

Kontakt

Dr. Götz Konzendorf
 Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
 Speyer
 Freiherr vom Stein Straße 4, D-67346 Speyer
 Tel.: + 49 (0) 6232 / 654 398
 E-Mail: gkonzendorf@dhv-speyer.de

»

Sustainability Impact Assessment – Erste Erfahrungen und ein Ausblick zur Nachhaltigkeitsprüfung

von Martin Socher, Staatliches Umweltfachamt Leipzig

Im ersten Bericht zur Nachhaltigkeitsprüfung in Heft 1/2000 der TA-Datenbank-Nachrichten wurde das Konzept des „Sustainability Impact Assessment“ (SIA) der Europäischen Kommission vorgestellt. Nachhaltigkeitsindikatoren, Signifikanzkriterien und die Einführung von Szenarien stellen wesentliche Voraussetzungen für die methodisch konsistente Durchführung von Nachhaltigkeitsprüfungen dar. In diesem zweiten Beitrag zu diesem Thema wird der Phase II Report von Kirkpatrick und Lee einer kritischen Analyse unterzogen. Es kann vorläufig abgeleitet werden, dass die Nachhaltigkeitsprüfung einen wichtigen Baustein zur Operationalisierung des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung darstellen könnte. Thesenartig wird formuliert, wie zukünftig die Wechselwirkungen zwischen Technikfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung gestaltet werden könnten.

Rückblick

Das Scheitern der sogenannten Millenniumsrunde der Welthandelsorganisation (WTO) in Seattle entstand als Resultat der Komplexität der verhandelten Materie und des extremen Drucks einer (über das Internet) gut organisierten Gegnerschaft, der die Globalisierung und Liberalisierung des Welthandels schon seit langem ein Dorn im Auge ist. Neben wenig

begründeten und unterschweligen Ängsten spielte vor allen Dingen die Furcht vor Lohn-, Sozial- und Umweltdumping eine entscheidende Rolle für die öffentliche Ablehnung einer weiteren Liberalisierung des Welthandels. Die Gegner eines völlig liberalisierten Welthandels befürchten, dass durch Dumping und Subventionierung in den sich wirtschaftlich entwickelnden Ländern Fehlentwicklungen ausgelöst werden, die letztlich dazu führen, dass in den entwickelten Ländern Arbeitsplätze wegfallen und es über den Preiswettbewerb zu negativen sozialen und ökologischen Beeinträchtigungen auf globaler Ebene kommt.

Zwei Aspekte sind hierbei bemerkenswert:

- Der neue Ansatz der WTO besteht gerade darin, diesen negativen Entwicklungen entgegenzusteuern.
- Gegner eines liberalisierten Welthandels haben offensichtlich einen ähnlichen Wertekanon wie die Gegner neuer Technologien und berücksichtigen antizipierte Einflüsse auf Gesellschaft, Arbeits- und Umwelt im weiteren Sinne ganzheitlich.

Freier Welthandel und neue Technologien sind in vielfacher Hinsicht untereinander verknüpft, so dass die Ähnlichkeiten im Wertekanon unvermeidbar sind. Konfliktprävention wäre für die WTO möglich gewesen, wenn die inhaltlichen Unzulänglichkeiten der geplanten Maßnahmen und die sich abzeichnenden Konflikte durch eine offensivere Darstellung nachhaltiger Konzepte besser mit der kritischen Öffentlichkeit kommuniziert worden wären. Der Ansatz der Europäischen Kommission, diese Konfliktbewältigung durch eine Nachhaltigkeitsprüfung (NP) bzw. „Sustainability Impact Assessment“ zu gestalten, ist deshalb notwendig und richtig. Methodenkritisch sind folgende Fragen zu stellen:

1. Inwieweit ist ein stark schematisiertes Verfahren geeignet, komplexe Sachverhalte so aufzuarbeiten, dass sowohl der Erkenntnisgewinn als auch die herausgearbeitete Entscheidungsrelevanz dem Anspruch der Prüfung gerecht werden?
2. Könnte die Nachhaltigkeitsprüfung methodisch konsistent eingesetzt werden, um allgemein Projekte, Programme oder auch neue Technologien hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit zu bewerten?

Der Ansatz der Nachhaltigkeitsprüfung ist weitgehend an die Methodik der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) angelehnt. Dies hat den positiven Aspekt einer hohen Wiedererkennungswahrscheinlichkeit, aber auch einen negativen (Bias) Effekt der Reflexion unerfüllter Hoffnungen hinsichtlich der Wirksamkeit der UVP (Socher 2000).

Allgemein akzeptiert ist die These, dass das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung dringend operationalisiert werden muss, um durchgesetzt, weiterentwickelt und öffentlich anerkannt zu werden. In diesem Zusammenhang erscheint es geboten, mit der Operationalisierung zu beginnen und mit hinreichend bedeutsamen Projekten zu demonstrieren, wie die dazugehörige Nachhaltigkeitsprüfung durchgeführt und bewertet werden kann. Im Rahmen des Phase I Reports von Kirkpatrick, Lee und Morrisey wurde der Europäischen Kommission der Vorschlag zur Methodik von Nachhaltigkeitsprüfungen für Abkommen im Rahmen der WTO vorgelegt (vgl. Socher 2000). Der Phase II Report wurde der Kommission zeitlich unmittelbar danach präsentiert und enthält eine breit angelegte Abschätzung der positiven und negativen Folgen von WTO Vereinbarungen auf die Nachhaltige Entwicklung. Kirkpatrick und Lee, die Autoren der zweiten Studie, gingen davon aus, dass die von der Kommission geforderte breit angelegte, aber wenig in die Tiefe gehende Abschätzung nicht hinreichend sei, den großen Umfang und die weitreichende Wirkung der WTO-Vereinbarungen abschließend abzubilden (Kirkpatrick, Lee 2000).

Einblick

Die Nachhaltigkeitsprüfung wurde dafür entwickelt, den Europäischen Institutionen ein modernes Instrument für die Verhandlungen der WTO in Seattle zur Verfügung zu stellen. Den beteiligten Gruppen war klar, dass es inhaltlich und zeitlich kaum möglich war, mehr als nur vorläufige Analysen und Abschätzungen hinsichtlich der Nachhaltigkeit von WTO-Vereinbarungen vorzunehmen. Hinzu kommt, dass die Methodik neu war und noch nicht an weniger komplexen Projekten der Politikberatung erprobt werden konnte. Bekannt ist, dass Politikberatung weitestgehend prozessorientiert abläuft, d.h., dass der Erkenntnisgewinn im

Verlauf eines Beratungsprojektes, der dabei ablaufende Diskurs und die Beteiligung verschiedenster Akteure für die Politiker oftmals interessanter und wichtiger als das Produkt ist. Diese Feststellung stellt ein aktuelles Problem der Nachhaltigkeitsprüfung dar; durch normative Vorgaben, hochgradige Strukturierung und (bisher zumindest) enormen Zeitdruck konnte der partizipative, prozess- und diskursorientierte Charakter moderner Politikberatung weder berücksichtigt noch hinsichtlich seiner Wirkungen auf das Ergebnis analysiert werden.

Ungeachtet dessen zeigen die vorläufigen Bewertungen im Rahmen des Phase II Reports die grundsätzliche Anwendbarkeit der Nachhaltigkeitsprüfung auch für komplexe Fragestellungen.

Das Vorgehen

Die Nachhaltigkeitsprüfung ist so angelegt, dass soziale, wirtschaftliche und Umweltwirkungen von Maßnahmen zunächst einzeln betrachtet und bewertet werden, abschließend erfolgt die Gesamtbewertung. Im Anschluss daran werden Maßnahmen zur Verstärkung positiver und Verminderung negativer Effekte von (in diesem Fall) Handelsvereinbarungen im Rahmen der WTO abgeleitet. Dies ist das eigentliche Ziel der Prüfung. Da diese Maßnahmen für globale Märkte abzuleiten waren, bestand die Notwendigkeit, weitere Anforderungen zu erfüllen:

- Im Rahmen einer Szenarienanalyse sollten differenziert für jede Maßnahme folgende Szenarien betrachtet werden:
 - *Szenario A* als Basisszenario sollte die mögliche Entwicklung unter Berücksichtigung der bereits geltenden Vereinbarungen darstellen
 - *Szenario B* beschreibt ein (mittleres) Szenario unter Berücksichtigung der Positionen der Europäischen Union und deren Umsetzung in WTO-Vereinbarungen
 - *Szenario C* beschreibt die weitergehende und schnellere Liberalisierung insbesondere unter einer eingeschränkten Berücksichtigung von Maßnahmen zur Abmilderung von negativen sozialen

und Umwelteffekten des offenen Welt-handels.

- Die Abbildung der Szenarien erfolgte auf vier Ländergruppen mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen
 - die Europäische Union
 - die Entwicklungsländer
 - innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer die sogenannten least developed countries (nach WTO Definition) und
 - die Welt als globaler Markt mit allen relevanten Akteuren.

Da Szenarien und Ländergruppen gleichermaßen für alle Handelsvereinbarungen berücksichtigt werden mussten, war es notwendig

- für einzelne Maßnahmen Schwerpunkte der Wirkungsanalyse abzuleiten,
- Wirkungspfade zu identifizieren und kumulative, indirekte und Rückkopplungseffekte zu berücksichtigen und
- die Signifikanz der Wirkungen unter Anwendung der Nachhaltigkeitsindikatoren zu bestimmen.

Es wurden insgesamt fünfzehn verschiedene Handelsabkommen untersucht und damit fast vollständig die inhaltlichen und politischen Ziele der WTO Runde abgedeckt. Es ist nicht überraschend, dass die Autoren zusammenfassend feststellen, dass alle Maßnahmen der WTO soziale, wirtschaftliche und Umweltfolgen nach sich ziehen und dabei entweder positive oder negative Wirkungen entfalten. Ausmaß und Richtung der Wirkungen sind kontextabhängig, wobei insbesondere die Gruppe der Entwicklungsländer betroffen ist. Dies soll im Folgenden anhand zweier Beispiele kurz dargestellt werden.

Vereinbarung über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen

Direktinvestitionen transnationaler Unternehmen spielen eine entscheidende Rolle im Rahmen des freien Welthandels. Die Gastländer erwarten davon eine spürbare Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation und weitere spin offs im Umfeld der Investitionsmaßnahme, im Gegenzug erwarten die investierenden Unternehmen, dass ihre Investitionen durch

den Staat geschützt werden und das restriktive fiskalische und ordnungspolitische Maßnahmen auf ein absolutes Minimum reduziert werden. Szenario B enthält die wesentlichen Forderungen der EU:

- Die WTO ist das institutionelle Forum für die transparente Regelbildung;
- WTO Mitgliedsländer können weiterhin auf ihrem Territorium, unter Beachtung der WTO Regeln, ökonomische Aktivitäten ordnungspolitisch regeln;
- Direktinvestitionen sollten die Kriterien der Nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen;
- Direktinvestitionen in Entwicklungsländern sollten in Übereinstimmung mit deren allgemeinen Entwicklungszielen erfolgen.

Das Szenario C entspricht der vollständigen Liberalisierung der Direktinvestitionen mit offenen wettbewerblichen Rahmenbedingungen ohne Berücksichtigung sozialer Sicherheitsnetze und des Umweltschutzes.

Die Vorstellungen der Europäischen Union (EU) im Sinne des Szenarios B lassen für alle Ländergruppen positive Entwicklungen erwarten, dagegen müsste die Gruppe der Entwicklungsländer die vollständige Liberalisierung der Direktinvestitionen mit ökonomischen und gesellschaftlichen Unausgewogenheiten und verstärktem negativem Umweltdruck bezahlen. Da Direktinvestitionen horizontale Maßnahmen mit weitreichenden Auswirkungen auf andere Politikbereiche darstellen, liegt hier einer der wesentlichen Verhandlungsschwerpunkte kommender WTO Runden.

Handel und Umwelt

Umweltfragen sind oftmals der Schlüssel zur erfolgreichen Gestaltung konkreter Maßnahmen auf globalen Märkten. Dies bedeutet insbesondere, dass das Vorbeugeprinzip Beachtung finden muss und Produkte und Produktionsverfahren auch dann restriktiv behandelt oder verboten werden können, wenn eine wissenschaftliche Risikoanalyse der möglichen Umweltbelastungen und/oder der Beeinträchtigung der öffentlichen Gesundheit nur qualitativ und nicht vollständig möglich ist. Die Forde-

rungen der EU sind in Szenario B enthalten und berücksichtigen

- Klarheit hinsichtlich der Wechselwirkungen zwischen WTO Regeln und multilateralen Umweltabkommen;
- Klarheit hinsichtlich der Wechselwirkungen zwischen WTO Regeln und Prozess- und Produktionsanforderungen wie sie z.B. aus Umweltlabeln abgeleitet werden können, die auf Lebenszyklusanalysen basieren.

Das Liberalisierungsszenario beinhaltet im wesentlichen die Forderungen der EU erweitert um die Abschaffung von Subventionen (zur Förderung von Überproduktionen) für die Landwirtschaft, die Fischerei, die Forstwirtschaft und die umweltbelastende Energiewirtschaft sowie die Abschaffung von Handelsbarrieren für Umwelttechnologien und -dienstleistungen. Die vorläufige Analyse der Szenarien ergibt, dass positive Effekte in diesem Bereich vor allen Dingen durch die vollständige Liberalisierung zu erwarten sind, dies gilt für alle Ländergruppen, wobei der Wegfall der Subventionen die entscheidende Rolle spielt. Da letzteres sowohl auf EU Ebene (Agrarsubventionen) und de facto in allen Nationalstaaten kaum durchsetzbar ist, wird wohl eher der pragmatische Ansatz der weiteren Einführung international abgestimmter Umweltstandards und deren Einführung insbesondere in den Entwicklungsländern unter Berücksichtigung externer Ressourcen und technischer Hilfe gegangen werden müssen, um zukünftig den Welthandel umweltverträglich und damit auch nachhaltig gestalten zu können.

Ausblick

Mit der vorläufigen Nachhaltigkeitsprüfung von Maßnahmen im Rahmen der WTO hat die EU einen wesentlichen Schritt zur Operationalisierung des Nachhaltigkeitskonzeptes geleistet. Mit der Entwicklung einer strukturierten Methodik gelang es zudem, äußerst komplexe Maßnahmen verschiedenster Politikbereiche systematisch zu bewerten und eine erste Wirkungsanalyse vorzunehmen. Für die weiteren WTO Verhandlungen sind nunmehr die Maßnahmen abzuleiten, mit denen negative Effekte abgemindert und positive Effekte von Handels-

abkommen verstärkt werden können, um deren Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Dabei sind folgende Kriterien zu berücksichtigen:

Relevanz: Maßnahmen müssen geeignet sein, identifizierte Defizite zu bewältigen.

Durchführbarkeit: Maßnahmen müssen praktikabel hinsichtlich der rechtlichen, organisatorischen und technischen Ausgangsbedingungen sein.

Kosteneffektivität: Zum Erzielen der gewünschten Verbesserungen sind die kostengünstigsten Lösungen einzusetzen.

Kohärenz: Maßnahmen sollten untereinander abgestimmt und in Übereinstimmung mit den Zielen der Nachhaltigen Entwicklung durchgeführt werden.

Kompetenz: Maßnahmen sollten nicht die Maßnahmen anderer, kompetenterer Akteure duplizieren.

Diese Kriterien stellen einen umfangreichen und weitreichenden Anspruch dar. Es könnte davon ausgegangen werden, dass in absehbarer Zeit Nachhaltigkeitsprüfungen und daraus ableitbare Folgemaßnahmen zumindest in der EU bzw. für Projekte der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission zu einem notwendigen Standardinstrument der Projekt- oder Programmentwicklung gehören werden. Sollte dies eintreten, dann hätte dies auch Folgen für die Politikberatung im Allgemeinen und die Technikfolgenabschätzung im Besonderen.

Thesen

1. In vielen Politikbereichen könnte eine Nachhaltigkeitsprüfung basierend auf einem einheitlichen methodischen Gerüst eingeführt werden. Ergebnisse von Politikberatungsprozessen könnten mit dieser Methodik vergleichbar werden. Fraglich ist, ob die Politik dafür eine Nachfrage hat.
2. Die Operationalisierung des Konzeptes der Nachhaltigkeit ist dringend erforderlich, erprobte Methoden könnten die dafür notwendigen Prozesse beschleunigen und harmonisieren.
3. Der aktuelle Diskussionsstand zur Nachhaltigkeitsprüfung beinhaltet nur ungenügend die Ansprüche politikberatender Technikfolgenabschätzung. Die TA könnte

sich zukünftig entweder eigenständig der Nachhaltigkeitsprüfung projektbezogen bedienen oder als Teil von Nachhaltigkeitsprüfungen systematisch technikinduzierte Wirkungen konkreter Maßnahmen aufarbeiten. Beide Möglichkeiten erschließen der TA den Zugriff auf ein neues Klientel.

4. Mit der Nachhaltigkeitsprüfung wird ein neues Instrument zur Politikberatung angeboten, dadurch entsteht mehr Wettbewerb und Vielfalt im Beratungsgeschäft. Systemanalyse, Verdichtung der Bewertungsergebnisse und ableitbare Maßnahmeprogramme sind sowohl der Technikfolgenabschätzung als auch der Nachhaltigkeitsprüfung immanent, so dass zukünftig noch ausgeprägter als bisher der Kunde auswählen kann, welche Beratungsmethodik seinen Ansprüchen am besten gerecht wird.

Literatur

Kirkpatrick, C.; Lee, N., 1999: WTO New Round – Sustainability Impact Assessment Study, Phase Two Report. Institute for Development Policy and Management and Environmental Impact Assessment Centre, University of Manchester

<http://fs2.idpm.man.ac.uk/sia/Phase2/Report.html>

Socher, M., 2000: Das Konzept des „Sustainability Impact Assessment“ der Europäischen Kommission – mehr als ein neuer methodischer Ansatz? TA-Datenbank-Nachrichten Nr. 1, 9. Jahrgang – März 2000, FZK, ITAS, Karlsruhe

Kontakt

Dr. Martin Socher
 Staatliches Umweltfachamt Leipzig
 Postfach 241215, D-04332 Leipzig
 Tel.: + 49 (0) 341 / 242 1502
 E-Mail: martin.socher@stufal.smu.sachsen.de

« »