

Nationaler Nachhaltigkeitskompass - Standardnutzen-Modell

**Entwicklung eines Standardnutzen-Modells
zur systematischen Schätzung des Nutzens
von Gesetzen und Regelungen auf der Grundlage
eines nachhaltigen Wachstumsbegriffs**



Konrad
Adenauer
Stiftung

Inhalt

- 3 | VORWORT**
- 4 | KAPITEL 1:**
*Ausgangsposition und Ziele –
Der Nationale Nachhaltigkeitskompass als Ergebnis der Nutzenschätzung*
- 6 | KAPITEL 2:**
Zur Gesetzesnutzenbetrachtung – Definition Gesetzesnutzen
- 8 | KAPITEL 3:**
Nachhaltigkeit als Ziel der Gesetzgebung und Nachhaltigkeitsnutzen
- 10 | KAPITEL 4:**
Role model Nachhaltigkeit: Nationale Nachhaltigkeitsstrategie
- 12 | KAPITEL 5:**
Role model Methodik: Schweizer Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB)
- 16 | KAPITEL 6:**
*Nachhaltigkeitsmessung –
Wohlfahrtsindikatoren und Nachhaltigkeitskriterien*
- 20 | KAPITEL 7:**
*Multi-kriterielle Entscheidungsverfahren versus Monetarisierung –
Die Methodenalternativen bei der Nutzenschätzung im Überblick*
- 24 | KAPITEL 8:**
*Von Vorreitern lernen –
Die Nutzenbetrachtung im internationalen Methodenvergleich*
- 28 | KAPITEL 9:**
Der Praxistest – Pilotanwendung durch das BMU
- 32 | KAPITEL 10:**
*Ein Erfolgsmodell als Grundlage für die Weiterentwicklung –
Die Erfolgstreiber von Standardkosten-Modell und Standardnutzen-Modell*
- 34 | AUTOREN**

Vorwort

Gute Rechtsetzung und eine darauf aufbauende funktionierende Verwaltung sind grundlegende Bestandteile guter Regierungsführung. Mit der Aufnahme des Themenfeldes „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ in das Regierungsprogramm der Bundesregierung und der Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates sind seit beinahe einem Jahrzehnt nach außen sichtbare Schritte eingeleitet worden, um dieses Ansinnen auch in den politischen Alltag zu überführen.

Der inhaltliche Schwerpunkt lag bislang auf der Erfassung der Kosten, die Gesetzgebung und Verwaltungshandeln bei Bürgern und Unternehmern nach sich ziehen. Das Ziel einer Reduzierung der mit Informationspflichten verbundenen Kosten der Wirtschaft um 25 Prozent oder rund 12 Mrd. € im Zeitraum 2007 bis 2012 konnte nahezu erreicht werden. Aktuell steht daher bereits der Erfüllungsaufwand des Verwaltungshandelns im Fokus der Arbeit.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung möchte mit der vorliegenden Broschüre diesen Rückenwind gerne zum Ausgangspunkt nehmen, um bereits heute über neue Ideen von morgen für bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau nachzudenken. Wir verfolgen mit der Broschüre, die auf Basis eines vom Nationalen Zentrum für Bürokratiekostenabbau (NZBA) an der Fachhochschule des Mittelstands Bielefeld umgesetzten Projektes entstanden ist, einen in der politischen Debatte bisher seltenen Ansatz: Anstelle der hergebrachten Bemessung der Standardkosten rücken wir eine Schätzung des Standardnutzens einer Regulierung in den Vordergrund. Da dieses nicht im luftleeren Raum geschehen soll, steht im Mittelpunkt des Projektes die Entwicklung eines Modells zur Schätzung des Standardnutzens von Gesetzen und Regelungen auf der Basis eines nachhaltigen Wachstumsbegriffs.

Wie kann der Nutzen eines Gesetzes standardisiert und nachvollziehbar bemessen werden? Wie kann er in die öffentliche wie auch politische Debatte eingebracht werden? Welche Relevanz kann er für das Zusammenwirken von Verwaltungshandeln und parlamentarischer Entscheidung haben? Wie stärkt er die demokratische Legitimation der politischen Entscheidungen in der bedeutenden Fragestellung nachhaltigen Wachstums?

Auf diese Fragen geben wir mit der Broschüre erste Antworten und machen sie für eine breitere Debatte im politischen Raum nutzbar.

Wir freuen uns auf Ihre Anmerkungen und wünschen eine anregende Lektüre.

Matthias Schäfer

*Leiter des Teams Wirtschaftspolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Konrad-Adenauer-Stiftung*

Ausgangsposition und Ziele – Der Nationale Nachhaltigkeitskompass als Ergebnis der Nutzenschätzung

Das Standardnutzen-Modell ist ein leicht handhabbares Modell zur systematischen Schätzung des Nutzens von Gesetzen und Regelungen auf der Basis eines nachhaltigen Wachstumsbegriffs.

In dem Nationalen Nachhaltigkeitskompass werden die Nachhaltigkeitswirkungen von Gesetzen für den politischen Entscheider auf einen Blick plastisch und transparent illustriert.

AUSGANGSPOSITION UND ZIELE

Das Standardnutzen-Modell stellt die Nutzenbetrachtung von Gesetzen unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit in den Mittelpunkt der Überlegungen.

Bislang fokussieren sich die Bemühungen um bessere Rechtsetzung in Deutschland vor allem auf die Bürokratiekostensenkung. Hierzu liegt mit dem Standardkosten-Modell ein praktikables, erprobtes und anerkanntes Instrument zur Schätzung der, aus den Informationspflichten resultierenden, Bürokratiekosten von gesetzlichen Regelungen vor. Inzwischen werden zudem Regulierungsmaßnahmen im Hinblick auf deren Erfüllungsaufwand untersucht. Die Bürokratiekostensenkung ist als Ziel allgemein anerkannt und im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene überdies durch den Nationalen Normenkontrollrat und die Geschäftsstelle Bürokratieabbau beim Bundeskanzleramt institutionalisiert.

Demgegenüber findet eine planmäßige Nutzenbetrachtung bei der Gesetzgebung bisher nicht statt. Hier setzt das, durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) geförderte, Projekt an.

Das Projektziel ist die Entwicklung eines Standardnutzen-Modells zur systematischen Schätzung des Nutzens von Gesetzen und Regelungen auf der Basis eines nachhaltigen Wachstumsbegriffs. Kern ist die Erarbeitung eines pragmatischen und standardisierten methodischen Ansatzes, der für die Verwaltung leicht handhabbar ist – analog zum erfolgreichen Verfahren des bekannten und etablierten Standardkosten-Modells.

Projektträger ist das Nationale Zentrum für Bürokratiekostenabbau (NZBA), das an der staatlich anerkannten, privaten Fachhochschule des Mittelstands (FHM) in Bielefeld angesiedelt ist und unter der Leitung von Prof. Dr. Volker Wittberg steht. Das NZBA beschäftigt sich seit seiner Gründung im Jahre 2007 mit den Themen der Bürokratiekostensenkung und besseren Rechtsetzung und hat bundesweit beachtete Forschungsaufträge für Bundesministerien, Kommunen und Organisationen der Wirtschaft realisiert.

DER NATIONALE NACHHALTIGKEITSKOMPASS ALS ERGEBNIS DER NUTZENSCHÄTZUNG

Das Ergebnis der Nutzenschätzung ist der „Nationale Nachhaltigkeitskompass“ (s. Abbildung 1), der transparent und systematisch die Bewertung der verschiedenen Nachhaltigkeitskriterien in Bezug auf das jeweils untersuchte Gesetz darstellt: Der Kompass ist die graphische Abbildung der numerischen Ergebnisse der Gesetzesnutzenabschätzung mit dem Standardnutzen-Modell.

In den vier Sektoren des Kreises werden die Einzelergebnisse der vier Indikatoren-Bereiche der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (s. dazu Kapitel 4) „Generationengerechtigkeit“, „Lebensqualität“, „Sozialer Zusammenhalt“ und „Internationale Verantwortung“ eingetragen.

Die einzelnen Tortenstücke, die die 21 untersuchten Nachhaltigkeitsindikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sowie gegebenenfalls gesetzesspezifische Zusatzindikatoren darstellen, werden in Abhängigkeit von den Nachhaltigkeitswirkungen wie folgt farblich gekennzeichnet: grün = positiver Einfluss des Gesetzes auf den Nachhaltigkeitsindikator; gelb = weder positiver noch negativer Einfluß; rot = negativer Einfluss; weiß = irrelevant, d.h. das Gesetz steht in keiner Beziehung zu diesem Indikator.

Im Zentrum des Kompasses werden die doppelt aggregierten Nachhaltigkeitswerte eingetragen: zunächst die Ergebnisse der vier Indikatoren-Bereiche; im Mittelpunkt des Kompasses findet sich zentral der aggregierte und gewichtete Gesamtnutzenwert in Bezug auf den Nachhaltigkeitsnutzen des Gesetzes als plastisches Endergebnis.

So erhält der die Nutzenbetrachtung vornehmende Ministerialbeamte oder der politische Entscheider auf einen Blick Auskunft über alle Nachhaltigkeitswirkungen eines Gesetzes auf Grundlage der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

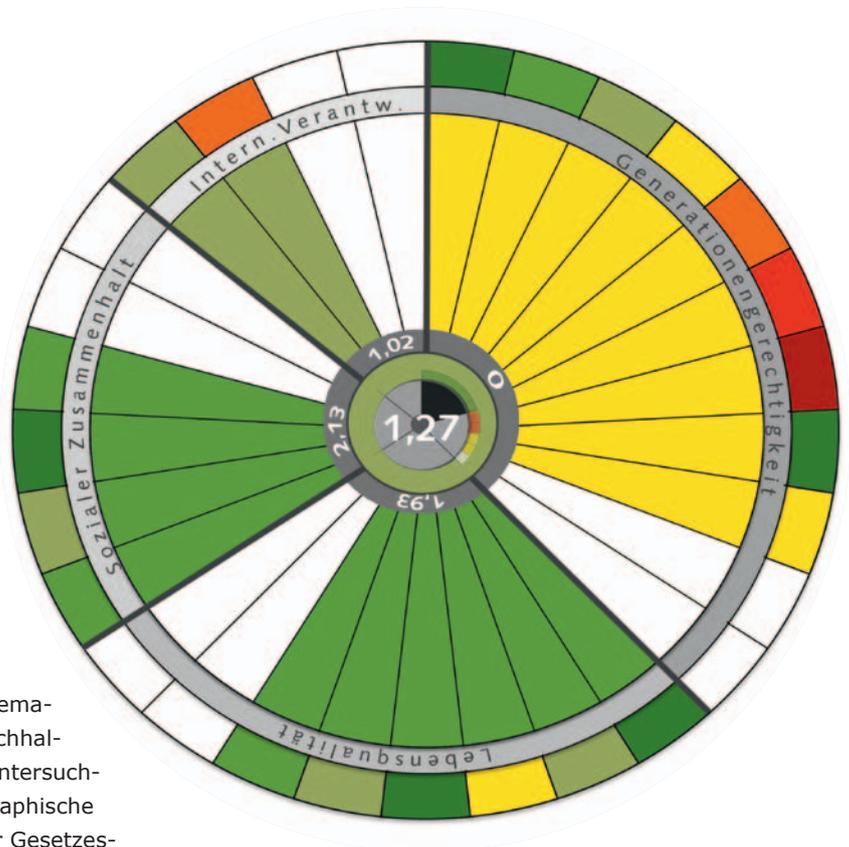


Abb. 1: Nationaler Nachhaltigkeitskompass

Quelle: Forschungsprojekt FHM-NZBA: Entwicklung eines Standardnutzen-Modells zur systematischen Schätzung des Nutzens von Gesetzen und Regelungen auf der Basis eines nachhaltigen Wachstumsbegriffs

In der anschaulichen Konzentration zahlreicher Informationen in dieser Kompass-Form liegt der besondere Vorteil der Darstellung, auch wenn durch die Aggregation selbstverständlich Teilinformationen verloren gehen: Die Vor- und Nachteile eines Gesetzes hinsichtlich seiner Nachhaltigkeitswirkungen, seine Stärken und Schwächen und damit auch die Verbesserungspotentiale werden auf diese Weise visualisiert und sind sofort für den Entscheider sichtbar; er kann die darüber hinaus benötigten Informationen dann gezielt in den zugrunde liegenden Berechnungen vertiefen.

Selbstverständlich soll das Ergebnis kein Nachhaltigkeitsverdikt für den unabhängigen Politiker bedeuten. Vielmehr wird so aber die nötige Transparenz für den politischen Entscheidungsprozess hergestellt und dem politischen Entscheider ein leicht handhabbares Arbeitsmittel als Entscheidungshilfe an die Hand gegeben, um über das „OB“ eines Gesetzesvorhabens, also den Nutzen einer gesetzgeberischen Maßnahme unter selbst gesetzten Nachhaltigkeitsmaßstäben zu befinden.

Zur Gesetzesnutzenbetrachtung – Definition Gesetzesnutzen

Der Gesetzesnutzen ist der Vorteil, der durch ein Gesetz für das Gemeinwohl aus Sicht des Gesetzgebers erzielt wird.

Dieser soll in einem Schätzmodell umfassend und praktikabel ermittelt werden.

GESETZESNUTZENBETRACHTUNG IM ÜBERBLICK

Bislang existieren in Deutschland keine systematischen Ansätze zur Nutzenbetrachtung von Gesetzen. In der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung werden Nutzwertanalysen oder Kosten-Nutzen-Analysen so gut wie gar nicht angewandt. Die Erfahrungen damit sind daher gering, wie es auch im Handbuch des BMI zur Gesetzesfolgenabschätzung (2001) ausgeführt wird. Gleichwohl wurden schon 1984 auf Beschluss des Bundeskabinetts die Blauen Prüffragen u. a. zu dem Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen eines Gesetzes eingeführt.

Soweit sie eingesetzt werden, geschieht dies fast ausschließlich im Bereich von Verwaltungsentscheidungen, indem die Bürokratiekosten nach dem Standardkostenmodell berechnet und die günstigste Mittelverwendung betrachtet werden. Grundlage für solche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Vorfeld von Verwaltungsentscheidungen ist § 7 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung.

Insofern wird bisher durch Kosten-Nutzen-Analysen in Deutschland im öffentlichen Bereich lediglich die bestmögliche verwaltungstechnische Verwirklichung bereits vorgegebener politischer Ziele überprüft, nicht aber die politische Grundsatzentscheidung als solche untersucht; diese wird vielmehr vorausgesetzt.

Es soll in diesem Kontext demgegenüber nicht um das „WIE“ der Umsetzung gesetzgeberischer Entscheidungen gehen, sondern vielmehr um das „OB“ der gesetzgeberischen Entscheidung selbst in Bezug auf die, vom Gesetzgeber selbst gesetzten, Maßstäbe – hier um die Umsetzung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung.

In diesem Zusammenhang ist auch ein kurzer Blick auf die Gesetzesnutzenbetrachtung in anderen Ländern hilfreich (s. dazu ausführlich Kapitel 8): Vor allem in den Vereinigten Staaten, aber auch in Großbritannien und mitunter auch in der EU, erfolgt eine solche Nutzenanalyse auf der Grundlage ökonomischer Betrachtungen mittels monetarisierter, d. h. auf Geldwerte gestützte Indikatoren (monetärer Gesetzesnettonutzen) (s. dazu ausführlich Kapitel 7).

Das hiesige Modell lehnt eine solche Monetarisierung auf Basis einer reinen Kosten-Nutzen-Analyse aber ab, weil nach der hier vertretenen Auffassung das monetäre Ergebnis einer von Ökonomen vorgenommenen reinen Kosten-Nutzen-Analyse nicht allein über die Umsetzung eines Gesetzesvorschlags entscheiden soll. So könnten die gewählten und damit zur Entscheidung legitimierten Parlamente in ihrer verfassungsrechtlich gewährleisteten Handlungsfreiheit eingeschränkt werden (s. dazu ausführlich Kapitel 7).

Wichtig ist auch die Perspektive für die Festlegung des Gesetzesnutzens: Es ist nicht zielführend und verfassungsrechtlich bedenklich, pauschal und simpel nach dem „Nutzen für die Gesellschaft“ zu fragen, da dies immer eine streitige Diskussion über Ziele und Werte zur Antwort hätte. So könnte man z. B. diskutieren, ob ein bestimmtes Budget für die Vermeidung von Umweltzerstörung in einem Industrieland mit dem Ziel, dort Leben und Gesundheit zu schützen, nicht besser gleich für die Hungerbekämpfung in der Dritten Welt mit dem Ergebnis von sehr viel mehr geretteten Menschenleben eingesetzt werden soll. Solche Debatten werden in den USA bereits geführt.

Vielmehr wird hier für die Festlegung des Gesetzesnutzens auf die Perspektive des Entwurfsverfassers bzw. letztendlich des demokratischen Gesetzgebers und die von ihm vorgenommene Zwecksetzung für das Gesetz abgestellt. Die Kriterien für die Ermittlung

des Gesetzesnutzens wären also zuerst von dem federführenden Bundesministerium zu ermitteln, das damit seine Präferenzfunktion (bzw. letztlich die des Gesetzgebers) zu Grunde legt.

Demzufolge wird hier für den Gesetzesnutzen folgende Begrifflichkeit festgelegt:

Definition: Gesetzesnutzen

Gesetzesnutzen ist grundsätzlich ein Zustand, der dem Zweck des Gesetzes besser gerecht wird als der Zustand, der vor dem Wirksamwerden des Gesetzes bestand.

Es ist also ein Zustand, der vom Gesetzgeber dem früheren Zustand vorgezogen wird (Präferenz), so dass der erstrebte neue Zustand aus Sicht des Gesetzgebers einen höheren Nutzen hat.

Im Kontext eines neuen Gesetzes wird man also wohl sagen können, dass der Gesetzesnutzen der Vorteil ist, der dem Gesetzgeber bei Schaffung des neuen Gesetzes in Bezug auf die Realisierung eines verbesserten Gemeinwohls vorschwebt.

Klarstellend sei angemerkt, dass mit einer solchen Nutzenbetrachtung grundsätzlich mehrere Gesetzesalternativen untereinander oder ein Gesetzesvorhaben mit der sogenannten Null-Alternative, – also der Option, den Zustand unverändert zu belassen –, verglichen werden können.

Nachhaltigkeit als Ziel der Gesetzgebung und Nachhaltigkeitsnutzen

Die Förderung der nachhaltigen Entwicklung ist rechtlich verbindliches Leitprinzip jeder Bundesgesetzgebung.

Der Nachhaltigkeitsnutzen eines Gesetzes wird durch das Standardnutzen-Modell ermittelt.

NACHHALTIGKEIT ALS ZIEL DER GESETZGEBUNG

Die nachhaltige Entwicklung ist durch die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ausdrücklich zum ressortübergreifenden allgemeinen Leitprinzip der Politik der Bundesregierung erklärt worden.

Daher müssen die Auswirkungen jedes Rechtsetzungsvorhabens auf die Nachhaltigkeit im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung durch das federführende Ressort untersucht und im Ergebnis dargestellt werden.

Die nachhaltige Entwicklung zu fördern, ist mithin amtlich ausgewiesenes Ziel deutscher Rechtsetzung. § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) legt sie als Binnenrecht der Bundesregierung quasi als Neben-Ziel neben den originären Zielen des jeweiligen Gesetzes verbindlich fest. Gesetze sollen nachhaltig sein. Jedenfalls sollen sie nicht gegen das Nachhaltigkeitsprinzip verstoßen.

Zusammenfassend lässt sich demnach zum Nachhaltigkeitsnutzen feststellen:

Nachhaltigkeitsnutzen:

Die Beachtung der Nachhaltigkeit bei der Schaffung künftiger Gesetze gehört jedenfalls zu den selbst-auferlegten Pflichten der Bundesregierung. Damit stellt die Beachtung der Nachhaltigkeit einen weiteren Gesetzesnutzen dar, der nach den in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) intern formulierten Erwartungen der Bundesregierung regelmäßig durch neue Gesetze erreicht werden soll.

Als Konsequenz für das Standardnutzen-Modell ergibt sich die folgende

Zielsetzung:

Es wird nun darum gehen, neben dem Nutzen hinsichtlich des vom Gesetzgeber jeweils gesetzten Ziels, den Nutzen in Bezug auf das allgemeine politische Ziel eines nachhaltigen Wachstums ermitteln zu können.

Das Standardnutzen-Modell untersucht mithin – auch zur Reduzierung der Komplexität der Betrachtung – nur diesen Nachhaltigkeitsaspekt eines Gesetzes und nicht das originäre Gesetzesziel selbst.

Bei der Frage nach einer rationalen Klärung des Gesetzesnutzens systematisch zunächst mit der Betrachtung der Nachhaltigkeit zu beginnen, ist gerade in einem Projekt für das Bundesumweltministerium auch naheliegend. Es ist aber denkbar, die hier entwickelte Methodik auch ganz allgemein für die Gesetzesnutzenabschätzung, für andere Gesetzeszwecke oder andere Normsetzungsverfahren als Bundesgesetze weiter zu entwickeln und einzusetzen.

NACHHALTIGKEITSBETRACHTUNG IN DER POLITISCHEN PRAXIS

In der politischen Praxis gibt es bis dato keine praktikable Idee, wie der Nachhaltigkeitsnutzen in der Gesetzesfolgenabschätzung feststellbar wäre, was auch mit der vermeintlichen begrifflichen Unklarheit von „Nachhaltigkeit“ zusammenhängt.

Allerdings zeigt sich, dass die internationale Entwicklung zu dieser Frage voranschreitet, wie z. B. die umfangreiche Nachhaltigkeitsfolgenbetrachtung der EU in ihrer Gesetzgebung dokumentiert (vgl. im Einzelnen dazu Kapitel 8). Dieser Prozess soll durch den hiesigen Vorschlag aktiv mitgestaltet werden.

Für den Begriff der Nachhaltigkeit gibt es unzählige Definitionen, aber bislang keine allgemein gültige. Eine gewisse Einigkeit besteht lediglich insoweit, als von der Maßgeblichkeit des Drei-Säulen-Modells auszugehen ist. Das Drei-Säulen-Modell der nachhaltigen Entwicklung geht von der Vorstellung aus, dass nachhaltige Entwicklung nur durch das gleichzeitige und gleichberechtigte Umsetzen von umweltbezogenen, wirtschaftlichen und sozialen Zielen erreicht werden kann, wobei sich diese drei Aspekte gegenseitig bedingen. Dieser Ansatz entspricht auch dem Standpunkt der Bundesregierung.

Um den Nachhaltigkeitsnutzen einer gesetzlichen Neuregelung feststellen zu können, bedarf es also zunächst eines Maßstabes für Nachhaltigkeit.

Role model Nachhaltigkeit: Nationale Nachhaltigkeitsstrategie

Dem Standardnutzen-Modell werden die Nachhaltigkeitsindikatoren der allgemein anerkannten und politisch legitimierten Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zu Grunde gelegt.

Indikatoren:

- I. Generationengerechtigkeit
- II. Lebensqualität
- III. Sozialer Zusammenhalt
- IV. Internationale Verantwortung



Abb. 2: Nationale Nachhaltigkeitsstrategie

NACHHALTIGKEIT ALS LEITPRINZIP DER POLITIK DER BUNDESREGIERUNG

Vor zwanzig Jahren wurde auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 die Nachhaltigkeit als globales Leitbild verankert und damit ein internationales Zeichen des Umdenkens in der Politik gesetzt.

Die Nachhaltigkeitspolitik „Made in Germany“ ist inzwischen auch mehr als 10 Jahre alt. Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung wurde im Jahre 2002 verabschiedet und zum Weltgipfel der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg vorgelegt. Diese Strategie wurde auch von den Nachfolgeregierungen in Fortschrittsberichten in 2004, 2008 und zuletzt im Februar 2012 fortgeschrieben.

Die Federführung für die Nachhaltigkeitspolitik liegt beim Bundeskanzleramt, was die besondere Bedeutung dieser Querschnittsaufgabe unterstreicht. Die Gestaltung und Umsetzung der Strategie erfolgt dabei unter Mitarbeit aller Ressorts, weil die Nachhaltigkeit als Leitprinzip sich in der ganzen Breite des Regierungshandelns widerspiegeln muss. Damit wird die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie von einem breiten politischen Konsens getragen und ist mithin auch demokratisch legitimiert.

NACHHALTIGKEITSMANAGEMENT

Zur Umsetzung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie als Leitprinzip der Maßnahmen in sämtlichen Politikfeldern wurden Managementregeln der Nachhaltigkeit für den operativen Kern der Strategie entwickelt. Alle zwei Jahre erfolgt ein Monitoring durch einen Bericht des Statistischen Bundesamtes, ferner wird einmal in jeder Legislaturperiode die Strategie selbst in einem sogenannten Fortschrittsbericht fortgeschrieben.

Das Nachhaltigkeitsmanagement ist zudem innerhalb der Bundesregierung durch einen Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, einen Rat für nachhaltige Entwicklung und einen parlamentarischen Beirat sowie durch interministerielle Arbeitskreise institutionalisiert und im Gesetzgebungsverfahren verankert.

INDIKATOREN FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Für ein erfolgreiches Nachhaltigkeitsmanagement ist die Überprüfung der Entwicklung anhand definierter Kriterien und Messgrößen unerlässlich. Seit 2008 informieren daher die Indikatorenberichte des Statistischen Bundesamtes über den Stand der Entwicklung.

Die Nachhaltigkeitsstrategie enthält daher Schlüsselindikatoren zu insgesamt 21 Themen mit insgesamt 38 Kriterien, die in folgende vier Hauptthemen unterteilt sind (s. Graphik):

1. *Generationengerechtigkeit*
2. *Lebensqualität*
3. *Sozialer Zusammenhalt und*
4. *Internationale Verantwortung*

Diese Kriterien werden fortlaufend weiter entwickelt sowie der laufenden Entwicklung angepasst und bilden alle Handlungsfelder der Nachhaltigkeitspolitik systematisch ab.

ERGEBNIS – NATIONALE NACHHALTIGKEITSSTRATEGIE ALS VORBILD FÜR STANDARDNUTZEN-MODELL

Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie ist als solche politisch legitimiert und stellt seit mehr als zehn Jahren allgemeinen parteiübergreifenden Konsens dar. Daraus folgt auch, dass die Methoden ihres Monitoring, also die ausgewählten Schlüsselindikatoren des Statistischen Bundesamtes, nicht nur in ihrer Systematik methodisch überzeugend, sondern gerade auch von diesem politischen Willen getragen und damit unstrittig sind.

Dieses Alleinstellungsmerkmal unterscheidet das Indikatorensystem der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von anderen, von Wissenschaft und anderen staatlichen Institutionen entwickelten, Nachhaltigkeitskriterien. Ferner sprechen die praktische Bewährung in den regelmäßigen Indikatorenberichten und die methodische Unterstützung durch die Expertise des Statistischen Bundesamtes für dieses Modell.

Für die politische Akzeptanz des Standardnutzen-Modells als neues Instrument im Gesetzgebungsverfahren ist diese politische Legitimation und praktische Bewährung von Zielen und Methodik der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie mithin von besonderer Relevanz. Daher wurde sie als Vorbild und Grundlage für die Nutzenschätzung im Standardnutzen-Modell ausgewählt und anderen methodisch ebenfalls geeigneten Verfahren vorgezogen (s. dazu Kapitel 6).

I. Generationengerechtigkeit

Ressourcenschonung

1a, b Energieproduktivität, Primärenergieverbrauch
1c Rohstoffproduktivität

Klimaschutz

2 Treibhausgasemissionen

Erneuerbare Energien

3a, b Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch, Anteil des Stroms aus erneuerbaren Energiequellen am Stromverbrauch

Flächeninanspruchnahme

4 Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche

Artenvielfalt

5 Artenvielfalt und Landschaftsqualität

Staatsverschuldung

6a, b Staatsdefizit, strukturelles Defizit
6c Schuldenstand

Wirtschaftliche Zukunftsvorsorge

7 Verhältnis der Bruttoanlageinvestitionen zum BIP

Innovation

8 Private und öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung

Bildung

9a 18-bis 24-Jährige ohne Abschluss
9b 30-bis 34-Jährige mit tertiärem oder postsekundärem nicht-tertiärem Abschluss
9c Studienanfängerquote

II. Lebensqualität

Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

10 BIP je Einwohner

Mobilität

11a Gütertransportintensität
11b Personentransportintensität
11c, d Anteile des Schienenverkehrs und der Binnenschifffahrt

Landbewirtschaftung

12a Stickstoffüberschuss
12b Ökologischer Landbau

Luftqualität

13 Schadstoffbelastung der Luft

Gesundheit und Ernährung

14a, b Vorzeitige Sterblichkeit
14c, d Raucherquote von Jugendlichen und Erwachsenen
14e Anteil der Menschen mit Adipositas (Fettleibigkeit)

Kriminalität

15 Straftaten

III. Sozialer Zusammenhalt

Beschäftigung

16a, b Erwerbstätigenquote

Perspektiven für Familien

17a, b Ganztagsbetreuung für Kinder

Gleichstellung

18 Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern

Integration

19 Ausländische Schulabsolventen mit Schulabschluss

IV. Internationale Verantwortung

Entwicklungszusammenarbeit

20 Anteil öffentlicher Entwicklungsausgaben am Bruttonationaleinkommen

Märkte öffnen

21 Deutsche Einfuhren aus Entwicklungsländern

Abb. 3: Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

Role model Methodik: Schweizer Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB)

Die in der Schweiz seit Jahren praktizierte Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) erweist sich als geeignetes Vorbild für die Methodik des Standardnutzen-Modells.

NACHHALTIGKEITSBEURTEILUNG IN DER SCHWEIZ

Die Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) wird in der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit 2004 vor allem in der Agrar- und Verkehrspolitik, aber auch in weiteren Sektoren erfolgreich praktiziert.

Das Verfahren der Nachhaltigkeitsbeurteilung soll im politischen oder verwaltungstechnischen Prozess Transparenz für den Gesetzgeber oder andere politische Entscheider schaffen und frühzeitig Hinweise auf mögliche Verbesserungen und Optimierungen geben.

Berücksichtigt werden bei der Bewertung insgesamt 15 Nachhaltigkeitskriterien des Schweizer Bundesrates und des Interdepartementalen Ausschusses Nachhaltige Entwicklung (IDANE), die aufgeteilt sind auf die untersuchten Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft.

ZUR METHODIK DER NACHHALTIGKEITSBEURTEILUNG (FALLBEISPIEL)

In Abbildung 4 wird die Vorgehensweise des Schweizer Modells anhand eines fiktiven Beispiels veranschaulicht. In dem Beispiel geht es um die Beurteilung der Auswirkungen beim Bau eines Tourismusressorts im Alpenraum im Hinblick auf die drei Nachhaltigkeitsdimensionen Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft.

Federführend bei der Untersuchung ist die regionale Behörde mit technischer Unterstützung durch das Bundesamt für Raumentwicklung.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Uffizi federal da svilup dal territori ARE

Abb. 4: Nachhaltigkeitsbeurteilung in der Schweiz

Titel des Vorhabens:
Tourismusresort im Alpenraum

Datum:
31.07.2008

Kurzbeschreibung des Vorhabens:
Im Alpenraum soll ein Tourismusresort mit 6 Hotels und einem Golfplatz entstehen.

Durchgeführt von:
Felix Walter (Ecoplan)
Hans-Jakob Boesch (Ecoplan)

Gewählte Referenzentwicklung:
Als Referenzentwicklung dienen die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklungen gemäss BFS.

Varianten im Vergleich: Anzahl und Art
4 verschiedene Varianten, bei allen unterschiedliche Annahmen bezüglich Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum

Beurteilungskriterien (Bundesratskriterien)

Nr.	Bezeichnung	Bewertung der Wirkung	Gewichtung (Σ=100%)	Bewertung der Unsicherheit	Bemerkungen
Wirtschaft					
W1	Einkommen und Beschäftigung Einkommen und Beschäftigung erhalten oder mehr (unter Berücksichtigung einer sozial- und raumverträglichen Verteilung)	unbekannt	20.0%	keine	Zurzeit kann keine Wirkungsbewertung angegeben werden -> zusätzliche Abklärungen sind notwendig.
W2	Produktivkapital Das Produktivkapital, basierend auf dem Sozial- und Humankapital, mindestens erhalten und qualitativ mehr	3	20.0%	grosse	
W3	Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft der Wirtschaft verbessern	1	20.0%	keine	
W4	Marktmechanismen und Kostenwahrheit Die Marktmechanismen (Preise) unter Berücksichtigung der massgebenden Knappheitsfaktoren und externen Kosten wirken lassen	-1	20.0%	keine	
W5	Wirtschaften der öffentlichen Hand Wirtschaften der öffentlichen Hand, das nicht auf Kosten zukünftiger Generationen erfolgt (z.B. Schulden, vernachlässigte Werterhaltung)	-2	20.0%	mittlere	

Titel des Vorhabens:
Tourismusresort im Alpenraum

Datum:
31.07.2008

Kurzbeschreibung des Vorhabens:
Im Alpenraum soll ein Tourismusresort mit 6 Hotels und einem Golfplatz entstehen.

Durchgeführt von:
Felix Walter (Ecoplan)
Hans-Jakob Boesch (Ecoplan)

Gewählte Referenzentwicklung:
Als Referenzentwicklung dienen die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklungen gemäss BFS.

Varianten im Vergleich: Anzahl und Art
4 verschiedene Varianten, bei allen unterschiedliche Annahmen bezüglich Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum

Beurteilungskriterien (Bundesratskriterien)

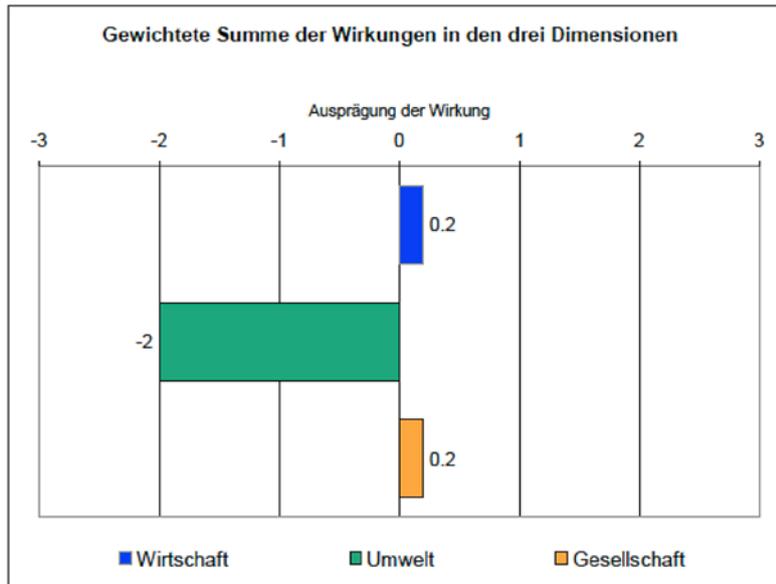
Nr.	Bezeichnung	Ausprägung der Wirkung						unbekannt	Gewichtung	Bewertung der Unsicherheit				Bemerkungen	
		-3	-2	-1	0	1	2			3	keine	kleine	mittlere		grosse
Wirtschaft															
W1	Einkommen und Beschäftigung							X	20%		X				Zurzeit kann keine Wirkungsbewertung angegeben werden -> zusätzliche Abklärungen sind notwendig.
W2	Produktivkapital								20%					X	
W3	Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft								20%	X					
W4	Marktmechanismen und Kostenwahrheit								20%		X				
W5	Wirtschaften der öffentlichen Hand								20%			X			

Quelle: Nachhaltigkeitsbeurteilung Leitfadens für Bundesstellen und weitere Interessierte



Gewichtete Wirkungen

Wirkungen:



Anzahl unsichere Wirkungsbewertungen
(mittlere und grosse Unsicherheit):

Wirtschaft	2
Umwelt	2
Gesellschaft	2

Anzahl Kriterien ohne Wirkungsbewertung
(Wirkungsbewertung unbekannt):

Wirtschaft	1
Umwelt	0
Gesellschaft	0

Quelle: Nachhaltigkeitsbeurteilung Leitfadens für Bundesstellen und weitere Interessierte

Dabei werden in den drei Wirkungsdimensionen verschiedene Beurteilungskriterien untersucht. Im dargestellten Beispiel wird der Bereich Wirtschaft mit fünf Indikatoren W1-W5 bearbeitet: W1: Einkommen und Beschäftigung; W2: Produktivkapital, W3: Wettbewerbsfähigkeit und Innovativkraft, W4: Marktmechanismen und Kostenwahrheit sowie W5: Wirtschaften der öffentlichen Hand) (s. Abbildung 4).

Diese Indikatoren werden nach ihrer Bedeutung gewichtet und jeweils innerhalb einer Skala von minus 3 bis plus 3 in ihrer Wirkung bewertet. Zusätzlich wird festgestellt, ob bzw. wie unsicher diese Bewertung eingestuft werden muss (s. Abbildung 4).

So erhält man in den drei Dimensionen eine gewichtete Summe der Wirkungen.

Man erkennt im Beispiel eine begrenzt positive Auswirkung des Vorhabens mit jeweils plus 0,2 auf Wirtschaft und Gesellschaft, gleichsam eine sehr deutliche negative Auswirkung auf die Umwelt mit minus 2,0. Damit werden die Auswirkungen in den verschiedenen Dimensionen sehr greifbar dargestellt, so dass dem politischen Entscheider die Aus- und Wechselwirkungen der Maßnahme deutlich werden.

Zusätzlich wird die Anzahl der unsicheren und unbekanntenen Wirkungsbewertungen festgehalten, um die Aussagekraft der erzielten Ergebnisse zu veranschaulichen (s. Abbildung 4).

Abschließend werden die Ergebnisse der einzelnen Dimensionen ihrerseits zu einem gewichteten Gesamtergebnis für die Nachhaltigkeitsbeurteilung des Vorhabens zusammengefasst.

BEWERTUNG DES SCHWEIZER MODELLS

Die Schweizer Nachhaltigkeitsbeurteilung erweist sich in dem Praxisbeispiel als leicht anwendbar in einem nachvollziehbaren transparenten Verfahren und liefert schließlich Ergebnisse, die eine anschauliche Hilfe für die politischen Entscheider darstellen und mithin zur Transparenz des Entscheidungsprozesses beitragen.

Sich die Schweiz in diesem Fall zum Vorbild zu nehmen, empfiehlt sich zudem, weil die Schweiz in zahlreichen Nachhaltigkeitsindices weltweit eine führende Position einnimmt, z. B. im Environmental Performance Index der Yale University.

Der Erfolg in der Anwendung und in der politischen Berücksichtigung der Nachhaltigkeit unterstreicht die methodischen Vorzüge des Schweizer Modells eindrucksvoll.

Die Schweizer Nachhaltigkeitsbeurteilung ist politisch legitimiert, langjährig erprobt und funktioniert einfach und transparent.

Folglich kann die Nachhaltigkeitsbeurteilung des Schweizer Modells als methodische Blaupause für das Standardnutzen-Modell dienen.

FORTENTWICKLUNGEN IM DEUTSCHEN STANDARDNUTZEN-MODELL

Es zeigen sich im Entscheidungsverfahren Parallelen zwischen dem Schweizer Vorbild und dem deutschen Standardnutzen-Modell: Die Federführung liegt in der Schweiz bei der verantwortlichen Regierungsstelle

(hier im Fallbeispiel bei der regionalen Verwaltung, unterstützt wird diese durch das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) unter Einbeziehung von weiteren Stakeholdern, z. B. Bundesstellen und Verwaltungsexterne).

In der Fortentwicklung für Deutschland soll bei der Nachhaltigkeitsbeurteilung eines Gesetzes die Federführung beim zuständigen Bundesministerium liegen, welches im Einzelfall durch weitere Dienststellen wie dem Statistischen Bundesamt/Destatis sowie durch die Einbindung von Stakeholdern oder Mixed Committees unterstützt werden kann.

Die Evaluation des Schweizer Modells zeigt lediglich Anpassungsbedarf in Details der Methodik:

Die zugrunde zu legenden Nachhaltigkeitskriterien werden z. B. im deutschen Standardnutzen-Modell durch die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie eindeutig und verbindlich bestimmt (s. Kapitel 6), um der Willkür vorzubeugen. Dabei wird die notwendige Flexibilität durch die Möglichkeit der Wahl zusätzlicher Indikatoren (sog. Wildcard-Indices) gewährleistet.

In der Relevanzanalyse sollen die ausgewählten Indikatoren in einem Begleittext näher erläutert werden, während im Schweizer Modell die Bemerkungen noch im Modul selbst erfolgen (s. Abbildung 4). Daher kann bei geeigneter Auswahl der Indices im Standardnutzen-Modell auch auf die Bewertung von Unsicherheiten verzichtet werden.

Insgesamt stellt die Schweizer Nachhaltigkeitsbeurteilung ein sehr geeignetes Vorbild für das Standardnutzen-Modell dar, das auf dieser Grundlage zielgenau angepasst und fortentwickelt wurde.

Nachhaltigkeitsmessung – Wohlfahrtsindikatoren und Nachhaltigkeitskriterien

Für das Standardnutzen-Modell erweisen sich aus allen bekannten Wohlfahrtsindikatoren drei Indikatorensysteme grundsätzlich als methodisch geeignet:

- 1. die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie*
- 2. die EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung und*
- 3. der Nationale Wohlfahrtsindex.*

BRUTTOINLANDSPRODUKT UND WOHLFAHRTSMASS

Seit Jahrzehnten wird diskutiert und dürfte inzwischen allgemein anerkannt sein, dass das rein quantitative am Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessene Wirtschaftswachstum nicht ausreicht, um den echten Fortschritt und die Wohlfahrt in einer Gesellschaft im weiteren Sinne zu erfassen. Insbesondere unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten erweist sich die isolierte BIP-Orientierung als völlig unzureichend.

Die Problematik der Grenzen des Wachstums ist mindestens seit dem Erscheinen des weltweit beachteten gleichnamigen Berichts des Club of Rome Anfang der Siebziger Jahre allgemein bekannt, und inzwischen steht die Nachhaltigkeit zumindest in den westlichen Industrieländern im Fokus des politischen Handelns.

Allerdings fehlt eine eindeutige und anerkannte Definition des nachhaltigen Wachstums bis heute. Die Definitionen sind unzählig.

Schon die wörtliche Auslegung des Begriffs „nachhaltiges Wachstum“ verweist auf zwei Elemente: die „Nachhaltigkeit“ hinsichtlich der Nutzung eines regenerierbaren Systems und das „Wachstum“ allgemein als Steigerung einer Messgröße. Meistens wird hier wieder auf das Bruttoinlandsprodukt und damit allein auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft Bezug genommen.

Von dieser Problematik ausgehend, hatte sich die Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des 17. Deutschen Bundestages mit der Ermittlung eines neuen Fortschrittsindikators beschäftigt. Der dazu vorgelegte Abschlussbericht schlägt zusätzliche Indikatoren vor, die die Wachstumsbemessung um ökologische, soziale und kulturelle Kriterien ergänzen und damit einen nachhaltigen Wachstumsbegriff abbilden sollen.

WOHLFAHRTS- UND NACHHALTIGKEITS- INDIKATORENSYSTEME IM ÜBERBLICK

In der Literatur sind zahlreiche Indikatorensysteme entwickelt worden, die das nicht-materielle Wachstum in den drei Prinzipien der Nachhaltigkeit „Ökologie, Ökonomie und Soziales“ mit unterschiedlichen Schwerpunkten abbilden; es konnten hierzu insgesamt 14 relevante Ansätze für nachhaltiges Wachstum identifiziert werden.

Zu den ökologisch-orientierten Umweltindices gehören die Umweltökonomische Gesamtrechnung (UGR), der Environmental Sustainability Index (ESI), der Environmental Performance Index (EPI) und das Pressure-State-Response-Modell (PSR). Diese Umweltindikatorensysteme sind ausschließlich auf ökologische Indikatoren fixiert mit dem Ziel, ein Nachhaltigkeitsprofil, eine ökologische Leistungsbilanz und eine Bewertung der Umwelt- und Ressourcenprobleme zu erstellen.

Allerdings ist die Datenlage dieser Indikatorensysteme teilweise unzureichend, und sie sind daher nicht generell auf Deutschland übertragbar.

Als zweite Hauptgruppe schaffen die Sozialindikatoren Human Development Index (HDI), der Gross National Happiness (GHN, Bruttosozialglück) und der Happy Planet Index (HPI) einen eindeutig sozialgewichtigen Ansatz, der auch den Entwicklungsstand, Lebensqualität oder auch die Lebenszufriedenheit der Menschen durch ökologische Effizienz abbildet.

Diesen Systemen ist zu Gute zu halten, dass sie die besondere Bedeutung der ökologischen und sozialen Indikatoren zusätzlich zu den ökonomischen Messgrößen herausstellen. Allerdings stellt die Kriterienauswahl eine deutliche Ungleichgewichtung im Hinblick auf die drei Bereiche der Nachhaltigkeit dar und ist daher nicht hinreichend um als alleiniger Maßstab für eine allgemeine Gesetzgebung zu gelten.

Eine dritte Gruppe stellen die ökonomisch basierten Indices dar, die in einer nachhaltig ausgeglichenen Herangehensweise ein ökonomisches Wachstum mit ökologischen und sozialen Kriterien qualifiziert ergänzen. Dazu gehören z. B. der Regional Quality of Development Index (QUARS) oder das AEZR-Modell/ Agenda 21. Es handelt sich bei beiden um Indikatoren, die auf einer regionalen bzw. kommunalen Herangehensweise beruhen und daher für die Betrachtung nationaler Gesetzgebung hier nicht übertragbar sind.

Einen internationalen Ansatz für qualifiziertes Wachstum in einem grundsätzlich ökonomischen Index stellen der Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW) und der daraus abgeleitete Genuine Progress Indicator (GPI) dar. Diese sind nachhaltige wirtschaftliche Wohlfahrtsindikatoren, die das BIP um zahlreiche Angaben zum Gesamtwohlstand wie die Einkommensverteilung, Gesundheitswesen, Bildung oder Umweltverschmutzung erweitern.

Allerdings werden hier zahlreiche gesellschaftliche Ausgaben (z. B. zur Kompensation von Umweltbelastungen, soziale Kosten für alkoholbedingte Krankheiten) oder der Wert ehrenamtlicher Arbeiten nicht mit einbezogen und damit die, nicht über den Markt erzielten, Wohlfahrtssteigerungen nicht berücksichtigt.

GEEIGNETE STRATEGIEN FÜR EIN NACHHALTIGES WACHSTUM IN DEUTSCHLAND UND DER EU

Für die Abbildung eines nachhaltigen Wachstums erscheinen hingegen drei hiesige Modelle besonders geeignet (s. Abbildung 5).

Der Nationale Wohlfahrtsindex (NWI) des Umweltbundesamtes von 2010 hat ein anspruchsvolles Indikatorensystem im Sinne nachhaltigen Wachstums entwickelt, das gerade die genannten nicht über den Markt erzielten Wohlfahrtssteigerungen mit berücksichtigt, gleichzeitig aber auch einige soziale Kosten und Umweltschäden vom Wohlfahrtsprodukt in Abzug bringt.

Abb. 5: Nachhaltigkeitsstrategien

Strategien für ein nachhaltiges Wachstum			
Strategie	Nationale Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“	EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung	Nationaler Wohlfahrtsindex
Beschreibung	Strategie für nachhaltige Entwicklung	Strategie für nachhaltige Entwicklung	Index zur Wohlfahrtsmessung in Deutschland
Veröffentlichung	2002 von der Bundesregierung beschlossen und veröffentlicht 2012 folgte der letzte Fortschrittsbericht ‚Nachhaltige Entwicklung in Deutschland‘	2001 beschlossen, basiert auf der in 2000 entwickelten Lissabon-Strategie, deren Nachfolgestrategie ‚Europa 2020‘ ist. 2011 Fortschrittsbericht	2010 in einem Forschungsbericht veröffentlicht.
Institution	Bundesregierung	Europäische Kommission	Umweltbundesamt

Auch mit der durch die Bundesregierung in 2002 beschlossenen Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“ (s.o. Kapitel 4) und mit der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung der Europäischen Kommission aus 2001 liegen Indikatorensysteme für ein nachhaltiges Wachstum vor, die die sozialen und ökologischen Faktoren hinreichend mit abbilden.

Alle drei Modelle betrachten dabei den Nachhaltigkeitsgedanken übereinstimmend in unterschiedlicher Hinsicht in zahlreichen Indikatoren, z. B. fiskalisch (Verschuldung öffentlicher Haushalte), ökonomisch (Einkommensverteilung, Beschäftigung), ökologisch (Ressourcen, biologische Vielfalt, Artenschutz) oder sozial (Ernährung/Gesundheit; Bildung, Kriminalität) (s. Abbildung 5).

Die drei Indikatorensysteme weisen, wie das Pfeildiagramm anschaulich zeigt (s. Abbildung 6), eine große Schnittmenge von Indikatoren in den Bereichen Öko-

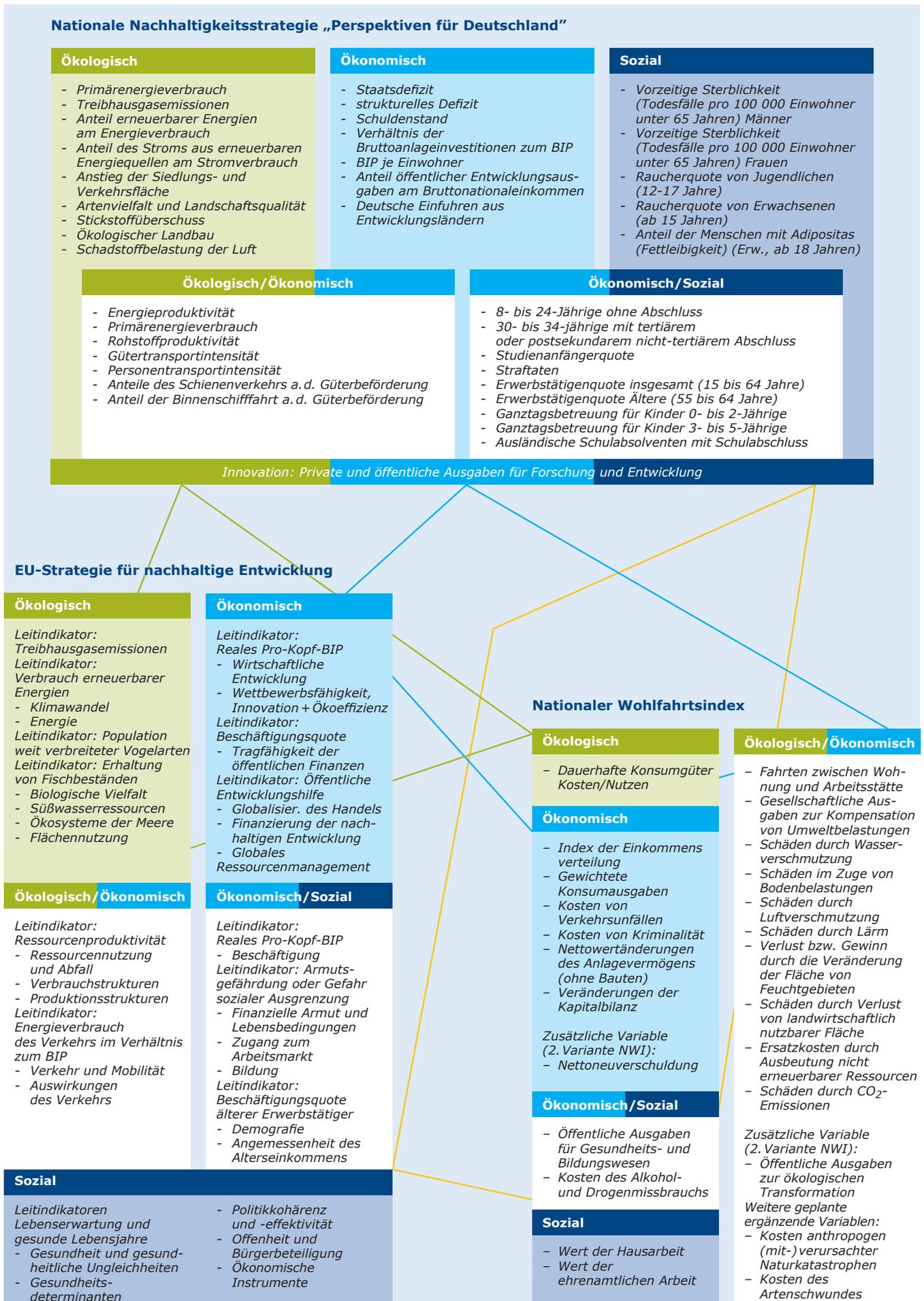
nomie, Ökologie und Soziales auf. Aufgrund der nur leichten Abweichungen kann daher keine generelle inhaltliche Präferenz für eines der Systeme ermittelt werden.

Diese drei Modelle sind grundsätzlich methodisch gleichermaßen geeignet für die Messung qualitativen Wachstums in Deutschland.

ENTSCHEIDUNG FÜR DIE NATIONALE NACHHALTIGKEITSSTRATEGIE

Allerdings wurde das Indikatorensystem der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung für das Standardnutzen-Modell ausgewählt (s.o. Kapitel 4), weil dieses als Leitprogramm der Bundesregierung seit zehn Jahren politisch legitimiert ist und sich seine Indikatoren in der Nachhaltigkeitsmessung durch das Statistische Bundesamt auch praktisch bewährt haben.

Abb. 6: Nachhaltigkeitskonzepte im Vergleich



Multi-kriterielle Entscheidungsverfahren versus Monetarisierung

DIE METHODENALTERNATIVEN BEI DER NUTZENSCHÄTZUNG IM ÜBERBLICK

Die Linear Additive Methode erweist sich aufgrund ihrer einfachen und transparenten Anwendung als erste Wahl aller bekannten Methodenalternativen der Nutzenschätzung.

ANFORDERUNGEN AN EIN GEEIGNETES MESSVERFAHREN

Ein geeignetes systematisches Verfahren zur Nutzenmessung im Standardnutzen-Modell muss einen pragmatischen Ansatz liefern, der folgende Eigenschaften aufweist:

- Einfache Anwendung
- Transparente Vorgehensweise
- Nachvollziehbare Ergebnisse
- Kompensatorisches Verfahren

Das Standardnutzen-Modell muss den Anwendern in der Ministerialverwaltung einfach handhabbare und transparente Rechenwerkzeuge zur Verfügung stellen, die mittels gängiger Software leicht nachvollziehbare und verständliche Ergebnisse liefern und als Entscheidungshilfen für die Adressaten im politischen Bereich geeignet sind.

Innerhalb des Verfahrens muss außerdem ein Ausgleich von positiven und negativen Einzelwertungen bei den zahlreichen Nachhaltigkeitskriterien vorgenommen werden können, um somit eine kompensatorische Verrechnung von Einzelergebnissen zu ermöglichen.

METHODENALTERNATIVEN IM ÜBERBLICK

Für die Anwendung im Nationalen Nachhaltigkeitskompass wurden alle bekannten Methoden der Nutzenschätzung auf ihre Tauglichkeit für das Modell untersucht:

Bei den Methoden der Nutzenschätzung im Bereich der Entscheidungstheorie wird zwischen den multi-kriteriellen Verfahren (Multi-Criteria-Analyse) und den Methoden der Monetarisierung unterschieden.

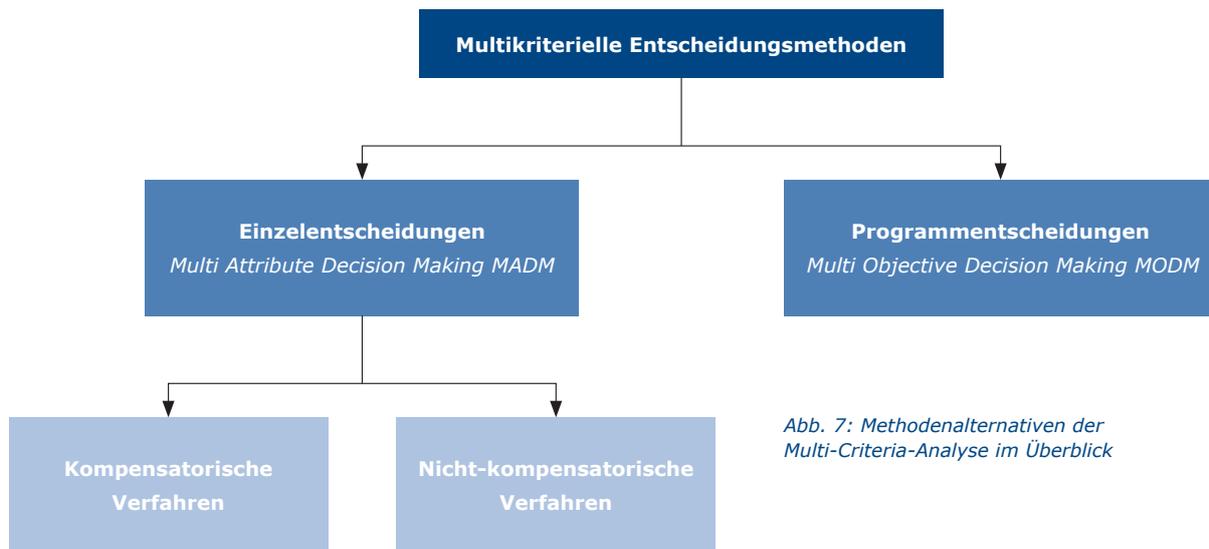


Abb. 7: Methodenalternativen der Multi-Criteria-Analyse im Überblick

1. MULTI-CRITERIA-ANALYSE

Die Verfahren der Multi-Criteria-Entscheidungen oder Multi-Criteria-Decision-Making (MCDM) werden angewandt, wenn es um die Betrachtung nicht einer, sondern mehrerer Zielgrößen geht, die nicht selten in einem Zielkonflikt zueinander stehen. Dies ist typischerweise bei den Zielgrößen bzw. Indikatoren der zu betrachtenden Nachhaltigkeitsstrategien der Fall, denn auch sie stehen häufig in einem Konfliktverhältnis zueinander (z.B. Mobilität vs. Klimaschutz oder Luftqualität).

Man unterscheidet hier zwischen den Verfahren des Multiple-Attribute-Decision-Making (MADM) und des Multi-Objective-Decision-Making (MODM) – Abbildung 7.

Die MADM-Verfahren führen zur Entscheidung über eine (oder im Vergleich mehrerer) Handlungsalternative(n), bei der verschiedene Ziele oder Attribute betrachtet und bewertet werden. Dies ist z.B. bei der Bewertung einer Gesetzesinitiative unter Betrachtung der diversen oben genannten Kriterien des Katalogs der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie gerade der Fall. Die MADM-Ansätze bieten nun hierfür ein optimierendes Verfahren zur Entscheidungshilfe an.

Dabei können Verfahren entweder kompensatorischer oder nicht-kompensatorischer Natur sein, d. h. die Ergebnisse der einzelnen betrachteten Attribute sind entweder miteinander verrechenbar und führen zu

einem Gesamtergebnis (kompensatorisch), oder sie sind absolut, so dass bestimmte Ergebnisse zum Ausschluss einer Alternative führen und positive wie negative Einzelergebnisse nicht ausgeglichen werden können (nicht-kompensatorisch).

Bei der Bewertung der Nachhaltigkeit eines Gesetzes sollen aber zahlreiche Indikatoren betrachtet und als Kriterien mit positiven oder negativen Werten versehen werden. Dabei kommt es typischerweise zu Zielkonflikten. Aber positive Ergebnisse in einem Bereich sollen durchaus mit negativen Ergebnissen in einem anderen im Sinne einer Gesamtbetrachtung verrechnet werden können, so dass man am Ende zu einem abgewogenen Gesamtergebnis kommt.

Betrachtet man z. B. das Für und Wider bei der Entscheidung über eine Straßenbaumaßnahme, so sollen z. B. die Effekte auf die Umwelt, Lärm, Flächenverbrauch, auf den Verkehr, die Wirtschaft abgewogen und einer Gesamtbewertung zugeführt werden, wobei sich die positiven und negativen Attribute durchaus ausgleichen können. Daher sind für derartige Entscheidungen, – und dies gilt auf höherer Ebene auch für die Entscheidung über komplexere Gesetzesvorhaben – Entscheidungsprogramme mit kompensatorischen Verfahren geeignet.

Bei den kompensatorischen Verfahren innerhalb der Gruppe der MADM-Verfahren gibt es sehr komplexe Ansätze beispielsweise für Mehrzielprobleme unter Unsicherheit (Multi-Attribute Utility Theory (MAUT))

oder für Nutzwertanalysen mit paarweisem Vergleich von Alternativen in Hierarchieebenen (Analytical Hierarchy Process (AHP)). Diese Verfahren beruhen aber auf sehr komplexen Berechnungskonzepten und sind für eine schnelle und einfache Anwendung im Bereich der Nutzenmessung nicht geeignet.

Das Linear Additive Verfahren hingegen ist eine kompensatorische Methode mit linearen Zuordnungen der Attribute, die gewichtet und zu einem sinnvollen Gesamtwert zusammengefasst werden. Auch im Standardnutzen-Modell sollen die verschiedenen Attribute einzeln bewertet, gewichtet und dann zu einem aggregierten Ergebnis geführt werden.

Die MODM-Verfahren werden schließlich bei Programmentscheidungen eingesetzt und berechnen eine Alternative bzw. eine optimale Kompromisslösung. Im konkreten Fall der Nutzenbewertung von ausgewählten aktuellen, möglicherweise mehreren Gesetzesvorschlägen durch die Fachministerien ist aber als Ziel keine Berechnung einer weiteren Alternative erwünscht. Daher kann diese Methodik hier schon als systematisch ungeeignet ausgeschlossen werden.

Ergebnis:

Linear Additives Verfahren als Methode der Wahl

Das Linear Additive Verfahren ist in seiner mathematischen Vorgehensweise einfach nachvollziehbar und damit sehr transparent, in der Anwendung zugleich simpel und daher für das Standardnutzen-Modell das überzeugende Verfahren der Wahl.

2. VERFAHREN DER MONETARISIERUNG

Bei den Verfahren der Monetarisierung wird versucht, schwer messbare Faktoren durch den Ausdruck von Geldeinheiten messbar zu gestalten. Diese Methode wird z. B. bei der Ermittlung von Umweltschäden und ihren Auswirkungen auf die Gesellschaft angewandt.

Man unterscheidet bei der Monetarisierung direkte und indirekte Verfahren, wobei ihre Prinzipien hier exemplarisch für alle betrachteten Methoden am hedonischen Preisansatz und an den kontingenten Bewertungsmethoden verdeutlicht werden sollen (Abbildung 8).

Verfahren der Monetarisierung zeigen z. B. im hedonischen Preisansatz auf, dass der Marktwert eines privaten Wirtschaftsguts, wie die Preise für Immobilien und Grundstücke, durchaus von Umweltbedingungen wie Lärmbelastigung, Umweltqualität oder der Freiraumqualität abhängt und somit von öffentlichen Gütern, die komplementär konsumiert werden und einen Einfluss auf den Marktpreis haben.

Die kontingente Bewertungsmethode betrachtet z. B. die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten auch für öffentliche Güter wie Wasser- oder Luftqualität, Bodenverschmutzung etc., wenn gefragt wird nach der höchstmöglichen Summe, die ein Konsument zu zahlen bereit wäre, um in den Genuss der Verbesserung in Bezug auf ein solches Gut zu kommen (willingness to pay-Ansatz), oder wenn alternativ gefragt wird, wie viel der Befragte mindestens verlangt, um auf eine Verbesserung zu verzichten (willingness to accept/willingness to sell-Ansatz). Diesen Ansatz verwenden z. B. die USA und Kanada seit Jahren bei der Nutzenmessung im Rahmen ihrer Gesetzesfolgenabschätzung.

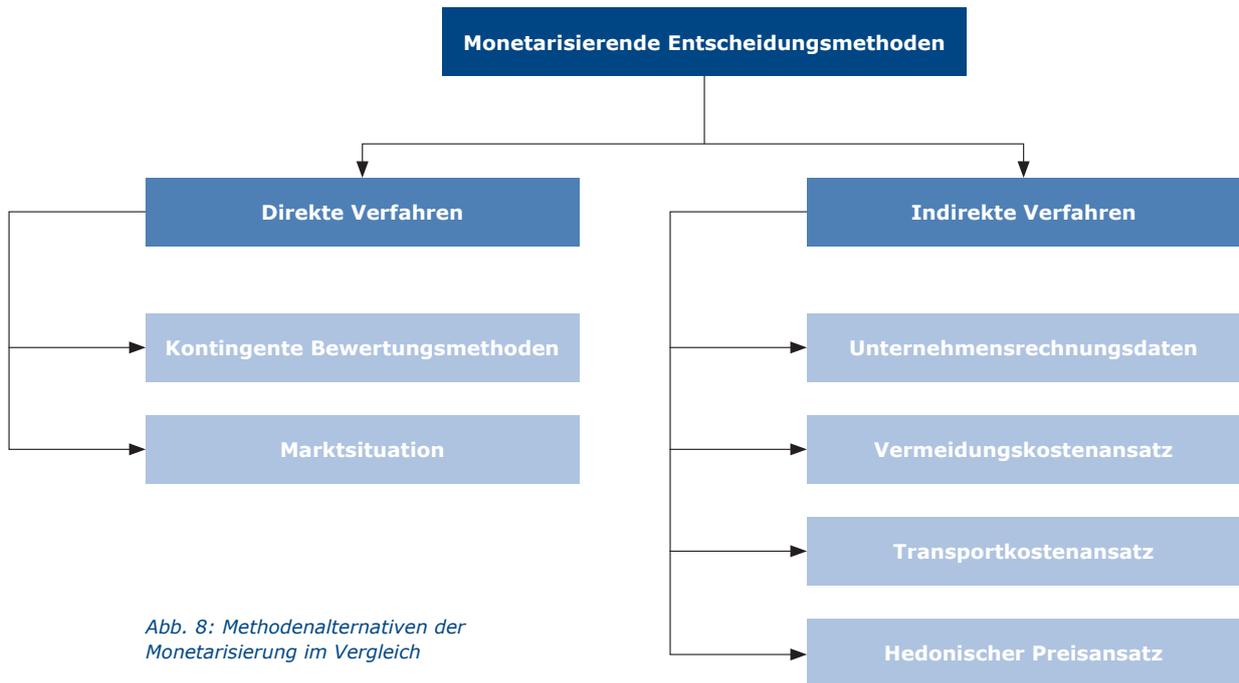


Abb. 8: Methodenalternativen der Monetarisierung im Vergleich

Argumente gegen den Ansatz der Monetarisierung

Dieser kursorische Blick über die Verfahren der Monetarisierung zeigt bereits, dass ihre Vorgehensweisen schwer nachvollziehbar sind und auf subjektiven unsicheren Einschätzungen beruhen, dass sie ferner abhängig sind vom Betrachtungswinkel eines Individuums, seiner persönlichen Situation und seinen individuellen Maßstäben.

So führen unsichere Preise zu unsicheren Ergebnissen, die Methoden des „willingness to pay“ etc. sind gerade für eine Objektivierung eines Nutzens nicht geeignet. Es ist ferner z. B. völlig unklar und immer vom Einzelfall abhängig bei der Betrachtung von Umwelteinwirkungen, mit welchen Geldwerten etwa Maßnahmen zur Luftverschmutzung genau taxiert werden (genauer Wert der Vermeidung von Schadstoffen pro Tonne), oder wie die menschliche Gesundheit oder wie ein Menschenleben (berufstätig oder nicht, Angestellter oder Arbeiter) ökonomisch bewertet wird.

Ferner führt die Gegenüberstellung von, durch das Standardkosten-Modell ermittelten, Kosten eines Gesetzes wie z. B. Bürokratiekosten und dieses rein subjektiven monetarisierten Nutzenbetrages im

Ergebnis zu einem angeblichen geldlichen Netto-Nutzen eines Gesetzes, der aber gerade nur eine Scheingenaugigkeit suggeriert, die aber weder inhaltlich die Realität abbilden kann noch für die politische Entscheidung hilfreich ist.

Des Weiteren kann der Gesetzgeber sich nicht zum bloßen Vollstrecker des Ergebnisses einer Rechenoperation machen lassen und akzeptieren, dass ein monetarisierter aggregierter Wert über das Schicksal eines Gesetzesvorschlags entscheidet. Das stößt wegen der damit verbundenen faktischen Einschränkung der Entscheidungsfreiheit auf verfassungsrechtliche Bedenken. Dieses Verfahren könnte mithin durch ein scheinrationales Ergebnis den Politiker in seiner verfassungsrechtlich garantierten Entscheidungsfreiheit einschränken.

Diese Verfahren führen im Ergebnis zu einem Informationsverlust, zumal sie Bewertungen, die Ökonomen an Stelle von Politikern vorab getroffen haben, verdecken. Sie sind aufgrund der fehlenden intersubjektiven Nachvollziehbarkeit mithin für das Standardnutzen-Modell methodisch nicht geeignet.

Von Vorreitern lernen – Die Nutzenbetrachtung im internationalen Methodenvergleich

Das Standardnutzen-Modell nimmt sich die internationalen Vorreiter in der Gesetzesfolgenabschätzung zum Vorbild und entwickelt ihre bewährten Ansätze weiter.

NACHHALTIGKEIT FINDET EINGANG IN DIE GESETZESFOLGEN-ABSCHÄTZUNG

Hinsichtlich des eher unbestimmten Begriffs der Nachhaltigkeit bestehen auf internationaler Ebene mindestens seit Mitte der 1990er Jahre Überlegungen, auch Aspekte der Nachhaltigkeit im Rahmen von Folgenabschätzungen zum Gegenstand von Gesetzgebungsverfahren zu machen. Vorangetrieben wurden diese Überlegungen zunächst von der OECD, die eine qualitative Verbesserung von Gesetzen durch eine systematische Folgenabschätzung vorschlug. Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion reiht sich das Bemühen, die Nachhaltigkeit als Maßstab für die Qualität von Gesetzgebung systematisch in den demokratisch-legislatorischen Prozess zu integrieren, in die Reformen der Gesetzesfolgenabschätzung ein. Auch auf internationaler Ebene hat es sich durchgesetzt, die Nachhaltigkeit von Gesetzgebung in deren Folgenabschätzung zu integrieren.

INHALTE EINES INTERNATIONALEN METHODENVERGLEICHS

Ähnlich wie bei der Einführung des Standardkosten-Modells, ist es Ziel dieses internationalen Methodenvergleichs, auch für die Nutzenbetrachtung zu einem vergleichbaren und in der Gesetzgebung nutzbaren Mess- und Schätzmodell zu gelangen. Um zu den dafür notwendigen Hinweisen zu gelangen, orientiert sich dieser Methodenvergleich an folgenden Fragen:

- Welchen Stellenwert hat die Nutzenmessung im Rahmen der jeweiligen Gesetzesfolgenabschätzung?
- Welche materiellen Inhalte werden in den untersuchten Ländern unter dem Nutzenbegriff verstanden und gibt es dabei grundlegende Unterschiede?
- Welche Methoden kommen für die Nutzenmessung in den unterschiedlichen Systemen der Gesetzesfolgenabschätzung zum Einsatz und wie unterscheiden sie sich systematisch?



Abb 9.: Untersuchungsdreieck des internationalen Methodenvergleichs zur legislatorischen Nutzenmessung

TRADITION DER MONETARISIERUNG IM ANGELSÄCHSISCHEN RAUM

Seit einigen Jahren gibt es in einer ganzen Reihe von Staaten legislative Bemühungen, die Gedanken der Nachhaltigkeit im Prozess der Gesetzgebung zu implementieren. Voraussetzung für eine Nachhaltigkeitsbetrachtung von rechtlichen Regelungen ist die Klärung der allgemeinen Frage nach deren Nutzen (im Gegensatz zu den Kosten). Als Vorreiter für eine generelle Nutzenbetrachtung von rechtlichen Regelungen können sicherlich die Vereinigten Staaten von Amerika gelten, wobei man sich dort aber nicht mit dem Aspekt der Nachhaltigkeit als solchem befasst. Die Nutzenbetrachtungen von Gesetzen in den USA stehen in engem Zusammenhang mit der wirtschaftsliberal geprägten ökonomischen Analyse des Rechts, bei der der Aspekt der Nachhaltigkeit schon im Ansatz keine Rolle spielt. Die unter Ronald Reagan intensivierete Kosten-Nutzen-Analyse stand deshalb sogar im Verdacht, dazu zu dienen, ökologische Aspekte bei Gesetzesvorhaben zurückzudrängen. Gleichwohl ist ein Blick auf die Vorarbeiten in den USA zur Feststellung eines allgemeinen Gesetzesnutzens auch für die Beurteilung von Nachhaltigkeitsbewertungen von Gesetzen unverzichtbar.

Bereits 1981 führte die Administration unter Ronald Reagan mit der Executive Order (EO) 12291 zum ersten Mal ein System der Folgenabschätzung als Regulatory Impact Analysis für die Regulierungen der Bundesbehörden ein. Dieses System wurde insbesondere in den Jahren 1993 zusammen mit den Regelungen des Circular No. A-94 aus dem Jahr 2003 durch das Office of Management and Budget im Weißen Haus (OMB) zu einer umfassenden und systematischen Folgenabschätzung für die amerikanische Gesetzgebung weiterentwickelt.

Grundlage dieses Systems ist eine Alternativenbetrachtung unter dem Gesichtspunkt von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wie Kosten-Nutzen-Analysen oder Kosten-Wirksamkeitsanalysen. Gesetzesnutzen und -kosten werden deswegen stets quantifiziert und in monetären Maßstäben bewertet, sodass eine Kosten-

Nutzen-Analyse den Entscheidungsträgern eine klare Indikation und die effektivste Beschlussalternative aufzeigen kann. Bei der Betrachtung von Regulierungen wird ein wirklicher monetärer Wertzuwachs für die Gesellschaft durch die Gesetzgebung einschließlich des Nutzens risikoreduzierender Maßnahmen geschätzt, um alle potentiellen Konsequenzen einzubeziehen.

Diesem Grundsatz, Gesetzesfolgen grundsätzlich zu monetarisieren und anhand der so errechneten Beträge gesetzgeberische Entscheidungen zu begründen, sind auch die Regierungen in Kanada und Großbritannien gefolgt. Das Folgenabschätzungssystem oder Impact Assessment in Großbritannien basiert im Wesentlichen auf der Kosten-Nutzen-Analyse, wobei eine monetäre Betrachtung erfolgt, als deren Ergebnis ein geldlicher Nettonutzen der untersuchten politischen Maßnahme ermittelt wird, der ggf. durch die Beschreibung nicht monetarisierbarer Gesetzesfolgen noch ergänzt wird. Dieses IA-System ist weit fortgeschritten und wird im Gesetzgebungsprozess bereits seit vielen Jahren tatsächlich praktiziert. Auch in Irland hat die Regierung bereits im Jahre 2005 damit begonnen, die Folgen von Gesetzgebung umfassend zu bewerten und stellt dabei ebenfalls den Kostenaspekt in den Vordergrund. Es ist also vor allem der angelsächsische Raum, der sich in der Entwicklung seiner Systeme der Gesetzesfolgenabschätzung zuvorderst auf die ökonomischen Folgen von Gesetzgebung konzentriert.

METHODEN-OFFENE NUTZENBETRACHTUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

Auf dem europäischen Kontinent ist es allen voran die OECD, die seit der Jahrtausendwende neben diesen ökonomischen Aspekten auch die umweltrelevanten Auswirkungen der Gesetzgebung in ihren Mitgliedsstaaten auf die politische Agenda gesetzt hat. Seither gibt es verschiedene Versuche, sich hinsichtlich der inhaltlichen Bewertung von Gesetzgebung nicht allein an monetären Größen, sondern auch an qualitativ schwieriger zu bestimmenden Merkmalen zu orientieren. Bereits im Jahr 2003 machte die Europäische Kommission selbst den ersten Schritt, ihre Regulie-

rungsvorhaben anhand eines systematischen Impact Assessments (IA) zu überprüfen. Es dient sowohl der Administration als interne Analyse, als auch der externen Kommunikation im politischen Prozess und betrachtet neben der Nachhaltigkeit auch die Ziele der besseren Rechtsetzung und des Bürokratieabbaus. Dabei dient das System der IA der EU auch vor allem der Transparenz eines komplexen Willensbildungsprozesses im pluralistisch-europäischen Staatenverbund und damit dem Versuch, politische Entscheidungen mit einem Höchstmaß an Akzeptanz zu versehen.

Über diesen bald zehn Jahre währenden Prozess praktischer Anwendung hat sich das Impact Assessment der Europäischen Union zu einem umfassenden System der Regulierungsfolgenbewertung entwickelt, das bewusst die EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung in diesen Prozess mit einbezogen hat. Die Analysen betrachten im Hinblick auf die europäische Nachhaltigkeitsstrategie und die wirtschaftliche Entwicklung in der Union sowohl die ökologischen, als auch die sozialen und ökonomischen Folgen der Gesetzgebung, wobei die Nachhaltigkeitsbetrachtung sich implizit aus der Gesamtschau dieser Kriterien ergibt, nicht aber gesondert erfolgt. Eine besondere Methode zur Nutzenmessung sieht der EU-Leitfaden zur Regulierungsfolgenabschätzung (Impact Assessment Guidelines) vom Januar 2009 ausdrücklich nicht vor. Explizit werden die gängigen Methoden zur Folgenbetrachtung im Anhang des Leitfadens beschrieben.

Allerdings erfolgt die eigentlich Analyse der Regulierungsfolgen in einem 3-Stufensystem:

Schritt 1: Identifizierung der wirtschaftlichen, sozialen und umweltrelevanten Auswirkungen

Schritt 2: Qualitative Untersuchung der wesentlichen Auswirkungen

Schritt 3: Eingehende qualitative und quantitative Untersuchung der wichtigsten Auswirkungen

Abb. 10: Dreistufige Folgenbetrachtung innerhalb des IA-Systems der EU

In Beispielen jüngerer Umweltgesetzgebung zeigt sich, dass die Folgenabschätzungen zum einen qualitative Beschreibungen der erhofften Auswirkungen der beabsichtigten Gesetzgebung enthalten. Zum anderen arbeitet das IA-System der EU auch mit quantifizierenden Betrachtungen des Nutzens, in dem es die legislativ zu vermeidenden Umweltschäden den monetarisierten

Kosten der beabsichtigten Maßnahmen gegenüberstellt. Obwohl die Nutzer des IA-Systems in EU damit grundsätzlich frei sind, die Methode für ihre Folgenabschätzung zu wählen, die dem jeweiligen Regulierungsgegenstand am angemessensten erscheint, zeigt die Erfahrung, dass insbesondere bei der Nutzenbetrachtung die qualitativ-inhaltlichen Analysen überwiegen.

NACHHALTIGKEITSBEURTEILUNG IN BELGIEN UND DER SCHWEIZ

Spätestens seit 2010 fokussiert die OECD sich neben der Europäischen Union bei ihrer Betrachtung nationaler Systeme des Impact Assessments unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit (Sustainability) zudem auf Belgien und vor allem auf die Schweiz. In Belgien hat man bereits 2006 damit begonnen, Nachhaltigkeitsaspekte bei der Folgenabschätzung von Gesetzen und Verordnungen auf der Ebene des Bundestaates zu implementieren. Eine große Bedeutung kommt dabei der Betrachtung des Sustainability Impact Assessments (SIA) in der Schweiz zu. Nicht nur die OECD, sondern auch erste Untersuchungen in Deutschland richten einen besonderen Fokus auf die dort als Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) benannte Methode.

Seine Grundlage findet diese schweizerische NHB in den Ausarbeitungen des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE), das bereits 2004 eine umfassende Methodik zur Nachhaltigkeitsmessung in der schweizerischen Gesetzgebung entwickelt hat. Dieses Schweizer Modell der NHB geht weit über eine reguläre Gesetzesfolgenabschätzung hinaus und bildet neben den naheliegenden ökologischen Aspekten auch wirtschaftliche und gesellschaftliche Belange ab.

Methodisch werden die Kriterien anhand eines detailliert ausgearbeiteten Bewertungssystems analysiert und in verschiedenen Schritten bepunktet. Die, in das System der schweizerischen Gesetzgebung integrierte, NHB ist damit das bisher einzige Modell, das konsequent neben den ökonomischen Gesetzesfolgen auch nicht-monetäre Kriterien, mit Hilfe einer quantifizierenden Messmethode einer qualitativen Nutzenbetrachtung unterwirft. In Kontinentaleuropa ist die Schweiz mit diesem Modell der Regulierungsfolgenabschätzung deswegen sowohl inhaltlich als auch methodisch führend. Die NHB ist in der Schweiz für Gesetzgebungsverfahren des Bundes eingeführt, die vor allem der Transparenz im politischen Prozess dienen und Hinweise für Verbesserungen liefern soll.

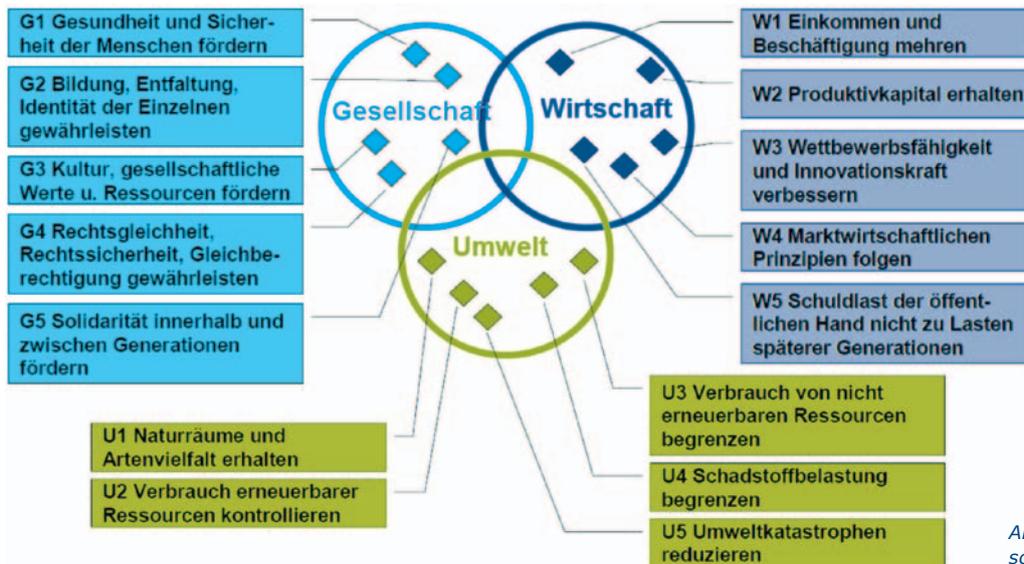


Abb. 11: Zielsystem der schweizerischen NHB

ZWEITEILUNG LEGISLATIVER NACHHALTIGKEITSMESSUNG

Insgesamt zeigt sich damit eine Zweiteilung der Systeme in der legislativen Nachhaltigkeitsmessung: Auf der einen Seite steht die angelsächsische Tradition der Monetarisierung. Dem steht auf der anderen Seite ein kontinentaleuropäisches Verständnis einer eher inhaltlich-qualitativen Nachhaltigkeitsbetrachtung gegenüber, das sich in den Regulierungssystemen der EU, Belgiens und vor allem der Schweiz niedergeschlagen hat. Eine internationale Vergleichsbetrachtung des Sustainability Impact Assessment (SIA) soll sich deswegen auch auf folgende Systeme fokussieren – Abbildung 12.

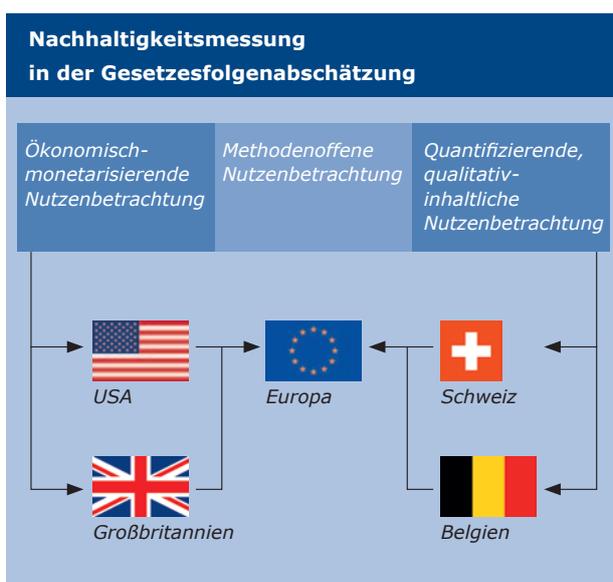


Abb. 12: Ausgewählte Länder für eine systemische Übersicht legislativer Folgenabschätzung

KONSEQUENZEN FÜR LEGISLATIVE NUTZENBEURTEILUNG IN DEUTSCHLAND

Für Deutschland gibt es also ein breites Spektrum an internationalen Vorreitern, von denen es viel lernen kann. Mit der GGO-Novelle zum 1.06.2009 sind nach Maßgabe der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bei Gesetzesvorhaben des Bundes zwar Nachhaltigkeitswirkungen nach § 44 Abs. 1 Satz 3 GGO mittels der sog. Nachhaltigkeitsprüfung (NHP) verbindlich durchzuführen. Es fehlt in Deutschland aber bislang eine systematische Nutzenbetrachtung, sei es unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit oder hinsichtlich anderer qualitativer sozialer oder ökonomischer Politikziele. Die Entwicklung eines Standardnutzen-Modells bedient sich der internationalen Erfahrungen der Gesetzesfolgen- und insbesondere Nutzenabschätzung und orientiert sich nach dem Best Practice-Gedanken an diesen Vorbildern. Mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Deutschen Bundesregierung liegt eine qualitative Beschreibung vor, anhand derer sich eine Nutzenbetrachtung von Regulierungsvorhaben in Deutschland messen lassen kann. Durch die Vielzahl verschiedener Messmethoden im internationalen Ausland ist eine Standardisierung zwar schwer, aber durch eine Entscheidung für eine qualifizierte statt monetarisierte Beurteilung durchaus möglich. Was vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen in der Gesetzesfolgenabschätzung für gut und praktikabel befunden wurde, kann für die Entwicklung eines deutschen Standardnutzen-Modells herangezogen werden. Insbesondere die weit entwickelte und dem deutschen Rechtssystem nahestehende NHB in der Schweiz kann für den Gesetzgebungsprozess in Deutschland nutzbar gemacht werden.

Der Praxistest – Pilotanwendung des Modells durch das BMU

In der Pilotanwendung durch das BMU bewährte sich das Standardnutzen-Modell als praktikabel und leicht anwendbar und lieferte anschauliche Entscheidungshilfen für die Politik.

ARBEITSSCHRITTE DER NACHHALTIGKEITSNUTZENMESSUNG IM GESETZGEBUNGSVERFAHREN

Die Nachhaltigkeitsnutzenmessung nach dem Standardnutzen-Modell wurde von dem für das Gesetz verantwortlichen Ressort, also dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, vorgenommen und erfolgte in folgenden fünf Arbeitsschritten:

1. *Vorarbeiten mit der Relevanzanalyse (Screening)*
2. *Gewichtung der Hauptgruppen*
3. *Gewichtung der Indices*
4. *Wirkungsanalyse Nachhaltigkeitsnutzenbeurteilung („Benotung“)*
5. *Ableitung von Schlussfolgerungen*

Besonders wichtig für die Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz der Ergebnisse ist grundsätzlich, dass der Anwender hinsichtlich des Verfahrens um vollständige Transparenz bemüht ist und seine Methoden und Wertungen den politischen Entscheidern in einem Begleittext unbedingt offen legt.

PILOTANWENDUNG DURCH DAS BMU

Die Arbeitsschritte werden im Folgenden am Beispiel der Pilotanwendung der Nachhaltigkeitsnutzenbeurteilung zur nationalen Umsetzung der Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU (IED) dargestellt.

Die Industrieemissionsrichtlinie der EU ist bis zum Januar 2013 vom Gesetzgeber in nationales deutsches Recht umzusetzen, wobei insbesondere Änderungen im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und im Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) vorzunehmen sind.

Zunächst ist in der Relevanzanalyse eine erste Einschätzung der möglichen Wirkungen getroffen worden. Dazu arbeitete das federführende Bundesumweltministerium diejenigen Regelungen zur Beurteilung des Nachhaltigkeitsnutzens des Gesetzesvorhabens heraus, die ggü. der derzeitigen Rechtslage eine Änderung bedingen:

1. *Art. 14, 23, 72 IED*

Berichtspflichten der Betreiber gegenüber Behörden und Öffentlichkeit

2. *Art. 15 Abs. 3 und 4 IED*

Vorsorgeregelung: verbindliche Emissionsbandbreiten und -werte zur Vereinheitlichung von Umweltstandards in der EU

3. *Art. 22 Abs. 2 und 3 IED*

Verpflichtung, einen Ausgangszustandsbericht zu erstellen und nach Stilllegung einer Anlage den beschriebenen Ausgangszustand wieder herzustellen

4. *Art. 23 und 21 Abs. 3 IED*

neue detaillierte Vorgaben für die behördliche Überwachung der Industrieanlagen und die regelmäßige Aktualisierung der Genehmigungsauflagen

5. *Art. 24 IED*

Öffentlichkeitsbeteiligung und Informationsverpflichtungen

Sodann wurden im Rahmen eines Screenings die durch die Neuregelungen betroffenen Nachhaltigkeitsfaktoren identifiziert, wobei Kriterien aus der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auszuwählen waren.

Dabei konnte das Ministerium zusätzliche Kriterien außerhalb des bekannten Kataloges festlegen und damit die sog. „wildcard“-Funktion des Modells nutzen und diese Kriterien ergänzend den vier Hauptgruppen der Nachhaltigkeitskriterien zuordnen.

Hierzu stellte das BMU fest, dass die zusätzlichen durch die Industrieemissionsrichtlinie auferlegten Maßnahmen auch die ergänzenden Nachhaltigkeitskriterien, den sog. Wildcard-Indices, „Akzeptanz“ (zugeordnet dem Nachhaltigkeitskriterium „Sozialer Zusammenhalt“), die „Fortentwicklung des Standes der Technik“ (zugeordnet dem Kriterium „Generationengerechtigkeit“) und die „Wettbewerbsgleichheit in der EU“ (zugeordnet dem Kriterium „Internationale Verantwortung“), beeinflussen – Abbildung 13.

Im Folgenden wurden die vom Gesetzesvorhaben berührten Hauptgruppen im Hinblick auf die Frage, wie weit sie die Nachhaltigkeit im Verhältnis zu einander beeinflussen, prozentual gewichtet. Hier waren bereits politische Entscheidungen und Wertungen zu treffen, weshalb die Transparenz des Bewertungsprozesses für die Nachprüfbarkeit der Ergebnisse besonders wichtig ist.

Entsprechend wurde dann hinsichtlich der Gewichtung der einzelnen Kriterien innerhalb der vier Hauptgruppen verfahren. Dabei wurden die Zusammenhänge der Effekte in einzelnen Kriterien, diesbezügliche Abhängigkeiten und evtl. Zielkonflikte deutlich.

Im Folgenden erfolgte in der Wirkungsanalyse die Bewertung aller Kriterien („Benotung“) hinsichtlich ihrer unmittelbaren Wirkungen auf die nationale Nachhaltigkeit, wobei die Wirkungen aus dem Vollzug des Gesetzes, die Wirkung bei den Zielgruppen wie ggf. Verhaltensänderungen oder Anpassungen, die erforderlichen Ressourcen zur Gesetzesumsetzung und mögliche weitere noch nicht benannte Wirkungen berücksichtigt wurden. Die Einschätzung der Nachhaltigkeitswirkung mündete dann in jedem Einzelfall faktisch in einer Benotung von minus 3 bis plus 3.

Die Noten wurden in einem Tool gewichtet, berechnet und gegeneinander aufgerechnet, so dass letztlich ein aggregierter Nachhaltigkeitswert ermittelt wurde. Dieser numerische Wert wird ergänzt durch die bekannte graphische Darstellung im Nachhaltigkeits-

Abb. 13: Relevanzanalyse

Entwicklung eines Standardnutzen- Modells	Art. 14, 23, 72, IED	Art. 15 Abs. 3 u. 4 IED	Art. 22 Abs. 2 u. 3 IED	Art. 23 u. 21 Abs. 3 IED	Art. 24 IED
<i>1. Generationengerechtigkeit</i>					
1.1 Ressourcenschonung		■	■	■	
1.2 Klimaschutz					
1.3 Erneuerbare Energien					
1.4 Flächeninanspruchnahme					
1.5 Artenvielfalt					
1.6 Staatsverschuldung					
1.7 Wirtschaftliche Zukunftsversorgung		■		■	
1.8 Innovation		■		■	
1.9 Bildung					
<i>Zusätzliche BMU-Kriterien</i>					
Z.1 Fortentwicklung des Standes der Technik		■		■	
<i>2. Lebensqualität</i>					
2.1 Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit					
2.2 Mobilität					
2.3 Landbewirtschaftung					
2.4 Luftqualität	■	■		■	
2.5 Gesundheit und Ernährung	■	■		■	
2.6 Kriminalität					
<i>Zusätzliche BMU- Kriterien</i>					
Z.1 Entwicklung des Wohlbefindens			■		
Z.2 Zufriedenheit					
Z.3 Maßnahmen zur Umsetzung: Öffentlichkeitsbeteiligung					
<i>3. Sozialer Zusammenhalt</i>					
3.1 Beschäftigung			■		
3.2 Perspektiven für Familien					
3.3 Gleichstellung					
3.4 Integration					
<i>Zusätzliche BMU-Kriterien</i>					
Z.1 Akzeptanz	■	■		■	■
<i>4. Internationale Verantwortung</i>					
4.1 Entwicklungszusammenarbeit					
4.2 Märkte öffnen					
<i>Zusätzliche BMU-Kriterien</i>					
Z.1 Wettbewerbsgleichheit in der EU (Ökodumping)	■	■	■	■	

kompass (s. Abb. 14), die die spezifischen Nachhaltigkeitseffekte des betrachteten Gesetzes anschaulich illustriert.

Im Pilotmodell wurde als aggregierter Nutzenwert für sämtliche untersuchte Umsetzungsaspekte ein gewichtetes Gesamtergebnis von 1,16 ermittelt.

Dies bedeutet auf einer Skala von minus 3 bis plus 3 einen insgesamt positiven Beitrag der gesetzgeberischen Maßnahmen bei der nationalen Umsetzung der Industrieemissionsrichtlinie im Hinblick auf die Umsetzung der Kriterien der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Damit wäre diese konkrete gesetzgeberische Umsetzung der Richtlinie aus nachhaltigkeitspezifischer Sicht insgesamt zu empfehlen.

Sie könnte mit dieser Methode auch leicht mit anderen gesetzlichen Optionen anschaulich verglichen werden, indem auch diese nach dem Standardnutzen-Modell evaluiert werden.

ERGEBNIS DER PILOTANWENDUNG

Neben einem Nachhaltigkeitsfaktor für das Gesetz als Ganzes erhält der politische Entscheider einen Überblick über Stärken und Schwächen des Gesetzes unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten und über Zusammenhänge der Faktoren untereinander. Die Wertungen und nachhaltigen Auswirkungen des Gesetzes werden visualisiert, es können auch weitere Optimierungsmöglichkeiten des Gesetzes besser identifiziert werden.

Die Anwendung des Arbeitstools zur Standardnutzenmessung hat sich in der Pilotanwendung aufgrund seiner Übersichtlichkeit und der Einfachheit der vorzunehmenden Rechenoperationen als sehr gut praktikabel erwiesen. Das Tool ist ferner flexibel und kann leicht an unterschiedliche Vorhaben angepasst wer-

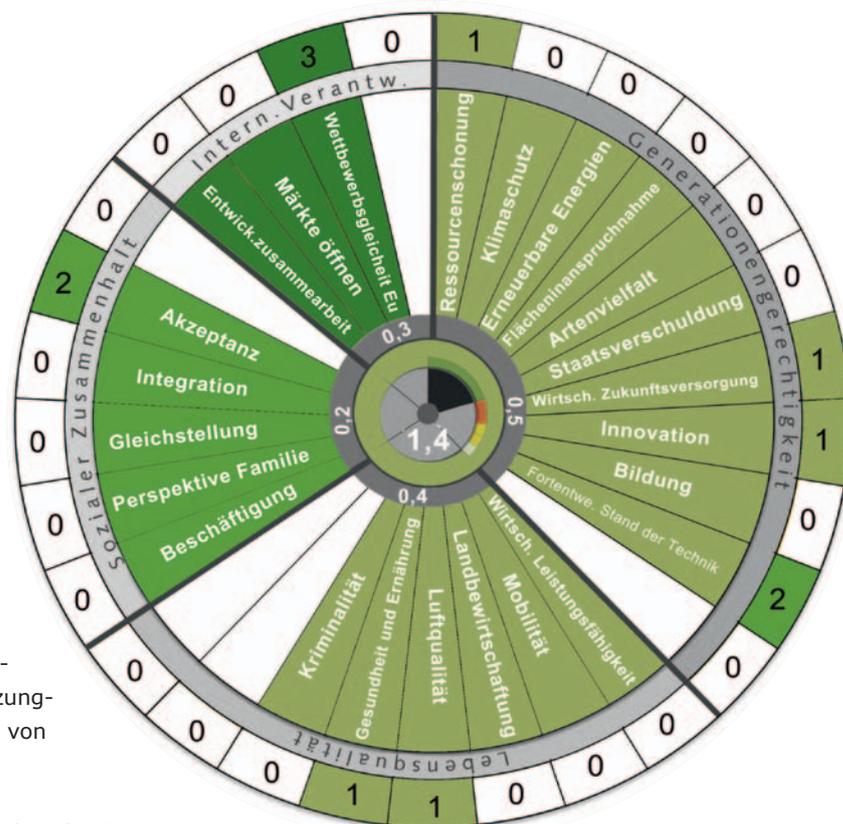


Abb. 14: Nachhaltigkeitskompass Art. 15 IED

Quelle: Forschungsprojekt FHM-NZBA: Entwicklung eines Standardnutzen-Modells zur systematischen Schätzung des Nutzens von Gesetzen und Regelungen auf der Basis eines nachhaltigen Wachstumsbegriffs

den. Die Berechnung kann problemlos excel-basiert erfolgen und wird ergänzt durch eine kurze textliche Erläuterung zu den vorgenommenen Auswahl- und Bewertungsschritten. Damit ist das Verfahren vom Aufwand her als ein zusätzliches Instrument im Gesetzgebungsverfahren auch realistisch leistbar durch die Ministerialverwaltung.

Darüber hinaus kann die Methode auch leicht von anderen Ressorts für andere Gesetzesziele oder allgemein für andere politische Entscheidungsprozesse angepasst werden.

Die Pilotanwendung hat gezeigt, dass das Standardnutzen-Modell für den politischen Entscheider zudem anschauliche, instruktive und leicht nachvollziehbare Ergebnisse liefert. Diese stellen für die Politik eine gute ergänzende Entscheidungshilfe bei der Nachhaltigkeitsbeurteilung eines Gesetzes dar und können damit einen konstruktiven Beitrag dazu leisten, die Qualität der politischen Entscheidung tatsächlich zu verbessern.

Ein Erfolgsmodell als Grundlage für die Weiterentwicklung

DIE ERFOLGSTREIBER VON STANDARDKOSTEN-MODELL UND STANDARDNUTZEN-MODELL

Das Standardnutzen-Modell orientiert sich in seinen methodischen Eigenschaften am Vorbild des Standardkosten-Modells, das inzwischen zum international anerkannten und eingeführten Erfolgsmodell geworden ist.

Das Standardkosten-Modell (SKM) stellt eine objektive und international anerkannte Methode zur Messung von Bürokratiekosten dar. Es wurde Anfang der 1990er Jahre in den Niederlanden entwickelt und wird inzwischen in zahlreichen Staaten und auf europäischer Ebene genutzt, um mittels eines methodischen Ansatzes einen wesentlichen Ausschnitt bestehender bürokratischer Belastungen systematisch zu ermitteln.

Das Standardkosten-Modell wurde als praktisch erprobtes Verfahren aus den Niederlanden auch für Deutschland übernommen und hier mit den entsprechenden Anpassungen eingeführt. Auch das Standardnutzen-Modell orientiert sich seinerseits an einem positiven Vorbild, indem hier die langjährigen Erfahrungen aus der Schweiz ausgewertet und weiter entwickelt werden.

DIE ERFOLGSTREIBER VON STANDARDKOSTEN-MODELL UND STANDARDNUTZEN-MODELL

Beide Modelle sind methodisch parallel aufgebaut und zeichnen sich durch die gleichen Erfolgstreiber aus (siehe im Einzelnen Abbildung 15):

- klare Zielsetzung
- klare Methodik
- strenge Koordinierung
- breite politische Unterstützung und
- Einbeziehung aller Akteure in die Prozesse.

Beide Verfahren besitzen eine politisch klar definierte und konsensorientierte Zielsetzung: zum einen beim Standardkostenmodell die Senkung der Bürokratiekosten um 25%, zum anderen die Umsetzung der anerkannten Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

Gemeinsam ist beiden Modellen auch eine klar festgelegte Methodik unterstellt, sei es beim Standardkostenmodell ein festgelegter einheitlicher und verbindlicher nationaler Anwendungsstandard, sei es beim Standardnutzen-Modell die Einführung der Metho-

Abb. 15: Erfolgstreiber Standardkosten- vs. Standardnutzenmodell nach Jeroen Nijland, SCM-Experte

success driver	SCM	SNM
Clear target	The goal was clear (quantified target: -25%), Providing a focal point for political energy, and guiding efforts of civil servants	The goal is to reach the targets stated in the Nationale Nachhaltigkeitsstrategie
Clear methodology	A national standard (SCM), which was mandatory to use, Technical support organised for anyone who wants to apply it (time saving tools, helpdesk)	Methodology "Nationaler Nachhaltigkeitskompass" – to be inserted into the German RIA
Strong coordination	Strong central unit overseeing operation, Maximal transparency of implementation, facilitating close monitoring of progress, Periodical reporting to Cabinet and Parliament about progress	Identical process and reporting lines as for "Bürokratiekosten"
Broad political support	Broad support of overall goal and methodology used, enabling political discussion to focus on alternative ways of achieving target	Sustainability-targets in Germany are undebated, having broad support
Stakeholder involvement	Deliberate extensive involvement of stakeholders in operation	Broad involvement of stakeholders in development process (Beirat)

dik des hier entwickelten Nationalen Nachhaltigkeitskompasses innerhalb der Gesetzesfolgenabschätzung.

Ferner weisen beide Verfahren eine strenge Koordination durch zentrale Steuerungseinheiten, identische Prozesse und Standardisierung auf: Beim Standardkosten-Modell erfolgt diese Koordination z. B. über das Statistische Bundesamt/Destatis, welches als zuständige Stelle für die einheitliche Anwendung der Methodik und der praktischen Umsetzung und als Berater für alle beteiligten Stellen fungiert, und ferner über den im Rahmen des Programms neu eingerichteten Normenkontrollrat (NKR), der als unabhängiges Gremium den Gesetzgeber berät und alle Gesetzentwürfe auf neue bürokratische Belastungen überprüft. Diese Verfahren sollten auch als Vorbild der Steuerung für das Standardnutzen-Modell dienen.

Standardkosten- und Standardnutzen-Modell können gleichwohl auf eine breite politische Unterstützung und Akzeptanz verweisen, denn sowohl die Bürokratiekostenmessung und -reduzierung als auch die Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen sind überparteilich weitestgehend akzeptiert und allgemeiner Konsens. Beide Modelle zeichnen sich zudem durch eine umfassende Beteiligung aller relevanten Akteure an ihren Entwicklungsprozessen über Beiräte und Gremien aus.

Damit knüpft das Standardnutzen-Modell ganz bewusst und zielgerichtet an die Erfolgsfaktoren des bewährten und allgemein anerkannten Standardkosten-Modells an. Dieses dient mit seinen Erfolgsfaktoren als Vorbild für das Standardnutzen-Modell.

Auch bei dem hier vorgestellten Nationalen Nachhaltigkeitskompass wird ein praktisch und allgemein anerkanntes Verfahren aus dem benachbarten europäischen Ausland, hier die Nachhaltigkeitsbeurteilung des Schweizer Bundesamtes für Raumentwicklung, als Blaupause genommen und für die deutschen Belange gezielt weiter entwickelt und optimiert.

Besonders hilfreich ist, dass sich das Standardnutzen-Modell bewusst und gezielt an den Verfahrensschritten, die aus der Bürokratiekostenmessung bekannt sind, orientiert. Alle Akteure, Ministerialbeamte und Politiker, können auf bisherige gute Erfahrungen mit dem ebenfalls praktisch einfach zu handhabenden Standardkosten-Modell zurückgreifen und auf das neue Modell anwenden.

Diese Adaption und Weiterentwicklung bekannter erprobter Verfahren erhöht die praktische Akzeptanz und Umsetzungschance für das neue Verfahren der Nachhaltigkeitsschätzung in der täglichen Praxis der Gesetzesfolgenabschätzung in der Umweltgesetzgebung.

PERSPEKTIVISCHE ANWENDUNG DES STANDARDNUTZEN-MODELLS

Schließlich sollte das Standardnutzen-Modell auch über diesen Bereich der Nachhaltigkeitsbetrachtung hinaus als grundsätzliches Verfahren auf andere Ressorts und ihre Gesetzgebung mit anderen Zielsetzungen übertragen werden und routinemäßig in die allgemeine Gesetzesfolgenabschätzung Einzug halten.

Autoren

Projektgruppe

Prof. Dr. Volker Wittberg

*Leiter Nationales Zentrum für Bürokratiekostenabbau (NZBA),
Fachhochschule des Mittelstands (FHM), Bielefeld*

Rechtsanwalt Hans-Georg Kluge

Staatssekretär a.D., Landrat a.D.

Frauke Ley

ltd. Stadtrechtsdirektorin, Büroleiterin des Oberbürgermeisters, Stadt Bielefeld

Thomas Wolf-Hegerbekermeier

Assessor, Mag. rer. publ., Dipl.-Verwaltungswirt (FH), Leiter Recht, Kreis Lippe

ehrenamtlich für den projektbegleitenden Beirat:

Dr. Hans-Jörg Dietsche

*Persönlicher Referent des Ministers, Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit*

Matthias Schäfer

Teamleiter Wirtschaftspolitik, Konrad-Adenauer-Stiftung

unter Mitwirkung von:

Henning Bornkessel M.A.

wissenschaftlicher Mitarbeiter, Fachhochschule des Mittelstands (FHM)

Metje Rocklage MBA

wissenschaftliche Mitarbeiterin, Fachhochschule des Mittelstands (FHM)

Heiko Rottmann

Referent bei Patricia Lips MdB, Deutscher Bundestag

IMPRESSUM

Herausgeber

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin
Telefon: 02241/246-0
Telefax: 02241/246-2591

Tiergartenstraße 35
10785 Berlin
Telefon: 030/26996-0
Telefax: 030/26996-3261
E-Mail: redaktion@kas.de

Verantwortlich

Matthias Schäfer
Konrad-Adenauer-Stiftung

Redaktion

Caroline Stein
Konrad-Adenauer-Stiftung

Gestaltung

SWITSCH KommunikationsDesign, Köln

Titelmotiv (Hintergrund):
© Gerd Altmann-pixelio.de

Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme. Nachdruck, auch auszugsweise, allein mit Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Gefördert durch



Staatlich anerkannte, private
**Fachhochschule des
Mittelstands (FHM)**



© 2013, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.,
Sankt Augustin/Berlin

www.kas.de



Konrad
Adenauer
Stiftung

www.kas.de