Zur Praxis der Politikfolgenabschätzung in Europa

Die schwierige Integration von Nachhaltigkeitsaspekten

Die vorausschauende und rückwirkende Untersuchung der Folgen von politischen Entscheidungen gewinnt derzeit zunehmend an Bedeutung. Doch die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in diese Bewertungen ist oftmals schwierig. Eine Analyse der Evaluationspraxis in Europa zeigt verschiedene Ansätze zur Verbesserung.

Von Klaus Jacob

Die systematische und formalisierte Abschätzung der Folgen geplanter Gesetze wird durch Protagonisten von Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitiken kontrovers beurteilt. Die einen befürchten, dass mit Impact Assessments einseitig Kostenaspekte betont werden, das Instrument vorwiegend auf Deregulierung abzielt und insoweit für Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitiken ein Hindernis darstellt (Wilkinson et al. 2005). Andere sehen in einer Folgenabschätzung das Potenzial zur Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekten zu einem frühen Zeitpunkt der Politikentwicklung (Jacob et al. 2007). Vielfach wird betont, dass eine umfassende Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekten in der Praxis außerordentlich anspruchsvoll ist (Hertin et al. 2008 in press).

In dem Forschungsprojekt „Evaluating Integrated Impact Assessment“ (EVIA) wurde eine umfassende Bestandsaufnahme der Praxis von Folgenabschätzungen in Europa durchgeführt, um zu untersuchen, ob und inwieweit sich das Instrument tatsächlich zur Politikintegration eignet (Jacob et al. 2008).

State of the Art in Europa

Dafür wurden drei Erhebungen durchgeführt. Für alle 27 EU-Mitgliedstaaten wurde untersucht, ob ein System umfassender Gesetzesfolgenabschätzung eingeführt und wie es ausgestaltet ist. In den vier Mitgliedstaaten Polen, Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden, die über vergleichsweise viel Erfahrungen bei der Durchführung solcher Folgenabschätzungen verfügen und zugleich unterschiedliche politische Systeme darstellen, sowie in der Europäischen Kommission wurden 22 Fallstudien zu konkreten Impact Assessments durchgeführt. In diesen wurde analysiert, welche Aspekte untersucht, ob Nachhaltigkeitsaspekte in angemessener Weise behandelt und ob die Ergebnisse bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt wurden. Neben den Länder- und Fallstudien wurden schließlich

in Großbritannien, den Niederlanden und Deutschland standardisierte Umfragen unter Beamten durchgeführt, um Einstellungen und Erfahrungen mit Impact Assessments zu erheben. Die wesentlichen Ergebnisse der Studie werden im Folgenden dargestellt.

Große Kluft zwischen Anforderungen und Anwendung

Verfahren der Politikfolgenabschätzung sind in Europa weit verbreitet. 22 Länder haben sich Verfahrensregeln zur Durchführung gegeben. Das heißt jedoch nicht, dass diese Verfahren auch tatsächlich Anwendung finden. In vielen Ländern existieren die Verfahren nur auf dem Papier. Vor diesem Hintergrund lässt sich eine breite Reformwelle beobachten, die darauf abzielt, den Verfahren ein größeres Gewicht zu geben. Gegenstand der Reformen ist eine stärkere Formalisierung in Form von Richtlinien oder Arbeitshilfen, die Verlagerung der Zuständigkeit für die Koordination zu den Regierungschefs oder der Aufbau von Koordinationseinheiten in einzelnen Ministerien, die das Verfahren auch in anderen Ressorts unterstützen sollen. Von diesen Koordinationseinrichtungen werden in der Regel Angebote für Training oder technische Unterstützung gemacht. Eine Qualitätskontrolle findet dagegen nur selten statt. Systematische Evaluationen der Aktivitäten zur Folgenabschätzung gibt es nur in Großbritannien und in der Europäischen Kommission.

Ungeachtet vieler formaler Ähnlichkeiten bestehen enorme Unterschiede hinsichtlich der zugrunde liegenden Ziele, der Institutionalisierung und der Transparenz der Verfahren. In einigen Ländern beschränkt sich die Folgenabschätzung auf die Abfassung von kurzen Gesetzesbegründungen und wird nur formalistisch durchgeführt. In wenigen Ländern findet Folgenabschätzung als ein Prozess statt, der die Gesetzesentwicklung von der ersten Idee bis zur Verabschiedung im Parlament umfassend begleitet. In fast allen Ländern besteht eine große Kluft zwischen den Anforderungen der Richtlinien und der Anwendung in der Praxis.

Fehlende Aspekte bei der Prüfung

Mit der Folgenabschätzung werden unterschiedliche Ziele verfolgt. Zwar war es Teil der Reformanstrengungen, den Anwendungsbereich auszuweiten und nicht mehr ausschließlich ökonomische Auswirkungen zum Gegenstand zu machen. In vielen Ländern wird die Prüfung aller denkbaren Folgen →

gefordert, also auch Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte. Eine ausdrückliche Referenz auf ihre Umwelt- und Nachhaltigkeitsstrategien setzen nur wenige Länder.

In der Praxis der Folgenabschätzung überwiegt die Prüfung ökonomischer Aspekte. In allen untersuchten Fällen wurden ökonomische Folgen zumindest formell untersucht, während soziale und Umweltaspekte bei nur etwa der Hälfte der Fälle thematisiert wurden. Nur in vier der 22 Fälle wurde eine substanzielle Analyse aller drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung durchgeführt. Allerdings kann es ja durchaus sachgerecht sein, dass Teilaspekte nicht weiter behandelt werden, weil beispielsweise Umwelt- oder soziale Auswirkungen nicht zu erwarten sind. In den Fallstudien zeigte sich, dass in immerhin 62 Prozent der Fälle die ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen angemessen untersucht wurden. Allerdings kann bei der Auswahl der Fälle ein starker Bias zugunsten umfassender und substanzieller Folgenabschätzungen angenommen werden, weil diese bevorzugt für Forschungsprojekte wie EVIA angeboten werden und die beteiligten Beamten dazu auskunftswilliger sind.

Oft wird die Meinung vorgetragen, dass rigide quantifizierende Methoden dazu führen, dass nicht oder nur schwer quantifizierbare Güter, sei es Umweltqualität, langfristige oder weit verteilte Nutzen oder Innovationen gegenüber den unmittelbaren Kosten unterbewertet würden (Niestroy 2008). Insbesondere Kosten-Nutzen-Analysen seien in dieser Hinsicht problematisch. Unsere empirischen Analysen belegen dies. Allerdings zeigt sich auch, dass quantifizierende Methoden nur selten angewendet werden. Nur im Bereich der Bürokratiekostenmessung haben sich entsprechende Verfahren gut etabliert, allerdings werden daraus keine besonderen Nachteile für umweltpolitische Vorhaben erwartet (Gebauer 2008).

Die verantwortlichen Beamten führen für ihre Zurückhaltung bei der Anwendung quantifizierender Methoden eine Reihe von Gründen an. Zum einen fehle es an Ressourcen wie Daten, Zeit, Budget und Expertise für unterstützende Studien. Zum anderen sind Beamte häufig skeptisch gegenüber Quantifizierung beziehungsweise Monetarisierung wegen der mit der Aggregation verbundenen Informationsverluste. In nur wenigen Ländern werden in den Richtlinien auch Multikriterien- oder Risikoanalysen als Methoden der Folgenabschätzung genannt.

Datenlücken scheinen besonders dann gravierend zu sein, wenn die politische Ebene, auf der die Gesetze beschlossen werden, eine andere ist, als die auf der vollzogen wird. In keiner Jurisdiktion gibt es Vereinbarungen zur Kooperation zwischen den Ebenen, und entsprechend schwer fällt es in vielen Fällen, den Modus von Abgrenzung der Zuständigkeiten zu verlassen und kooperativ an der Folgenabschätzung zu arbeiten.

Fehlende Transparenz

In vielen Ländern werden Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung mit der Folgenabschätzung verknüpft. Damit sollen

eventuelle Datenlücken geschlossen, aber auch Meinungen betroffener Interessengruppen einbezogen werden. Selten werden Interessengruppen auch am Design der eigentlichen Folgenabschätzung beteiligt. In solchen Fällen, wenn beispielsweise die Problembeschreibung gemeinsam erarbeitet oder die Methoden der Folgenabschätzung diskutiert werden, werden die Resultate der Folgenabschätzungen zusätzlich legitimiert und gewinnen damit an Einfluss. Eine Ausnahme stellen die skandinavischen Länder dar, in denen die Durchführung von Folgenabschätzungen bei besonders bedeutenden Gesetzesvorhaben an Kommissionen delegiert wird, die aus Beamten, Parlamentariern, Wissenschaftlern und Vertretern von Interessengruppen besetzt werden (Veit 2008).

In der Europäischen Kommission und in Großbritannien werden vergleichsweise umfassende Berichte über die Durchführung und die Ergebnisse des Verfahrens veröffentlicht. In der Kommission wird mittlerweile sogar jedes Impact Assessment einer Qualitätskontrolle unterzogen und das Ergebnis daraus ebenfalls veröffentlicht. Von einer solchen Transparenz sind die meisten Mitgliedstaaten weit entfernt. In der Regel werden allenfalls kurze Memoranden als Vorblätter für die Gesetze verfasst, in denen die wesentlichen Ergebnisse dargelegt werden. Berichte, aus denen methodische oder prozedurale Aspekte hervorgehen würden, werden in nur wenigen Ländern veröffentlicht.

Ansatzpunkte zur Verbesserung

Unsere Länder- und Fallstudien zeigen, dass die Potenziale von Politikfolgenabschätzung zur Integration von Nachhaltigkeitsaspekten noch nicht ausgeschöpft werden. Soweit auf Nachhaltigkeitsaspekte Bezug genommen wird, dominiert die Konzeption von Nachhaltigkeit als Drei-Säulen-Ansatz, der ökonomische, soziale und Umweltaspekte betrifft. Eine systematische Erwägung langfristiger Folgen, unintendierter Nebenfolgen, kumulativer oder grenzüberschreitender Effekte findet nicht statt. Nachhaltigkeitsstrategien sind selten ein expliziter Referenzpunkt. Ausnahmen sind die Europäische Kommission, Irland, Belgien, Großbritannien und die Schweiz. Ebenso werden selten Checklisten, Indikatoren und Methoden genannt, die eine Prüfung von Nachhaltigkeitsaspekten unterstützen würden (Berger 2008). Interessanterweise sind mit der Ausnahme der Niederlande und der Europäischen Kommission in keinem Land Umwelt- oder Sozialministerien mit der Koordination beauftragt oder haben ein Mandat zur Unterstützung anderer Ressorts. Es ergeben sich also zahlreiche Ansatzpunkte zur Verbesserung der Systeme wie auch der Praxis von Folgenabschätzung im Hinblick auf Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte. Allerdings wird in den meisten Ländern Folgenabschätzung nach wie vor als ein Instrument der Kostenreduktion gesehen, die Entdeckung und Nutzung als Instrument zur Integration von Nachhaltigkeits- und Umweltaspekten steht vielerorts noch aus.

Damit Folgenabschätzungen in diesem Sinne genutzt werden, ist eine Reihe von Verbesserungen der Praxis in den meis-

ten Ländern denkbar:

- Explizite und politisch hochrangig unterstützte Orientierung der Verfahren von Politikfolgenabschätzung auf Nachhaltigkeitsaspekte, eine Bezugnahme auf die Nachhaltigkeitsstrategie, die darin vorhandenen Ziele und Indikatoren.
- Frühzeitige Beteiligung von Ressorts und substaatlichen Ebenen schon in der Konzeption von neuen Politiken, etwa in Form von Ad-hoc-Arbeitsgruppen zur Durchführung der Folgenabschätzungen.
- Angebot von Trainingsmaßnahmen, Bereitstellung von Ressourcen und letztlich auch Personal.
- Bereitstellung und Unterstützung von Methoden, mit denen auch nicht oder nur schwer quantifizierbare Folgen angemessen berücksichtigt werden, sowie Verfahren, mit denen Stakeholder einbezogen werden können (1).
- Beteiligung der Umweltressorts an der Koordination und Unterstützung von Folgenabschätzung.
- Entwicklung von Verfahrensregeln, um betroffene Ressorts der substaatlichen Ebene einzubeziehen.
- Veröffentlichung der Ergebnisse und Angaben zum Prozess der Folgenabschätzungen sowie die Einbeziehung von Stakeholdern bei der Durchführung.
- Durchführung von Qualitätskontrollen hinsichtlich der Durchführung der Politikfolgenabschätzung.

Diese Ansatzpunkte setzen voraus, dass es einen politischen Willen gibt, Folgenabschätzung zu unterstützen. Es reicht nicht aus, nur Richtlinien zu verfassen und eine Koordinationseinheit einzurichten. Die Praxis von Folgenabschätzung muss auch in der Hierarchie von Administrationen Berücksichtigung und eine entsprechende Unterstützung finden. Damit könnte auch ein Kulturwandel in den Ressorts einhergehen. Problemlösung und interdisziplinäre Zusammenarbeit könnten ein stärkeres Gewicht gegenüber der Verteidigung von Ressortegoismen erhalten.

Anmerkung

- (1) Eine Übersicht verschiedener Verfahren findet sich auf der Webseite: <http://www.sustainabilitya-test.net>

Literatur

- Berger, G.: Sustainability Impact Assessment: European Approaches. In: OECD: Conducting Sustainability Impact Assessments. Paris 2008, S. 15-34.
- Gebauer, J.: The Economic Cost of Environmental Legislation: Looking at the German Standard Cost Measurement and the EU Action Programme for the Reduction of Administrative Burdens from an Environmental Law Perspective. In: ELNI Review 1/2008, S. 25-38.
- Hertin, J. / Turnpenny, J. et al.: Rationalising the Policy Mess? Ex ante Assessment and the Utilisation of Knowledge in the Policy Process. In Press.
- Jacob, K. / Hertin, J. et al.: Improving the Practice of Impact Assessment. Berlin 2008.
- Jacob, K. / Hertin, J. et al.: Impact Assessment and Sustainable Development: European Practice and Experience. In: George C. / Kirkpatrick, C.: Impact Assessment for a New Europe and Beyond. Cotenham 2007.
- Niestroy, I.: Sustainability Impact Assessment and Regulatory Impact Assessment. In: OECD: Conducting Sustainability Impact Assessments. Paris 2008, S. 41-60.
- Veit, S.: Bessere Rechtsetzung in Deutschland und Schweden: Eine Implementationsanalyse. Potsdam, 2008.
- Wilkinson, D. / Monkhouse, C. et al.: For Better or for Worse? The EU's 'Better Regulation' Agenda and the Environment. London 2005.

AUTOR + KONTAKT

Dr. Klaus Jacob ist Forschungsleiter bei der Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU), Freie Universität Berlin.

FFU, Ihnestr. 22, 14195 Berlin.
Tel.: +49 30 83854492,

E-Mail: jacob@zedat.fu-berlin.de

Briefe zur Interdisziplinarität

Geistes-, Natur-, Ingenieur- und Sozialwissenschaften, Kunst & Handwerk im Dialog

NEU im oekom verlag, München. Mehr Informationen unter www.oekom.de/zeitschriften/briefe-zur-interdisziplinaritaet

01
Juni 2008

Schwerpunkt in Heft 01:
Einzelkämpfer

Andrea von Braun Stiftung
voneinander wissen

oekom
verlag

Briefe zur Interdisziplinarität ist eine Publikation der Andrea von Braun Stiftung, Düsseldorf. Mehr Informationen zur Stiftung und ihren Zielen finden Sie unter www.avbstiftung.de

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