelds. In: Brand, K.-W. (Hg.), S. 15-109
- Britz, G. (2003): Die Bedeutung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes für die Ausgestaltung des gesetzlichen Rahmens von Energieerzeugung und Energieverwendung. In: Lange, K. (Hg.), S. 145-172
- Bröchler, S.; Simonis, G.; Sundermann, K. (Hg.) (1999): Handbuch Technikfolgenabschätzung. Berlin
- Brüggemann, A.; Coenen, R.; Fleischer, T.; Karger, C. (2001): Gesellschaftliche Rahmenszenarien. In: Grunwald, A.; Coenen, R.; Nitsch, J.; Sydow, A.; Wiedemann, P. (Hg.) (2001): Forschungswerkstatt Nachhaltigkeit. Auf dem Weg von der Diagnose zur Therapie. Berlin, S. 127–140
- Bückmann, W. (2002): Probleme der Transformation des Nachhaltigkeitsgebots in das Recht. In: Brand, K.-W. , S. 145-160
- Bückmann, W.; Lee, Y.; Simonis, U. (2003): Nachhaltigkeit und das Recht. In: aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 27, 30. Juni, S. 27-32
- Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin
- Cansier, D.; Dworog, E.; Kirsch, S. (Hg.) (2003): Herausforderung Umwelt. Wissenschaftliche Zielkonzeptionen und ihre Umsetzung. Marburg
- Coenen, R.; Grunwald, A. (2003, Hg.): Nachhaltigkeitsprobleme in Deutschland. Analyse und Lösungsstrategien. Berlin
- Dalal-Clayton, B.; Sadler, B. (2005): Sustainability Appraisal. A Review of International Experience and Practice. International Institute for Environment and Development. London
- Daly, H. (1996): Beyond Growth. The Economics of Sustainable Development. Boston
- Deutsche Bundesbank (2002): Zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Deutschland. Eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung. Frankfurt am Main
- di Fabio, U. (1998): Integratives Umweltrecht – Bestand, Ziele, Möglichkeiten. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Vol. 17, Nr. 4, S. 329-336

- Diefenbacher, H.; Habicht-Erenler, S. (Hg.) (1991): Wachstum und Wohlstand: neuere Konzepte zur Erfassung der Sozial- und Umweltverträglichkeit. Marburg
- EEAC – European Environment and Sustainable Development Advisory Council (2006): Impact Assessment of European Commission Policies: Achievements and Prospects. Statement of the EEAC Working Group on Governance. Brüssel
- Enquete-Kommission des 13. Deutschen Bundestags „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (1998): Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Abschlussbericht. Bundestagsdrucksache 13/11200, Bonn
- Fleischer, T.; Grunwald, A. (2002): Technikgestaltung für mehr Nachhaltigkeit – Anforderungen an die Technikfolgenabschätzung. In: Grunwald, A. (Hg.): Technikgestaltung für eine nachhaltige Entwicklung. Von der Konzeption zur Umsetzung. Berlin, S. 95–146
- Franz, G.; Kirkpatrick, C. (2006): Integrating Sustainable Development into EC Policymaking: An Evaluation of Recent Impact Assessments. University of Manchester, Institute for Development Policy and Management, Working Paper Series, No. 17/2006. Manchester
- Frenzel, E. (2005): Nachhaltigkeit als Prinzip der Rechtsordnung. Beitrag zu einer praktischen Gesetzgebungslehre. Baden-Baden
- Gehrlein, U. (2004): Nachhaltigkeitsindikatoren zur Steuerung kommunaler Entwicklung. Wiesbaden
- George, C.; Kirkpatrick, C. (2003): Sustainability Impact Assessment of World Trade Negotiations: Current Practice and Lessons for Further Development. Institute for Development Policy and Management. Working Paper Series, No. 2. Manchester
- Gethmann, C.-F.; Kamp, G. (2001): Gradierung und Diskontierung von Verbindlichkeiten bei der Langzeitverpflichtung. In: Mittelstraß, J. (Hg.): Die Zukunft des Wissens. Berlin, S. 281–295
- GRI – Global Reporting Initiative (2002): Sustainability Reporting Guidelines. Amsterdam
- Groß, T. (2003): Nachhaltige Raumentwicklung als Rechtsprinzip. In: Lange, K. (Hg.), S. 129-144
- Grunwald, A. (2005) Conflicts and Conflict-solving as Chances to Make the Concept of Sustainable Development Work”. In: Wilderer, P. A.; Schroeder, E. D.; Kopp, H. (Hg.): Global Sustainability. The Impact of Local Cultures. A New Perspective for Science and Engineering, Economics and Politics. Weinheim: Wiley-VCH Verlag GmbH & Co. KGaA 2005, S. 107-122.
- Grunwald, A. (2006): Technikfolgenabschätzung als Nachhaltigkeitsbewertung. Konzeptionelle Herausforderungen und methodische Probleme“, in: Kopfmüller, J. (Hg.): Ein Konzept auf dem Prüfstand. Das integrative Nachhaltigkeitskonzept in der Forschungspraxis. Berlin, S. 39-61
- Grunwald, A. (2007): Umstrittene Zukünfte und rationale Abwägung. Prospektives Folgenwissen in der Technikfolgenabschätzung. Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis 16/1 (2007), S. 54-63
- Grunwald, A.; Kopfmüller, J. (2006): Nachhaltigkeit. Eine Einführung. Frankfurt a. Main/New York
- Guntrum, J. (2002): Nachhaltigkeit in Planung und Recht. Implementierung des Nachhaltigkeitsgedankens in das deutsche Umweltrecht und Planungssystem. Diplomarbeit im Studiengang Landschaftsplanung an der TU Berlin. Berlin (siehe www.kmgne.de/upload/pdf/Publikationen/Jochen_Guntrum.pdf)
- Hauff, V.; Bachmann, G. (Hg.) (2006): Unterm Strich. Erbschaften und Erblasten für das Deutschland von morgen. Eine Generationenbilanz. München
- Heller, D. (2004): Übergang zum Prinzip der „Sunset Legislation“. In: Im Brennpunkt, Nr. 3/2004, S. 3-4 (siehe www.chinfo.ch/brennpunkt/publika/Brennpunkt_0304.pdf)
- Hendler, R.; Marburger, P.; Reinhardt, M. (Hg.) (2003): Die strategische Umweltprüfung (sog. Plan-UVP) als neues Instrument des Umweltrechts. Berlin
- Hinterberger, F.; Zacherl, R. (2003): Ways Towards Sustainability in the European Union. Wien
- Hoffmann-Riem, W. (1997): Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung. In: Die öffentliche Verwaltung, Vol. 50, Nr. 11, S. 433-441

- Holoubek, M. (1999): Rechtswissenschaftliche Rechtspolitik? Plädoyer für einen (weiteren) Gegenstand der Rechtswissenschaften. In: Holoubek, M.; Lienbacher, G. (Hg.), S. 148-160
- Holoubek, M.; Lienbacher, G. (Hg.) (1999): Rechtspolitik der Zukunft – Zukunft der Rechtspolitik. Wien
- Jörissen, J.; Coenen, R. (2007): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Ziele, Instrumente, Wirkungen. Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag. Berlin
- Ketteler, G. (2002): Der Begriff der Nachhaltigkeit im Umwelt- und Planungsrecht. In: Natur und Recht, Vol. 24, Nr. 9, S. 513-522
- Kitterer, W. (2002): Mehr Nachhaltigkeit in der Finanzpolitik. In: Wirtschaftsdienst, Vol. 82, Nr. 2, S. 67-73
- Kloepfer, M. (2006): Umweltgerechtigkeit. Environmental Justice in der deutschen Rechtsordnung. Berlin
- Kopfmüller, J. (Hg.) (2006): Ein Konzept auf dem Prüfstand. Das integrative Nachhaltigkeitskonzept in der Forschungspraxis. Berlin
- Kopfmüller, J.; Brandl, V.; Jörissen, J.; Paetau, M.; Banse, G.; Coenen, R.; Grunwald, A. (2001): Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet. Konstitutive Elemente, Regeln, Indikatoren. Berlin
- Kopfmüller, J.; Luks, F. (2003/4): Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Eine Kritik aus integrativer Perspektive. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Vol. 15/16, Nr. 1, S. 16-43. Erschienen im Frühjahr 2005
- Ladeur, K.-H. (1994): Subjektive Rechte und Theorie der Prozeduralisierung: Vom Universalismus des Rechts zur rechtlichen Modellbildung unter Ungewissheitsbedingungen. In: Kritische Justiz, Vol. 40, Nr. 1, S. 42-57
- Lange, K. (2003): Nachhaltiger Schutz des Bodens nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz. In: Lange, K. (Hg.), S. 109-128
- Lange, K. (Hg.) (2003): Nachhaltigkeit im Recht. Eine Annäherung. Baden-Baden
- Langner, P. (1983): Zero-Base Budgeting und Sunset Legislation. Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume? Baden-Baden
- Lee, N.; Kirkpatrick, C. (2004): A Pilot Study of the Quality of European Commission Extended Impact Assessments. University of Manchester, Institute for Development Policy and Management, Working Paper Series, No. 8/2004. Manchester
- Luks, F. (2001): Die Zukunft des Wachstums. Theoriegeschichte, Nachhaltigkeit und die Perspektiven einer neuen Wirtschaft. Marburg
- Mappus, S. (Hg.) (2005): *Erde 2.0* – Technologische Innovationen als Chance für eine Nachhaltige Entwicklung? Berlin, S. 242-273.
- Menzel, H.-J. (2001): Das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ – Herausforderung and Rechtssetzung und Rechtsanwendung. In: Zeitschrift für Rechtspolitik, Vol. 34, Nr. 5, S. 221-229
- Mette, I. (2002): Sozialverträglichkeitsuntersuchung zur Weltausstellung EXPO 2000 in Hannover. In: Berichte zur Deutschen Landeskunde, Vol. 76, Nr. 1, S. 53-70
- Müller, F. (2004): Einschränkung der nationalen Gestaltungsmöglichkeiten und wachsende Globalisierung. In: Kritische Justiz, Vol. 37, Nr. 2, S. 194-200
- Murswiek, D. (2003): „Nachhaltigkeit“ – Probleme der rechtlichen Umsetzung eines umweltpolitischen Leitbildes. In: Cansier, D. et al. (Hg.), S. 97-124
- Neumayere, E. (2000): On the Methodology of ISEW, GPI and Related Measures: Some Constructive Suggestions and some Doubt on the “Threshold” Hypothesis. In: Ecological Economics, Vol. 34, Nr. 3, S. 347-361
- OECD (2002): Fiscal Sustainability: The Contribution of fiscal Rules. In: OECD Economic Outlook, Nr. 72, S. 117-136
- Pereira, A.G.; von Schomberg, R.; Funtowicz, S. (2007): Foresight Knowledge Assessment. International Journal on Foresight and Innovation Policy 3, pp. 53-75

- Petermann, T.; Grunwald, A. (Hg.) (2005) Technikfolgen-Abschätzung für den Deutschen Bundestag. Das TAB – Erfahrungen und Perspektiven wissenschaftlicher Politikberatung. Berlin
- Radermacher, W.; Stahmer, C. (1994/1995): Vom Umwelt-Satellitensystem zur Umweltökonomischen Gesamtrechnung. In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung Vol. 7, (1994), Nr. 4, S. 531-541 (Teil 1) und Vol. 8 (1995), Nr. 1, S. 99-109
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (1997): Endbericht. Bonn
- Seibel, S. (2005): Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie: Analyse von Querbeziehungen und von Ursachen für die Indikatorenentwicklung mit Hilfe von Gesamtrechnungsdaten. Hintergrundpapier des Statistischen Bundesamtes. Wiesbaden
- Seifert, F.; Torgersen, H. (1997): How to Keep Out What We Don't Want: An Assessment of "Sozialverträglichkeit" under the Austrian Genetic Engineering Act. In: Public Understanding of Science, Vol.6, Nr. 4, S. 301-328
- Simonis, G. (1999): Sozialverträglichkeit. In: Bröchler et al. (Hg.), S. 105-117
- Smeddinck, U. (2007): Nachhaltigkeit im Gewährleistungsstaat. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, Vol. 30, S. 27-52
- Socher, M. (2000): Sustainability Impact Assessment – Erste Erfahrungen und ein Ausblick zur Nachhaltigkeitsprüfung. In: TA-Datenbank-Nachrichten, Vol. 9, Nr. 2, S. 83-87
- Spangenberg, J.; Bonniot, O. (1998): Sustainability Indicators – A Compass on the Road Towards Sustainability. Wuppertal Paper, Nr. 81. Wuppertal
- von Bubnoff, D. (2001): Der Schutz der künftigen Generationen im deutschen Umweltrecht. Leitbilder, Grundsätze und Instrumente eines dauerhaften Umweltschutzes. Berlin
- Vrije Universiteit Amsterdam; ECOLOGIC; IEEP (Institute for European Environmental Policy (2007): Improving Assessment of the Environment in Impact Assessment. Amsterdam
- Wegrich, K.; Shergold, M.; van Stolk, C.; Jann, W. (2005): Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln. Gutachten von RAND EUROPE und Universität Potsdam im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung. Cambridge und Potsdam
- Willand, A. (2005): Nachhaltigkeit durch Rechtsgestaltung. UBA-Texte 13/05. Berlin
- Willke, H. (1993): Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation. Weinheim u. München
- Zieschank, R. (2005): Nachhaltigkeitsstrategien der Europäischen Union. Konzepte und Konfliktlinien aus umweltpolitischer Sicht. In: Banse, G.; Kiepas, A. (Hg.), S. 85-100

September 2007