One size fits all?

Die vielfältigen Dimensionen der Nachhaltigkeit in verschiedenen Politikfeldern

Impulsreferat von Julia Werner, Geschäftsstelle Rat für Nachhaltige Entwicklung

31. Mai 2010, Evangelische Akademie Loccum

Workshop: Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung: Zukunftsinstrument oder lästige Pflichtübung?

Meine Damen und Herren,

Volker Hauff, der Vorsitzende des Nachhaltigkeitsrates, hat auf einer Jahreskonferenz die Rede von Frau Merkel mit dem Sprichwort aus Ghana kommentiert: „Worte sind schön, aber Hühner legen Eier“. Für mich bedeutet das bezogen auf die Nachhaltigkeit: Es ist wichtig und unbedingt notwendig, dass wir Visionen für das Morgen entwickeln. Wir müssen den Diskurs darüber führen, wie wir in Zukunft leben wollen. Aber das allein reicht nicht aus. Die Visionen und Wünsche müssen in konkretes Handeln im Hier und Jetzt münden. Hierfür brauchen wir handhabbare Instrumente und Maßnahmen.

Dazu gehören:

- Terminierte und quantifizierte Ziele, die die Richtung weisen,
- Indikatoren, die abbilden wo wir stehen und wie weit wir von den Zielen entfernt sind,
- Eine regelmäßige Berichterstattung, die offen legt was erreicht wurde, wo Baustellen sind, und was die nächsten Schritte sind, und
- eine verbindliche Verknüpfung der Vision mit politischen Entscheidungen. Insbesondere langfristige Auswirkungen politischer Maßnahmen haben es schwer, in ausreichendem Maße Berücksichtigung zu finden. Deshalb kann die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung einen großen Wert haben.

Lassen Sie mich zuerst auf einige Herausforderungen hinweisen, die sich stellen, wenn wir aus einer Vision Nachhaltigkeit konkrete Politik machen wollen.

- Die erste ist: Nachhaltigkeit hat keine einheitliche „Währung“ wie es z.B. bei der Bürokratiekostenabschätzung durch den Normenkontrollrat der Fall ist:

- Vieles, das wichtig für eine zukunftsfähige Entwicklung ist, lässt sich nicht in Euro ausdrücken (gesellschaftlicher Zusammenhalt).
- Hinzu kommt, dass Einiges, das sich durchaus in Euro ausdrücken ließe, nicht – noch nicht - in Euro ausgedrückt wird, wie z.B. die Lebenszykluskosten bei der Beschaffung.

- Eine weitere Herausforderung: Die Frage nach Zukunftsfähigkeit hat viele Facetten. Sie betrifft alle Lebens- und Politikbereiche.
  - Es geht um die Schonung der Ressourcen, um eine zukunftsfähige Mobilität, um Beschäftigungs- und Bildungspolitik in einer älter werdenden Gesellschaft, um Klimaschutz, um den Erhalt der Biodiversität und und und...
  - Mehr noch: Es geht darum diese Bereiche zusammen zu denken, Wechselwirkungen und Zielkonflikte zu sehen und transparent zu machen.

Ich komme zu der Frage: Sollte bei einer Nachhaltigkeitsprüfung „one size fits all?“ gelten? Um das Bild der Hühner und der Eier wieder aufzugreifen: Sollten die Eier genormt sein?

Leider gibt es hier kein Ja oder Nein, sondern: Es kommt darauf an, wie anspruchsvoll die Nachhaltigkeitsprüfung ausgestaltet wird. Hier gibt es eine große Spannbreite von Möglichkeiten:

1. Der Status quo ist die Aufforderung:

   „Es ist darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat“ GGO, §44(1).

   Das heißt: „Lege ein Ei, egal wie es aussieht!“. Das Ergebnis ist ein Stück Prosa des jeweiligen Bearbeiters.

   Bei diesem Vorgehen gilt: One-size-fits-all. Aber man muss auch zugeben, dass die Transparenz des Verfahrens gering ist und dass es zu wenig präzisen Aussagen führt. Weder sind Angaben zum Vorgehen bei der Prüfung vorgesehen, und es müssen auch keine Angaben zu den zugrunde liegenden Annahmen oder zu möglicherweise gegensätzlichen Positionen gemacht werden. Dadurch ist ein recht hohes Maß an Subjektivität möglich.

2. Eine weitere Möglichkeit ist die Nutzung von Checklisten. Auch hier gilt prinzipiell one-size-fits-all. Mit Checklisten ist allerdings eine doppelte Reduktion von

Komplexität verbunden: Zuerst, weil eine Checkliste immer eine Auswahl von Themenbereichen verlangt, zum zweiten weil die Antworten sich an einem Kategorienschema orientieren müssen („ja/nein“, „geringfügig“, „unbekannt“). Nichtsdestotrotz können Checklisten pragmatisch sinnvoll sein, sofern man ihre Bedeutung richtig einordnet. Sie sind dazu geeignet, einfache Fälle rauszukehren und schwierige zu identifizieren. Man darf mit einer Checkliste die schwierigen Fälle aber nicht beantworten wollen. Die müssen ein anderes Verfahren nach sich ziehen. Checklisten können also ein Einstieg in die Mehrstufigkeit sein.

3. Ein Stück komplexer wird die Nachhaltigkeitsprüfung wenn sie die zeitliche Dimension mit einbezieht: Laut GGO bedeutet Nachhaltigkeit „insbesondere die langfristigen Auswirkungen“ zu berücksichtigen. Hier stellt sich die Frage: Was bedeutet „langfristig“? Viele Ziele der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie beziehen sich auf das Jahr 2015 oder auf 2020. Das sind nur noch 5 - 10Jahre! Dagegen stehen die Investitionszyklen von Maßnahmen, die erstens oft deutlich länger und zweitens nicht einheitlich sind. Ein Ausbildungszyklus inklusive Schule und Hochschule dauert 20 Jahre. Einer Generation schreiben wir die Dauer von 30 Jahren zu, Gebäuden eine Lebensdauer von 80-100 Jahren. Beim Klimaschutz macht das Jahr 2050 als Bezugsjahr Sinn. „one-size-fits-all“ ist bei den Zeiträumen unmöglich. Umso wichtiger ist es, dass sich die Bearbeiter bei einer Nachhaltigkeitsprüfung Gedanken über den zeitlichen Bezugspunkt machen und ihre Entscheidung begründen und offen legen.

4. Viele Fragen sind so komplex, dass sie mit Checklisten identifiziert, aber nicht beantwortet werden können. Hier ist eine tiefergehende Prüfung nötig, etwa anhand von Gutachten, Szenarien oder durch partizipative Methoden. Eine Herausforderung ist es hier sicher, das richtige Maß zu finden. Wo endet die vertiefte Prüfung? Auch das Hühnerbild hat Grenzen. Deshalb wähle ich eine andere Analogie: Sie kennen die Matroschkas: Russische Holzpuppen, bei denen beim Auseinandernehmen immer wieder eine neue bunt bemalte Dame zum Vorschein kommt, obwohl man zuvor dachte, nun müsste man aber doch mal am Ende angekommen sein. Auch jede Nachhaltigkeitsprüfung ließe sich vermutlich endlos fortführen. Bei der inhaltlichen Durchdringung tun sich immer neue Aspekte und neue Wissenslücken auf. Klar ist: Am Ende muss Entscheidung des Parlaments stehen. Die Aufgabe der Bearbeiter einer Nachhaltigkeitsprüfung ist, diese Entscheidung bestmöglich zu unterstützen, indem sie darlegen, auf welche Weise sie die Matroschkas ausgepackt haben und worauf sie bei

jedem Schritt gestoßen sind. Hier gibt es kein one-size-fits-all-Vorgehen. Es ist aber der Schritt, auf den eine Nachhaltigkeitsprüfung bei wichtigen Fragen hinaus laufen sollte.

Vielleicht besteht bei der Auswahl der Methode einer vertieften Prüfung die Gefahr, dass Bearbeiter diese nach Aufwand auswählen statt nach inhaltlichen Kriterien. Hier kommt dem Parlamentarischen Beirat für Nachhaltige Entwicklung eine wichtige Rolle zu: Er betreibt die Qualitätssicherung, er weist auf etwaige faule Eier hin und überprüft, ob genügend Schichten der Matroschkas ausgepackt wurden. Und wenn Bearbeiter wissen, dass ihre Ergebnisse wahrgenommen und gegebenenfalls angefochten werden, bemühen sie sich eventuell auch mehr.

Als Referenzpunkt für die Nachhaltigkeitsprüfung eignet sich die nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Sie ist ein dynamisches Instrument, das heißt sie kann auf Erkenntnis- und Wissensfortschritt reagieren und ihn mit einbeziehen. Sie hat einen Feedbackmechanismus, der solche Veränderungen aufgreift. Das brauchen wir in einem Feld, in dem die Bewertungsbasis auf weichem Grund steht und sich immer wieder verändert. Deshalb ist sie aus meiner Sicht als Prüfrahmen für politische Entscheidungen gut geeignet.

Im Verlauf des heutigen Tages ist sehr deutlich geworden, was für eine komplexe Wirklichkeit hinter dem Anliegen Nachhaltigkeit steht. Gerade deshalb brauchen wir für die Nachhaltigkeitsprüfung Spielregeln und eine gewisse Standardisierung von Prozessen. Keine, die Ungleiches gleich macht, sondern eine, die Unterschiede zulässt und dazu beiträgt, dass die Nachhaltigkeitsprüfung ihren Zweck erfüllen kann: Den politischen Diskurs über den richtigen Weg anzuregen und Entscheidungen zukunftsfähiger zu machen.