035213/EU XXIII.GP
Eingelangt am 17/04/08

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, 30.1.2008
SEK(2008) 120

Ausschuss für Folgenabschätzung

Bericht für das Jahr 2007

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Zweite strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union

{KOM(2008) 32 endgültig}

1. Zusammenfassung

Der Ausschuss für Folgenabschätzungen wurde am 14. November 2006 von Präsident Barroso zur unabhängigen Qualitätsverbesserung und –kontrolle der von den Kommissionsdienststellen erstellten Folgenabschätzungen eingesetzt. In diesem Bericht werden die Arbeiten beschrieben, die der Ausschuss im ersten Jahr seit seiner Schaffung durchgeführt hat, und es werden Empfehlungen für die künftige Tätigkeit des Ausschusses gegeben.

Das **Folgenabschätzungssystem** der Kommission soll durch eine integrierte und ausgewogene Bewertung von Problemen und alternativen Vorgehensweisen eine faktenbasierte politische Entscheidungsfindung innerhalb der Kommission ermöglichen. Der Ausschuss soll dieses Konzept durch eine unabhängige und konzentrierte Prüfung der Qualität der von den Kommissionsdienststellen erstellten Folgenabschätzungen und der darin enthaltenen Analysen ergänzen und verstärken.

Der Ausschuss hat dafür Sorge getragen, dass er als **unabhängiges und unparteiisches** Unterstützungs- und Kontrollgremium innerhalb der Kommission seinen Aufgaben nachkommen kann. Die Ausschussmitglieder werden vom Präsidenten der Kommission *ad personam* ernannt und arbeiten in seiner Zuständigkeit, unabhängig von den Kommissionsdienststellen, von den anderen Mitgliedern des Kollegiums der Kommissare und von Lobbygruppen. Sie achten stets darauf, dass sie die Unterscheidung zwischen ihrer Rolle als Kommissionsbeamte und ihrer Rolle als Ausschussmitglieder in vollem Umfang wahren und machen im Fall eines (vermeintlichen) Interessenkonflikts von der Möglichkeit Gebrauch, nicht an der Beschlussfassung teilzunehmen. Der Ausschuss hat wiederholt bei Bedarf weitere externe Sachverständige zu Rate gezogen, dabei aber Lobbygruppen keinen Zugang zu den Beratungen im Einzelfall gegeben.

Der Ausschuss ist stets bemüht gewesen, die Ergebnisse seiner Arbeit weitestgehend **offen** zu legen. Seine Empfehlungen sind allen Kommissionsbediensteten **zugänglich** und, angefangen bei der Konsultation zwischen den Dienststellen, bis hin zur endgültigen Annahme durch das Kollegium, ein förmlicher **Bestandteil der kommissionsinternen Beschlussfassung**. Die Stellungnahmen des Ausschusses werden auch den anderen EU-Organen sowie der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt, sobald die entsprechende Initiative der Kommission angenommen worden ist. Der Ausschuss hat sich und seine Arbeit auf einer Konferenz im Juni 2007 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Die Arbeitsmethoden des Ausschusses haben sich als **effizient und wirksam** erwiesen. Seit der Ausschuss im Februar 2007 seinen normalen Betrieb aufgenommen hat, hat er über 100 Folgenabschätzungen geprüft, die praktisch alle Maßnahmen des Arbeitsprogramms der Kommission für das Jahr 2007 abgedeckt haben. In allen Fällen hat der Ausschuss ausführliche Empfehlungen für Verbesserungen abgegeben, die im Allgemeinen ein überaus konstruktives Feedback der zuständigen Dienststellen ausgelöst haben. Infolge der Stellungnahmen des Ausschusses haben sich die Folgenabschätzungen in den meisten Fällen deutlich verbessert. In den Fällen, in denen umfangreiche Verbesserungen für notwendig erachtet wurden, hat der Ausschuss eine zweite Stellungnahme abgegeben, in der die zuständigen Dienststellen aufgefordert wurden, eine überarbeitete Folgenabschätzung vorzulegen.

Der Ausschuss hat anerkannt, dass die **Qualität der Folgenabschätzungen** zunehmend besser wird. Gleichwohl hat er auf eine Reihe wiederkehrender Aspekte in Folgenabschätzungen hingewiesen, die noch zu verbessern sind. So bedarf es insbesondere

- einer größeren Kohärenz der Analyse zwischen den wichtigsten Einzelschritten der Folgenabschätzung,
- einer klareren Bestimmung von Problemen, Zielen und Optionen,
- klarer definierter Ausgangswerte für den Vergleich möglicher Alternativen und
- besserer Leitlinien für die Ermittlung des angemessenen Analyseaufwands, der im Verhältnis zu der politischen Wichtigkeit oder den voraussichtlichen Folgen der Initiative steht.

Der Ausschuss hat zur Weiterentwicklung der **Folgenabschätzungsmethodik** beigetragen. In Fällen, in denen der von der Kommission erstellte Leitfaden zur Folgenabschätzung unzureichend war, hat er versucht, fallspezifische, praktische Lösungsvorschläge auszuarbeiten, bewährte Praktiken zu ermitteln und Standards festzulegen, sofern diese nicht ausdrücklich im Leitfaden genannt wurden.

Neben den konkreten Empfehlungen, die Teil der Qualitätskontrolle (d.h. der Hauptaufgabe des Ausschusses) sind, hat der Ausschuss auch immer öfter seine **Unterstützung** und seinen **Rat** im Vorfeld der eigentlichen Folgenabschätzungsarbeit angeboten, sei es für horizontale Aspekte oder in spezifischen Einzelfällen. Generell ist, was die Ausarbeitung von Initiativen betrifft, die „Folgenabschätzungskultur“ bereits in den meisten Kommissionsdienststellen fest verwurzelt, wenngleich noch weitere Verbesserungen möglich und notwendig sind.

Für die **Zukunft** empfiehlt der Ausschuss den Kommissionsdienststellen,

- ihre zentralen Folgenabschätzungskapazitäten gegebenenfalls zu verstärken und dafür Sorge zu tragen, dass Folgenabschätzungen operativer Dienststellen stärker von zentraler Stelle unterstützt werden,
- mit der Folgenabschätzung früher zu beginnen, um insbesondere die Datensammlung zu erleichtern und
- die Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen schon in den frühen Phasen der Folgenabschätzung zu verstärken.

Im Zusammenhang mit der laufenden Überprüfung seines gesamten Folgenabschätzungssystems empfiehlt der Ausschuss zudem der Kommission unter anderem,

- die Bestimmung von Initiativen, für die eine Folgenabschätzung durchgeführt werden muss, anzupassen,
- die frühzeitige Unterstützung zur Verbesserung der Qualität von Folgenabschätzungen zu verstärken und
- Folgenabschätzungsentwürfe dem Ausschuss künftig generell früher vorzulegen.

Der Ausschuss hat anerkannt, dass es zu berücksichtigen gilt, dass dieses erste Arbeitsjahr eine Anlaufphase gewesen ist, und er hat seinerseits eine Reihe eigener Maßnahmen zur Verbesserung des Folgenabschätzungssystems angekündigt.

2. Hintergrund und Mandat des Ausschusses für Folgenabschätzungen

Der Ausschuss für Folgenabschätzungen steht für ein neues, innovatives Konzept der Kommission: Sein Status als unabhängiges Gremium wird vom Präsidenten der Kommission garantiert, aber gleichzeitig muss der Ausschuss auch so in die Organisation und die Verwaltungsverfahren der Kommission eingegliedert sein, dass ein zusätzlicher Nutzen entsteht und die bestehenden Qualitätskontrollsysteme sinnvoll ergänzt werden.

Der Ausschuss wurde am 14. November 2006 vom Präsidenten der Kommission eingesetzt[1]. Damit kam der Präsident seiner in der Vollversammlung des Europäischen Parlaments im April 2006 gemachten Zusage nach, ein ihm persönlich unterstelltes Gremium für die unabhängige Förderung und Kontrolle der Qualität der Folgenabschätzungen der Kommission einzurichten. Die Ausschussmitglieder werden vom Präsidenten der Kommission *ad personam* ernannt und kommen aus Dienststellen, die über die größte Erfahrung in den drei Hauptaspekten einer integrierten Folgenabschätzung (wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen) verfügen[2]. Den Vorsitz im Ausschuss führt der Stellvertretende Generalsekretär, der für den Bereich „Bessere Rechtsetzung" verantwortlich ist. Für jedes Mitglied wird ein Stellvertreter für den Fall seiner Abwesenheit ernannt.

Der Ausschuss ergänzt das bestehende Folgenabschätzungssystem der Kommission, das qualitativ hochwertige Folgenabschätzungen ermöglichen soll und zu diesem Zweck auf folgende Konzepte zurückgreift:

- ein *dezentrales Konzept*, bei dem jede Generaldirektion ihre eigene Folgenabschätzungen nach Maßgabe eines auf eine hohe Qualität abzielenden Standards des kommissionsinternen Leitfadens zur Folgenabschätzung selbst erstellt und von einer dienststellenübergreifenden Lenkungsgruppe der Kommissionsdienststellen unterstützt wird. Die federführende Dienststelle ist dabei auch für die rechtzeitige und angemessene Konsultation der interessierten Parteien zuständig,

- ein *ausgewogenes Konzept*, das die Abschätzung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen sowie gegebenenfalls den Rückgriff auf interne und externe Sachverständige vorsieht, und

- ein in den Strategie- und Programmplanungszyklus der Kommission *integriertes Konzept*.

---

[1] Vergl. Informationsvermerk von Präsident Barroso an die Kommission: „Verbesserung des Systems zur Qualitätsverbesserung und Qualitätskontrolle für in der Kommission durchgeführte Folgenabschätzungen - Der Ausschuss für Folgenabschätzungen" (SEK(2006) 1457). Siehe außerdem: http://ec.europa.eu/governance/impact/iab_en.htm.

[2] Gegenwärtige Zusammensetzung des Ausschusses: Alexander Italianer (Vorsitzender, GS), Jan Höst Schmidt (GD ECFIN), Xavier Prats Monne (GD EMPL), Gert-Jan Koopman (GD ENTR) und Timo Mäkela (GD ENV).

Bei seiner Arbeit achtet der Ausschuss auf eine korrekte Umsetzung des kommissionsinternen Leitfadens und der vereinbarten Standards für die Folgenabschätzung. Der Ausschuss soll die anderen Qualitätssicherungsmechanismen und –verfahren keineswegs ersetzen, sondern sie sinnvoll ergänzen. Dies gilt insbesondere für die Fachreferate zur Unterstützung der Folgenabschätzungen in den einzelnen Kommissionsdienststellen, die dienststellenübergreifenden Lenkungsgruppen zur Begleitung individueller Folgenabschätzungen und die förmliche Konsultation zwischen Dienststellen zu den Vorschlägen, auf die sich die Folgenabschätzungen beziehen.

3. Verfahren und Ergebnisse des Ausschusses

3.1. Die vom Ausschuss geleistete Qualitätskontrolle

Der Ausschuss hat seine Arbeit so organisiert, dass eine unparteiische Qualitätsförderung und –kontrolle auf Basis des kommissionsinternen Leitfadens zur Folgenabschätzung erfolgt, durch die die Qualität der Folgenabschätzungen erhöht wird. Trotz seiner hohen Arbeitsbelastung ist es dem Ausschuss bisher in allen Fällen gelungen, innerhalb der vorgesehenen Fristen Anmerkungen zu positiven Aspekten zu machen und ausführliche Empfehlungen für Verbesserungen abzugeben. Bei seiner Prüfung geht er interaktiv vor, d.h. er hält Rücksprache mit den Dienststellen, die die Folgenabschätzungen erstellen, und er kontaktiert gegebenenfalls zusätzliche externe Sachverständige. Die Antworten, die die Kommissionsdienststellen im Rahmen einer Umfrage gegeben haben, deuten darauf hin, dass es dem Ausschuss gelungen ist, unabhängig, konstruktiv und fristgerecht seiner Arbeit nachzugehen und sachdienliche unparteiische Empfehlungen abzugeben.

Die Arbeitsweise des Ausschusses

Die Konstituierung des Ausschusses erfolgte rasch, so dass die ersten beiden Ausschusssitzungen bereits im Dezember 2006 abgehalten werden konnten. Die Arbeitsverfahren des Ausschusses wurden in vier Pilotfällen erprobt, und im Februar 2007 hat der Ausschuss seinen vollen Betrieb aufgenommen. Er hat seit seiner Einsetzung 24 Sitzungen abgehalten und insgesamt 102 Folgenabschätzungen geprüft, d.h. ca. 75 % aller im Jahr 2007 von den Kommissionsdienststellen erstellten Folgenabschätzungen und rund 95 % aller Folgenabschätzungen, die erstellt wurden, nachdem er seinen vollen Betrieb aufgenommen hatte. Einschließlich der Zweitstellungnahmen zu erneut vorgelegten Berichten hat der Ausschuss insgesamt 112 Stellungnahmen zur Qualität der Folgenabschätzungsberichte und in allen Fällen Empfehlungen für weitere Verbesserungen abgegeben.

Prüfung einzelner Folgenabschätzungen

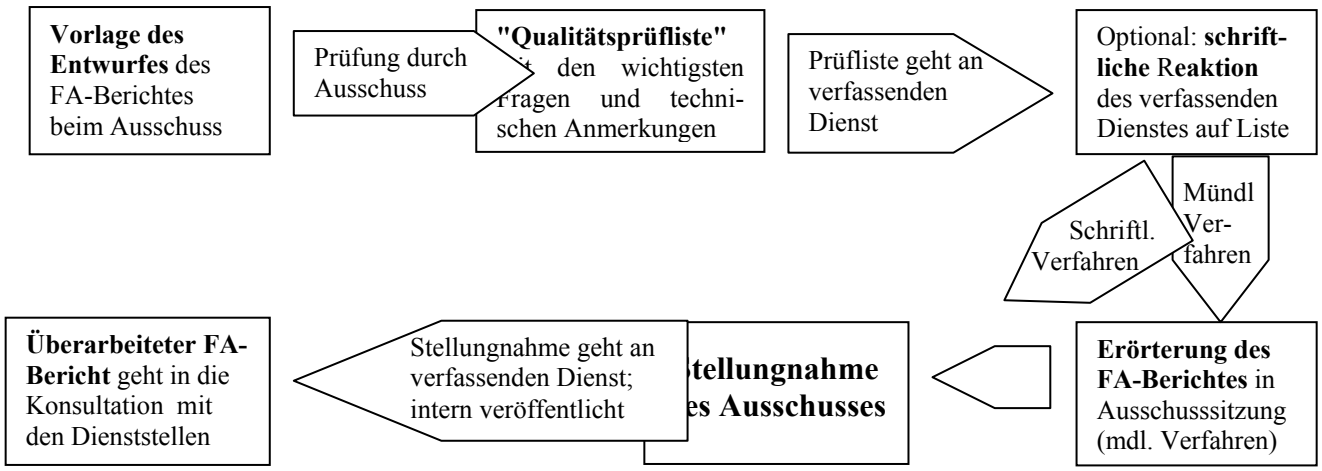
Qualitätskontrollen werden vom Ausschuss gegenwärtig vor allem in der abschließenden Phase der Erstellung einer Folgenabschätzung durchgeführt. Die betreffenden Dienststellen müssen ihren Entwurf des abschließenden Folgenabschätzungsberichts spätestens einen Monat vor dem geplanten Beginn der dienststellenübergreifenden Konsultation zu dem Vorschlag, auf den sich die Folgenabschätzung bezieht, vorlegen. Dies bedeutet, dass die Prüfung durch den Ausschuss in der Regel binnen drei bis vier Wochen abgeschlossen werden

muss. In einigen besonders dringenden Fällen ist diese Frist auch schon auf 5 bis 7 Werktage verkürzt worden.

Der Ausschuss prüft einen Fall entweder im mündlichen oder aber im schriftlichen Verfahren. Der einzige Unterschied zwischen den beiden Verfahren ist, dass beim mündlichen Verfahren die verfassende Dienststelle eingeladen wird, den Fall in einer Zusammenkunft mit den Ausschussmitgliedern zu erörtern, wohingegen diese Kommunikation beim schriftlichen Verfahren eben in schriftlicher Form erfolgt. Von den 112 Folgenabschätzungsberichten, die der Ausschuss im Jahr 2007 (einschließlich erneut vorgelegter Berichte) geprüft hat, wurden 61 im mündlichen Verfahren und 51 im schriftlichen Verfahren bearbeitet.

Für jede ihm vorgelegte Folgenabschätzung übersendet der Ausschuss der verfassenden Dienststelle eine Qualitätsprüfliste, in der die Folgenabschätzung nach Maßgabe der im kommissionsinternen Leitfaden vorgesehenen Einzelschritte sowie wichtiger horizontaler Aspekte wie Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit, Verwaltungslasten und Vereinfachung bewertet wird. Die Prüfliste ist Teil der routinemäßigen Qualitätsförderung, die den verfassenden Dienststellen angeboten wird. Sie enthält zudem Fragen zu Aspekten, die voraussichtlich im Mittelpunkt der abzugebenden Stellungnahme stehen werden.[3]

Abbildung 1: Der Arbeitsablauf bei der Qualitätskontrolle von Entwürfen von Folgenabschätzungsberichten



Auf der Grundlage der Anmerkungen und Erläuterungen, die die verfassende Dienststelle zur Qualitätsprüfliste übermittelt bzw. in der entsprechenden Zusammenkunft mitteilt, erstellt der Ausschuss seine abschließende Stellungnahme. Darin werden nicht sämtliche Anmerkungen aus der Prüfliste wiederholt, sondern die wichtigsten (drei bis sieben) Probleme angesprochen und Empfehlungen für Verbesserungen (in der Reihenfolge ihrer Wichtigkeit) abgegeben.

Wenn der Ausschuss bei der Prüfung eines ihm vorgelegten Folgenabschätzungsentwurfs zu der Einschätzung gelangt, dass dieser sehr umfangreiche Verbesserungen benötigt, empfiehlt er zumeist die Vorlage eines überarbeiteten Berichts für eine zweite Prüfung. Im Jahr 2007 hat der Ausschuss in 10 Fällen um eine solche Neuvorlage gebeten und es den verfassenden

[3] Siehe das im Anhang beiliegende Muster.

Dienststellen in 11 weiteren Fällen überlassen, dies freiwillig zu tun. In 10 dieser Fälle haben die verfassenden Dienststellen ihre Folgenabschätzungen überarbeitet und erneut vorgelegt, und der Ausschuss hat anschließend eine zweite Stellungnahme zu ihrer Qualität abgegeben.[4] Gemäß der Geschäftsordnung des Ausschusses ist für seine Beschlüsse nur eine einfache Mehrheit erforderlich. Gleichwohl ist es dem Ausschuss im Jahr 2007 bei fast allen Abstimmungen gelungen, einen Konsens unter seinen Mitgliedern herbeizuführen.

Die Eigenressourcen des Ausschusses

Die Ausschussmitglieder werden bei ihrer Arbeit von dem vom Generalsekretariat der Kommission gestellten Ausschusssekretariat, von ihren Stellvertretern und von zugewiesenen Mitarbeitern ihrer Dienststellen unterstützt. Insgesamt bewerkstelligen schätzungsweise 15 Vollzeitstellen die tägliche Arbeit des Ausschusses. Das Generalsekretariat stellt dem Ausschuss finanzielle Mittel für den Rückgriff auf externe Sachverständig zur Verfügung, die zu seinen Stellungnahmen beitragen und Studien erstellen, die der Ausschuss im Rahmen der von ihm geleisteten Qualitätsförderung in Auftrag gibt.

Rückgriff auf interne oder externe Sachverständige

Bei der Vorbereitung der Stellungnahmen des Ausschusses kann der Ausschussvorsitzende jede beliebige Kommissionsdienststelle um Mitarbeit bei der Prüfung einer Folgenabschätzung oder um ihre fachliche Meinung zu spezifischen Fragen ersuchen. Falls kein interner Sachverständiger vorhanden oder verfügbar ist, (aber auch aus beliebigen anderen Gründen) kann der Vorsitzende *ad hoc* externe Sachverständige hinzuziehen. Gleichwohl hat die Erfahrung des Ausschusses gezeigt, dass sich durch den extensiven Rückgriff der Kommissionsdienststellen auf externe Sachverständige bei der Erstellung ihrer Folgenabschätzungsberichte für den Ausschuss sowohl die Notwendigkeit, als auch der zusätzliche Nutzen der Hinzuziehung zusätzlichen externen Sachverstands bei der Prüfung verringert. Außerdem erweist es sich bisher aus praktischen Gründen als schwierig, in der kurzen Vorlaufzeit zwischen der Vorlage der Folgenabschätzung und ihrer Erörterung in einer Ausschusssitzung den Bedarf an externen Sachverständigen zu ermitteln und diese hinzuzuziehen.

Aus diesem Grund hat der Ausschuss im Jahr 2007 nur in wenigen Fällen (darunter ein Testfall) auf zusätzliche externe Sachverständige zurückgegriffen; diese haben entweder an der betreffenden Ausschusssitzung teilgenommen oder sachdienliche Auskünfte in einem Gespräch mit Ausschussmitgliedern gegeben. Wenn auf derartigen zusätzlichen externen Sachverstand zurückgegriffen wird, wird dies in der Stellungnahme des Ausschusses ausdrücklich vermerkt.

Bei der Anfang 2007 abgeschlossenen externen Evaluierung des Folgenabschätzungssystems der Kommission[5] wurden mehrere mögliche Änderungen vorgeschlagen. Ein Vorschlag war, externe Sachverständige auf längere Dauer in die Arbeit des Ausschusses einzubeziehen. Der Ausschuss hat diese Möglichkeit in Erwägung gezogen, ist aber angesichts des schon jetzt in den Dienststellen erfolgenden ausgiebigen Rückgriffs auf externen Sachverstand der Auffassung, dass ein zusätzlicher Nutzen eher durch einen gezielteren, von Fall zu Fall erfolgenden Einsatz von über spezifische Fachkenntnisse verfügenden Sachverständigen (eventuell aus einem Pool von internen und externen Experten) bewirkt werden könnte.

---

[4] Bei drei Folgenabschätzungen erging das Ersuchen um Neuvorlage des Berichts im November bzw. Dezember 2007, so dass die Neuvorlage für Anfang 2008 erwartet wird.

[5] http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/tep_eias_final_report_executive_summary_de.pdf.

Die Unabhängigkeit des Ausschusses

Die Mitglieder des Ausschusses (und ihre Stellvertreter) werden vom Präsidenten der Kommission *ad personam* und nach Maßgabe ihrer beruflichen Erfahrung ernannt. Weder verpflichten sie ihre Dienststellen in Bezug auf Folgenabschätzungen zu etwaigen Maßnahmen, noch dürfen ihre Dienststelle ihnen Anweisungen erteilen. Sie haben die Aufgabe, unabhängig von der Kommissionsdienststelle, die den betreffenden Vorschlag ausgearbeitet hat, ihre Expertenmeinung zur Qualität der betreffenden Folgenabschätzung abzugeben. Sie sind zudem verpflichtet, den Vorsitzenden über etwaige Interessen in Kenntnis zu setzen, die ihre Unabhängigkeit bei der Prüfung einzelner Folgenabschätzungen beeinträchtigen könnten und gegebenenfalls ihr Stimmrecht ihrem Stellvertreter zu übertragen.[6] Der Ausschuss hat diese Bestimmung dahingehend ausgelegt, dass sie grundsätzlich für alle Folgenabschätzungen gilt, die von Dienststellen durchgeführt oder unterstützt werden, welche unmittelbar der Zuständigkeit eines Mitglieds unterstehen. Bei Folgenabschätzungen, die dem Ausschuss von einer anderen Direktion der Generaldirektion des betreffenden Mitglieds zur Prüfung vorgelegt worden war, ist er daher *nicht* automatisch davon ausgegangen, dass ein solcher Interessenkonflikt bestehen könnte.

Im Jahr 2007 meldeten Ausschussmitglieder in sechs Fällen einen Interessenkonflikt und nahmen nicht an den betreffenden Diskussionen über die Folgenabschätzungen teil. Von den 21 Fällen, in denen die erneute Vorlage des Folgenabschätzungsberichts erbeten wurde (10 Fälle) bzw. empfohlen wurde (11 Fälle), betrafen sieben Fälle Generaldirektionen von Ausschussmitgliedern.

Der Ausschuss legt den Begriff „Unabhängigkeit“ zudem dahingehend aus, dass er keine Folgenabschätzungen oder seine diesbezüglichen Stellungnahmen mit externen Lobbygruppen erörtert, wobei solche Sachverständige ausgenommen sind, die der Ausschuss um vertraulichen Rat ersucht. Um jedoch den Betroffenen mehr Einblick in seine Rolle und seine Arbeitsweise zu geben, hat sich der Ausschuss im Juni 2007 im Rahmen einer eintägigen Diskussionsveranstaltung vorgestellt.[7]

3.2. Die Qualität der Folgenabschätzungen

Bei der systematischen Prüfung von 102 Folgenabschätzungen im Jahr 2007 sind sowohl allgemeine Stärken als auch wiederkehrende, durchweg verbesserungsfähige Aspekte zutage getreten.

Der Ausschuss wendet bei der Qualitätskontrolle von Folgenabschätzungen der Kommission die in den einschlägigen Kommissionsbeschlüssen festgelegten Standards und Regeln an, so insbesondere den Leitfaden zur Folgenabschätzung[8]. Unter anderem unterstützt der Ausschuss die Kommissionsdienststellen bei der bestmöglichen Umsetzung des Leitfadens für die einzelnen Folgenabschätzungen. Er kann auch zusätzliche Ratschläge zu Aspekten erteilen, die im geltenden Leitfaden noch nicht klar genug geregelt sind. Gleichwohl ist der Ausschuss nicht befugt, neue Bestimmungen für die Folgenabschätzung festzulegen.

Aus den Empfehlungen, die der Ausschuss zu den ihm vorgelegten 112 Entwürfen von Folgenabschätzungsberichten (einschließlich Neuvorlagen) abgegeben hat, lassen sich trotz

---

[6] Siehe Artikel 3 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Ausschusses für Folgenabschätzung (http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/iab_rules_of_procedure_final.pdf).

[7] Siehe http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/iase.htm.

[8] Siehe http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_0791_de.pdf.

der diesbezüglich bestehenden großen Unterschiede rückblickend folgende Schlüsse in Bezug auf allgemeine Stärken und wiederkehrende, verbesserungswürdige Aspekte ziehen:

Positiv ist, dass bei der Erstellung der Folgenabschätzungen zumeist die geltenden Verfahrensbestimmungen eingehalten wurden. So wurden fast alle Folgenabschätzungen den Mindeststandards für die externe Konsultation (der Zielgruppen oder der breiten Öffentlichkeit) gerecht. In einigen Fällen wurden die Ergebnisse der Konsultation allerdings nicht gut in die Analyse eingebunden, und in einigen anderen Fällen bestand gar die Tendenz, die erforderliche Analyse durch Konsultationsergebnisse zu ersetzen. Andere Verfahrensanforderungen, wie die obligatorische Koordinierung zwischen den Dienststellen bei der Konzipierung der Folgenabschätzung und der Veröffentlichung der betreffenden „Fahrpläne" (Roadmaps)[9] usw., wurden hingegen im Allgemeinen erfüllt. Bezüglich der erforderlichen ausgewogenen Abschätzung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen hat der Ausschuss in jedem einzelnen Fall geprüft, ob die Dienststelle, die den betreffenden Vorschlag vorgelegt hatte, klar nachweisen konnte, dass man sich dieser Auswirkungen bewusst war, und ob diese hinreichend analysiert worden waren.

Der Ausschuss hat in seinen Stellungnahmen häufig wesentliche Verbesserungen zentraler Punkte der ihm vorgelegten Folgenabschätzungen empfohlen. Seine ausführlichen Empfehlungen haben sich vor allem auf folgende Aspekte konzentriert:

- Die Kohärenz zwischen den wichtigsten Einzelschritten der Folgenabschätzung (Formulierung des Problems, der Ziele und der Optionen, Abschätzung der möglichen Folgen und Vergleich der Optionen) muss verbessert werden. In vielen Fällen könnte durch eine klarere Formulierung der Ausgangslage der Zusammenhang zwischen den verschiedenen Einzelschritten verbessert werden.
- Die Bemessung eines geeigneten Analyseumfangs: Bei einigen Initiativen mit potenziell beträchtlichen Auswirkungen waren die betreffenden Folgenabschätzungen nicht umfangreich und gründlich genug. Generell sollten all jene Optionen gründlicher geprüft werden, die a.) rechtsverbindlich wären, b.) möglicherweise erhebliche wirtschaftliche, soziale oder ökologische Auswirkungen bzw. einen erheblichen Verwaltungsaufwand zur Folge hätten, oder c.) im Vergleich zu alternativen Vorgehensweise als exzessiv bzw. weniger effizient betrachtet werden könnten. Bei den Initiativen mit eher begrenzten Auswirkungen gab es zudem einige Fälle, in denen die Analyse zu breit gefächert oder zu detailliert war.
- Bei den fünf wichtigsten Einzelschritten der Folgenabschätzung[10] bezogen sich die meisten Empfehlungen auf die Wahl und/oder die Analyse der Politik-Optionen. Während es bezüglich des Raums für Verbesserungen große Unterschiede zwischen den einzelnen Fällen gab, machte der Ausschuss wiederholt Anmerkungen zur Klarheit der Verbindung zwischen den Zielen und den aufgeführten Optionen. In einigen Fällen war bereits bei der Formulierung der Optionen eine Neigung zu der bevorzugten Option festzustellen, was dann oftmals dazu führte, dass sich die

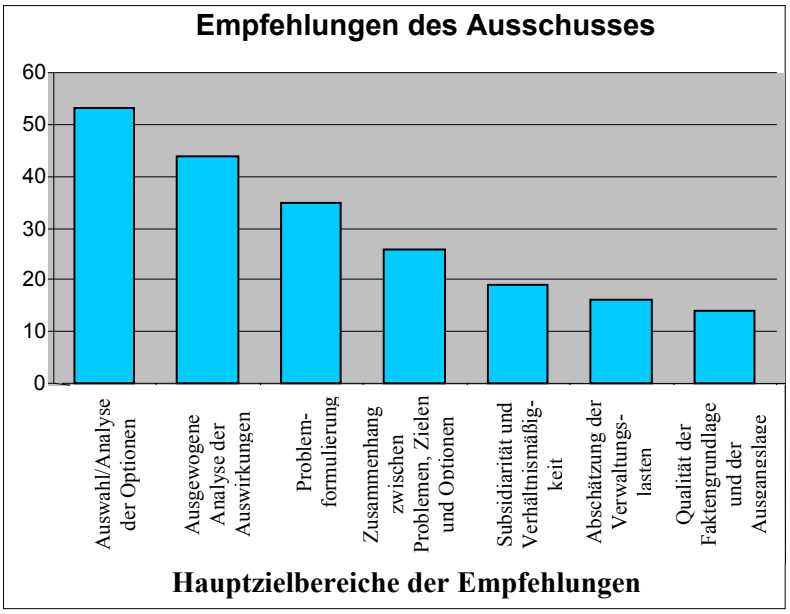
[9] Dies ist immer dann erforderlich, wenn eine Initiative vorgeschlagen wird, die in das Arbeitsprogramm der Kommission aufgenommen werden soll. In der „Roadmap" müssen die Erwägungsgründe für den Vorschlag genannt, sein aktueller Vorbereitungsstand beschrieben sowie die Vorgehensmöglichkeiten und die geplanten weiteren Arbeiten zur Folgenabschätzung aufgeführt werden.

[10] Laut dem kommissionsinternen Leitfaden zur Folgenabschätzung handelt es sich dabei um folgende Einzelschritte: 1. Formulierung des Problems, 2. Zielsetzung, 3. Ermittlung der Politikoptionen, 4. Abschätzung der Folgen der am ehesten in Frage kommenden Optionen und 5. Vergleich der Optionen.

Optionsanalyse zu sehr auf die bevorzugte Option konzentrierte, wohingegen eigentlich auch die anderen Optionen ausführlicher hätten geprüft werden müssen.

- Die erforderliche Verstärkung der Analyse der sozialen Auswirkungen und der Distributionseffekte als Teil einer ausgewogeneren Vorgehensweise bei den drei Eckpfeilern der Folgenabschätzung (wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen).
- Die notwendige Verbesserung der Überprüfung, ob das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden.
- Die Notwendigkeit, zu prüfen, wo Vereinfachungsmöglichkeiten bestehen, ihre Vorteile aufzuzeigen und die Auswirkungen in Bezug auf die Verwaltungslast abzuschätzen (bei zu erwartendem hohem Verwaltungsaufwand insbesondere mit Hilfe des Standardkostenmodells der EU).
- Die Tatsache, dass viele Folgenabschätzungsberichte zu lang sind, d.h. mehr als die empfohlenen 30 Seiten (ohne Anhänge) umfassen.

Abbildung 2: Hauptzielbereiche der Empfehlungen des Ausschusses[11]



3.3. Die Verwendung der Stellungnahmen des Ausschusses

Das Mandat des Ausschusses sieht außer dessen Stellungnahmen zur Qualität einzelner Folgenabschätzungen keine förmliche Einbindung des Ausschusses in das Beschlussfassungsverfahren der Kommission vor. Weder ist der Ausschuss für die Qualität der endgültigen Folgenabschätzungen verantwortlich, noch kann er die Vorlage eines Vorschlags, dessen Folgenabschätzung von mangelnder Qualität ist, zur

[11] Alle angegebenen Zahlen sowie die Analyse der umgesetzten Empfehlungen des Ausschusses gehen auf eine Prüfung von rund 80 Stellungnahmen des Ausschusses zu Folgenabschätzungen von legislativen und nicht-legislativen Initiativen zurück, bei denen die dienststellenübergreifende Konsultation bis Dezember 2007 abgeschlossen war.

politischen Prüfung blockieren. Allerdings wird die Kommission umfassend über die Stellungnahmen des Ausschusses informiert. Die Offenheit der Stellungnahmen des Ausschusses und ihre förmliche Einbindung in das Beschlussfassungsverfahren der Kommission dürften erhebliche Verbesserungen der endgültigen Folgenabschätzungen bewirken. Die Empfehlungen des Ausschusses zur Qualität der endgültigen Folgenabschätzungen scheinen sich bereits jetzt positiv auszuwirken, aber es gibt noch Raum für weitere Verbesserungen.

Die Transparenz der Ausschusstätigkeit nach innen und außen

Die Offenheit der Stellungnahmen des Ausschusses ist eine wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit der vom Ausschuss geleisteten Qualitätskontrolle, da sie den verfassenden Dienststellen einen deutlichen Anreiz liefert, ihre Folgenabschätzungen nach Maßgabe der Empfehlungen des Ausschusses zu verbessern.

Kommissions-intern zirkulieren die Stellungnahmen des Ausschusses zusammen mit den überarbeiteten Folgenabschätzungen zu den betreffenden Initiativen im Rahmen der Konsultation zwischen den Dienststellen und des sich daran anschließenden Beschlussfassungsverfahrens des Kollegiums. Die Protokolle der Ausschusssitzungen werden auf der einschlägigen internen Webseite der Kommission veröffentlicht, die allen Kommissionsdienststellen zugänglich ist. Um hervorzuheben, welche Änderungen nach der Stellungnahme des Ausschusses in den Folgenabschätzungen vorgenommen wurden, sind die Dienststellen aufgefordert, diese in ihren abschließenden Folgenabschätzungsberichten in einem gesonderten Absatz explizit anzugeben. Auf diese Weise wird dafür Sorge getragen, dass die Stellungnahmen des Ausschusses und die daraufhin vorgenommenen Änderungen von allen Kommissionsdienststellen berücksichtigt werden können, wenn diese zu den betreffenden Initiativen im Rahmen der Konsultation zwischen den Dienststellen oder bei der Erörterung der Vorschläge auf politischer Ebene Stellung nehmen.

Extern werden die Stellungnahmen des Ausschusses erst nach der Annahme der betreffenden Vorschläge der Kommission veröffentlicht, was bisweilen Monate dauern kann. So wurden bis Ende 2007 55 der 112 Stellungnahmen auf der Webseite „Europa“ veröffentlicht.[12] Im Ausnahmefall kann eine Dienststelle darum ersuchen, die Stellungnahme zurückzuhalten. In diesem Fall entscheidet der Ausschuss über das weitere Vorgehen.

Positive Auswirkungen der vom Ausschuss geleisteten Arbeit

Rückmeldungen zeigen, dass offenbar schon vor der Vorlage einer Folgenabschätzung beim Ausschuss ein positiver Effekt eintreten kann, wenn nämlich beispielsweise die Dienststellen die Vorlage verschieben, um weitere Qualitätsverbesserungen vorzunehmen (insbesondere wenn ihre Folgenabschätzung vom Ausschuss im mündlichen Verfahren geprüft wird).

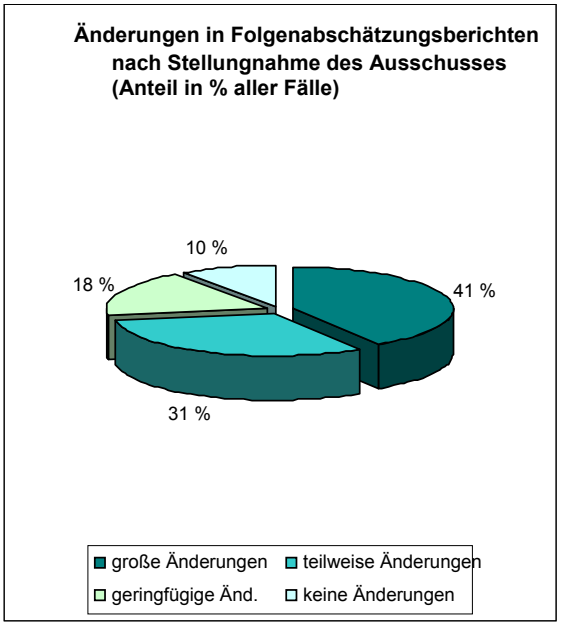
Die Empfehlungen des Ausschusses, die in seinen Stellungnahmen ausgesprochen wurden und, soweit auf technische Details bezogen, auch in den Qualitätsprüflisten enthalten waren, haben in nahezu allen Fällen bewirkt, dass die betreffenden Folgenabschätzungsberichte geändert wurden. Diese Feststellungen untermauern den Eindruck, dass die Kommissionsdienststellen der Arbeit des Ausschusses generell positiv und kooperativ gegenüber stehen und seine Stellungnahmen und seine Maßnahmen zur Qualitätsförderung im Allgemeinen begrüßen. Dies geht auch aus einer vom Sekretariat des Ausschusses

[12] Siehe http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm.

durchgeführten Umfrage über das Feedback der Dienststellen zu ihren unmittelbaren Erfahrungen mit dem Ausschuss hervor. So gaben mehrere Kommissionsdienststellen an, die Stellungnahmen des Ausschusses regelmäßig auf nützliche Hinweise für ihre eigenen Folgenabschätzungen zu prüfen, um wiederkehrenden Problemen mit verstärkter Aufmerksamkeit begegnen zu können.

Die vorgenommenen Änderungen waren in der Mehrheit insofern bedeutsam, als sie über bloße Änderungen bei der Darstellung hinausgingen und bewirkten, dass neue Informationen mitgeteilt und zusätzliche Analysen vorgenommen wurden. Umfang und Qualität dieser Änderungen schwankten allerdings und schienen von der Art der Empfehlungen und der Zeitspanne zwischen der Annahme der Stellungnahme des Ausschusses und dem Beginn der dienststellenübergreifenden Konsultation abzuhängen. Am umfangreichsten waren die Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen, die sich auf die Problemformulierung und auf die Bewertung der nicht bevorzugten Optionen bezogen. Weniger umfangreiche Verbesserungen gab es bei den Empfehlungen, sämtliche in Frage kommenden Optionen zu prüfen bzw. die möglichen Auswirkungen besser zu quantifizieren.

Abbildung 3: Änderungen nach Stellungnahme des Ausschusses[13]



Bis auf einige wenige Ausnahmen wurden sämtliche Stellungnahmen des Ausschusses und alle geänderten Folgenabschätzungen vor dem Beginn der Konsultation zwischen den Dienststellen fertig gestellt. Die Vorlaufzeit zwischen der Stellungnahme des Ausschusses und dem Beginn der diesbezüglichen Konsultation zwischen den Dienststellen betrug zwischen einem und 63 Tagen. In sehr wenigen dringenden Fällen wurden die geänderten Folgenabschätzungen und die Stellungnahmen des Ausschusses der dienststellenübergreifenden Konsultation zwar erst nach deren Beginn, aber noch so zeitig vor

[13] **„große Änderungen“:** Jede Empfehlung der Stellungnahme des Ausschusses hat eine Änderung zur Folge, und auf diese wird in der überarbeiteten Folgenabschätzung ausführlich eingegangen. Es werden neue Informationen mitgeteilt und zusätzliche Prüfungen vorgenommen.
„teilweise Änderungen“: Die meisten Empfehlungen der Stellungnahme des Ausschusses haben eine Änderung zur Folge.
„geringfügige Änderungen“: Es werden lediglich Änderungen an der Darstellung vorgenommen.

deren Abschluss zugeleitet, dass die Dienststellen diese Dokumente bei ihrer Stellungnahme im Rahmen der Konsultation noch berücksichtigen konnten.

Bei der förmlichen schriftlichen Konsultation zwischen den Dienststellen sind die Stellungnahmen des Ausschusses in großem Umfang in die Stellungnahmen der Kommissionsdienststellen zu den betreffenden Vorschlägen oder ihren Folgenabschätzungen eingeflossen. Bei fast einem Drittel aller dienststellenübergreifenden Konsultationen wurde in mindestens einer Stellungnahme der Dienststellen ausdrücklich auf Stellungnahmen des Ausschusses Bezug genommen, und bei zahlreichen weiteren Fällen scheinen die Anmerkungen zu dem betreffenden Vorschlag bzw. der Folgenabschätzung auf Stellungnahmen des Ausschusses zurückzugehen, oder es werden Fragen angesprochen, die dort auch erwähnt werden. Insgesamt scheinen die Kommissionsdienststellen intensiveren Gebrauch von Stellungnahmen des Ausschusses zu machen, wenn diese politisch wichtige (legislative) Initiativen betreffen.

Wie es scheint, werden die Stellungnahmen des Ausschusses bei der Konsultation zwischen den Dienststellen schon recht häufig und in zunehmendem Maße berücksichtigt. Gleichwohl ist der Ausschuss nicht in der Lage, zuverlässig zu dokumentieren, wie seine Stellungnahmen auf politischer Ebene zur Vorbereitung von Kommissionsbeschlüssen genutzt werden. So gibt es nur eine begrenzte Zahl von Fällen, in denen in den Protokollen der in der Kommission geführten Diskussionen ausdrücklich auf die Stellungnahme des Ausschusses Bezug genommen wird. Gleichwohl darf wohl mit Recht vermutet werden, dass mit zunehmender Nutzung der Empfehlungen der Stellungnahmen des Ausschusses für die Verbesserung der endgültigen Folgenabschätzungen die Notwendigkeit sinkt, die *Qualität* dieser Folgenabschätzungen auf politischer Ebene zu erörtern.[14]

3.4. Qualitätssicherung durch den Ausschuss

Zusätzlich zu seinen Kernaufgaben im Bereich Qualitätskontrolle hat der Ausschuss die Aufgabe der Qualitätssicherung. Der Ausschuss bemüht sich bei seinen Stellungnahmen auch um Orientierungshilfen für andere Dienststellen, die bei ihren Folgenabschätzungen vor ähnlichen Problemen stehen. Gleichwohl hat der Ausschuss nach und nach bei der Entwicklung einer Methodik und der frühzeitigen Unterstützung der Dienststellen bei ihrer Arbeit mitgewirkt.

Der Ausschuss leistet Qualitätssicherung in vierfacher Hinsicht: a) auf eigene Initiative oder auf Bitten des Autorendienstes, zu Beginn der Folgenabschätzungen oder zu jedem anderen Zeitpunkt vor Abgabe des Entwurfs des Abschlussberichts; b) im Vorfeld einer Ausschusssitzung durch detaillierte Verbesserungsvorschläge zu den Qualitäts-Prüflisten; c) im Nachgang zu der Diskussion über eine Folgenabschätzung bei einer Ausschusssitzung, wo dem Autorendienst weitere Qualitätssicherung auf der Grundlage des besonderen Sachverstands der Ausschussmitglieder und ihrer Dienststellen angeboten wird; und d) zu horizontalen Fragen in Form von direkt vom Ausschuss in Auftrag gegebenen Studien. Ferner berät das Ausschusssekretariat die Dienststellen häufig direkt.

So stellte der Ausschuss beispielsweise 2007 der GD TREN Qualitätssicherungsleistungen bei ihren vorbereitenden Arbeiten zu einer Folgenabschätzung der Internalisierung externer Kosten von Transportdiensten zur Verfügung.

[14] Der Umfang, in dem Folgenabschätzungen als solche zum Beschlussfassungsprozess beitragen, ist nicht Gegenstand dieses Berichts.

Der Ausschuss führte auch eine Überprüfung aller "Roadmaps" durch, die von den Kommissionsdiensten erarbeitet werden, um die Grundlagen, den Stand der Vorbereitungen, Handlungsoptionen und geplante weitere Folgenabschätzungen für alle Initiativen im Rahmen des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission zu erläutern. Der Ausschuss lieferte detaillierte Kommentare zu Organisation und Inhalt der geplanten Folgenabschätzungen für rund 100 im Jahr 2008 vorgesehene Initiativen.

Nach der Feststellung des Bedarfs an Qualitätssicherung in den Ausschusssitzungen haben einzelne Mitglieder den verfassenden Dienst in mehreren Fällen bei der Überarbeitung seiner Folgenabschätzungen entsprechend den Empfehlungen der einschlägigen Ausschussstellungnahmen unterstützt.

3.5. Beitrag zur Auswahl der einer Folgenabschätzung unterliegenden Initiativen

Der Ausschuss hat ebenfalls bei der Auswahl der Kommissionsinitiativen mitgewirkt, bei denen eine Folgenabschätzung notwendig ist.

Der Auftrag beinhaltet, dass der Ausschuss eine Kommissionsdienststelle bitten kann, zu jedem Vorschlag eine Folgenabschätzung durchzuführen, auch wenn dies ursprünglich nicht vorgesehen ist (durch 'Veranlassungsschreiben'). Anfang 2007 hat der Ausschuss in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat und nach Anhörung der betroffenen Dienststellen rund 20 derartige Initiativen festgelegt, für die er die Abteilungen um die Durchführung von Folgenabschätzungen gebeten hat. Entsprechend dem Beschluss der Kommission zur Überprüfung des Anwendungsbereichs der Verpflichtung zu Folgenabschätzungen für ihre Initiativen im Jahr 2008[15], wirkt der Ausschuss gegenwärtig erneut daran mit, anstehende Initiativen, die für eine Folgenabschätzung infrage kommen, zu benennen, auch Initiativen im Rahmen des Komitologieverfahrens.

4. Zukunftsaussichten

Nach einjähriger Tätigkeit des Ausschusses ist festzustellen, dass nach wie vor erheblicher Bedarf an besseren Folgenabschätzungen der Kommission besteht. Die gegenwärtigen Vorschriften und Leitlinien der Kommission bieten im Allgemeinen bereits eine umfassende Strategie zur Entwicklung von qualitativ hochwertigen Folgenabschätzungen, auch wenn einige Anpassungen willkommen wären. Die Hauptaufgabe besteht daher darin, die Bedeutung der Folgenabschätzungen für die Kultur und Vorgehensweise bei der Erarbeitung von Kommissionsinitiativen auszubauen. Diese Aufgabe sollte in erster Linie von den Kommissionsdienststellen wahrgenommen werden, sowie durch kontinuierliche, praktische Unterstützung und Qualitätskontrollen bei einzelnen Folgenabschätzungen, worum sich der Ausschuss bemüht hat.

4.1. Bewährte Verfahren für Kommissionsdienststellen

Der wichtigste Beitrag zur weiteren Verbesserung der Folgenabschätzungen muss von den Kommissionsdienststellen durch eigene praktische Erfahrungen und Erfahrungen anderer

[15] Vgl. Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2008 - KOM(2007) 640.

Dienststellen geleistet werden. Zu diesem Zweck empfiehlt der Ausschuss die folgenden 'bewährten Verfahren':

- Einige Dienststellen könnten ihre zentralen Folgenabschätzungskapazitäten in nützlicher Weise verstärken und/oder gewährleisten, dass den von operationellen Diensten erstellten Folgenabschätzungen eine bessere zentrale Unterstützung zugute kommt.

- Entsprechend dem Auftrag des Ausschusses sind Folgenabschätzungen dem Ausschuss spätestens einen Monat vor Beginn der formellen schriftlichen dienstübergreifenden Koordinierung vorzulegen. Allerdings können die Dienststellen ihre Folgenabschätzungen auch früher einreichen, wobei eine Abgabe zwei Monate vor Beginn der dienststellenübergreifenden Konsultation die Qualitätssicherung der Folgenabschätzungen erheblich vereinfachen würde.

- Die Verfügbarkeit und Verlässlichkeit der Daten sind oftmals ein großes Problem, das früh und nachdrücklicher angegangen werden sollte, insbesondere im Hinblick auf nationale/regionale und sektorale Folgen oder Folgen für bestimmte Bevölkerungsgruppen.

- Dienststellenübergreifende Lenkungsgruppen sollten in der Frühphase der Folgenabschätzungen im Sinne der Qualitätserhöhung vollständig einbezogen und pro-aktiv eingesetzt werden.

4.2. Prioritäten für die Arbeit des Ausschusses

Bei der Vorbereitung seiner Arbeiten im Jahr 2008 wird der Ausschuss im Rahmen der geltenden Bestimmungen und Verfahren und innerhalb seines Auftrags:

- angesichts eines erwarteten Anstiegs der Folgenabschätzungen um bis zu 50 % auf über 160 gezwungen sein, bei der Auswahl von Folgenabschätzungen Prioritäten zu setzen, je nach politischer Wichtigkeit bzw. der Bedeutung und Art möglicher Folgen.

- in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat seine Kapazitäten zur rechtzeitigen Identifizierung von Folgenabschätzungen, bei denen externer Sachverstand einen Zusatznutzen im Hinblick auf die Erarbeitung der Stellungnahme des Ausschusses bieten kann, ausbauen und gewährleisten, dass die Inanspruchnahme externen Sachverstands von Fall zu Fall innerhalb der knappen Fristen möglich ist.

- die operationellen Orientierungshilfen bei Folgenabschätzungen für die Dienststellen verbessern, wozu insbesondere gehört, dass eine Studie über die Abschätzung sozialer Folgen in Auftrag gegeben wird (in Zusammenarbeit mit der GD EMPL und anderen Diensten).

- einzelnen Diensten, deren Folgenabschätzungen häufig umfassende Verbesserungen benötigen, auf bilateraler Basis eine stärkere Rückmeldung geben.

- Orientierungshilfen und Beispiele für bewährte Verfahren in Themenbereichen veröffentlichen, wo er häufig Qualitätsprobleme festgestellt hat, und die Nutzung bestehender interner Sachverständigennetze zu stärken, wie der „Arbeitsgruppe Folgenabschätzung" (bestehend aus Vertretern der Folgenabschätzungs-Support-

Referate und/oder der Evaluierungs- und Planungsreferate der Kommissionsdienste) und des informellen Wirtschaftswissenschaftlernetzes der Kommissionsbeamten.

4.3. Handlungsoptionen zur Verbesserung des Qualitätssicherungssystems

Einige der festgestellten Probleme bei der Qualität der Folgenabschätzungen könnten durch eine Anpassung der allgemeinen Vorschriften und Leitlinien der Kommission gelöst werden. Im Rahmen der laufenden Überprüfung des Folgenabschätzungssystems der Kommission könnten folgende Optionen in Erwägung gezogen werden:

Vereinfachung einer frühen Qualitätssicherung

Man könnte meinen, dass die Stellungnahmen des Ausschusses im Rahmen des politischen Entwicklungsprozesses zu spät kommen, um wesentliche Verbesserungen bei der Folgenabschätzung und somit der damit verbundenen politischen Initiative zu gewährleisten.

Verschiedene Maßnahmen, die allerdings eine Änderung der internen Abläufe und der Vorschriften für Folgenabschätzungen voraussetzen würden, könnten in Betracht gezogen werden:

- Eine Vorschrift für die frühere Einreichung der Entwürfe der Folgenabschätzungen beim Ausschuss, beispielsweise zwei Monate vor dem geplanten Beginn der dienststellenübergreifenden Konsultation. Hierdurch könnten die Ausschussmitglieder den verfassenden Dienst in den Stellungnahmen des Ausschusses besser beraten, wozu auch die Inanspruchnahme externen Sachverstandes gehört. Vor allem könnten diese Dienste ausreichend Zeit erhalten, um die notwendigen zusätzlichen Arbeiten zur Verbesserung der Folgenabschätzungen und der entsprechenden Initiative durchzuführen.

- Dies könnte ergänzt werden durch verstärkte vorgelagerte Orientierungshilfen auf der Grundlage der "Fahrpläne" (Roadmaps). Zu diesem Zweck sollten eindeutigere Vorschriften eingeführt werden, damit sichergestellt werden kann, dass die Roadmaps detaillierte, aktuelle Informationen über den Handlungsbedarf der EU, die Ziele der Initiative, Handlungsoptionen, Bestimmungen für eine angemessene Datenerhebung und eine Anhörung der Beteiligten enthalten. Auf der Grundlage dieser Informationen könnte der Ausschuss beispielsweise Stellung nehmen zur Auswahl der Optionen und die Dienststellen bitten, Alternativen zu entwickeln, ohne seinen späteren Optionen vorzugreifen.

- Bei wichtigen Initiativen könnte ausreichend vor der formellen Überprüfung ein "Zwischengespräch" mit dem Ausschuss über die Problemdefinition, die Ziele und die Festlegung von Optionen vorgesehen werden. Hierdurch könnten die Empfehlungen des Ausschusses bei der weiteren Analyse der politischen Optionen stärker berücksichtigt werden.

Anpassung des Anwendungsbereichs der Folgenabschätzungen

Der Ausschuss musste eine Reihe von Folgenabschätzungen überprüfen, bei denen eine eigene Folgenabschätzung aufgrund der begrenzten Auswirkungen der entsprechenden Initiative nicht gerechtfertigt schien. In diesen Fällen, die meistens nicht-legislative Initiativen

betrafen, hätte eine angemessene Analyse in die Initiative selbst einbezogen werden können. Eine vollständige Folgenabschätzung sollte nur dann durchgeführt werden, wenn ein wirklicher Zusatznutzen gewährleistet ist. Hierzu könnten Initiativen außerhalb des Arbeitsprogramms der Kommission oder Komitologiebeschlüsse mit erheblichen Auswirkungen gehören, insbesondere wenn sie quasi-legislativen Charakter haben.

Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die allgemeine Verpflichtung zur Durchführung von Folgenabschätzungen, auch bei nicht-legislativen Initiativen im Arbeitsprogramm der Kommission, mittelfristig durch eine qualitativ hochwertigere Auswahl von Initiativen für eine Folgenabschätzung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Arbeitsprogramms der Kommission ersetzt werden könnte. Diese Auswahl könnte entsprechend der Entwicklung dieser Initiativen im Laufe des Jahres angepasst werden.

Verstärkte Synergie zwischen dem Ausschuss und den Kommissionsdienststellen

Die Kommissionsdienststellen brauchen klare, eindeutige und kohärente Beratung und Orientierung für ihre Arbeit. Da an der Entwicklung qualitativ hochwertiger Folgenabschätzungen innerhalb der Kommissionsdienststellen viele Akteure beteiligt sind, sollte man die Beratungen zwischen dem Ausschuss, den Folgenabschätzungsreferaten in den Dienststellen und dem Generalsekretariat besser abstimmten, um eine frühzeitige und einheitliche Verständigung darüber zu erzielen, was im Einzelfall eine qualitativ hochwertige Folgenabschätzung ausmacht.

Anhang: Vom Ausschuss 2007 geprüfte Folgenabschätzungen

Autoren-dienst	Kommissionsinitiative	Datum der Stellung-nahme des Ausschusses
FISH	Erhaltung der Fischereiressourcen mit technischen Maßnahmen	17.12.2007
ENV/ENTR	Aktionspläne für „nachhaltige Produktions- und Verbrauchsstrukturen“ und für „nachhaltige Industriepolitik“	4.12.2007
JLS	Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR)	4.12.2007
JLS	Einreise-/Ausreisesystem an den Außengrenzen der Europäischen Union	4.12.2007
	Einreise-/Ausreisesystem an den Außengrenzen der Europäischen Union – ERNEUTE VORLAGE	14.12.2007
JLS	Evaluierung und die künftige Entwicklung von Frontex	3.12.2007
ENTR	Richtlinie zur Änderung der Zulassung von Arzneimitteln	3.12.2007
ENV/TREN	Neufassung der Lastenteilungsrichtlinie über Treibhausgasemissionen , Richtlinie 2003/87/EG über erneuerbare Energieträger (gemeinsame Folgenabschätzung)	28.11.2007
INFSO	Schutz von Kindern bei der Nutzung des Internets und neuer Medien	28.11.2007
TREN	Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen für Eisenbahnunternehmen	16.11.2007
MARKT	Verhältnis zwischen Kapitalbeteiligung und Kontrolle bei Gesellschaften	9.11.2007
ENV	Vorschlag zur Änderung des Europäischen Emissionshandelssystems	9.11.2007
ENTR	Beschränkungen für das Inverkehrbringen und die Verwendung von Dichlormethan	9.11.2007
ENTR	Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung von Acrylamid	9.11.2007
ENV	Entwicklung des gemeinsamen Umweltinformationssystems (SEIS)	9.11.2007
MARKT	Verlegung des Sitzes von Kapitalgesellschaften	8.11.2007
TREN	Fahrgastrechte im grenzüberschreitenden Kraftomnibusverkehr	7.11.2007
TREN	Mitteilung über die Unterstützung der frühzeitigen Demonstration einer nachhaltigen Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen	29.10.2007
TREN	Mitteilung über den Europäischen Strategieplan für Energietechnologie	25.10.2007
ENTR	Überarbeitung der Richtlinie 88/378/EWG zur Sicherheit von Spielzeug	22.10.2007
	Überarbeitung der Richtlinie 88/378/EWG zur Sicherheit von Spielzeug – ERNEUTE VORLAGE	6.12.2007
ENV ENTR	Vorschlag für eine Verordnung zur Minderung der CO_2-Emissionen von Personenkraftwagen	22.10.2007
	Vorschlag für eine Verordnung zur Minderung der CO_2-Emissionen von Personenkraftwagen – ERNEUTE VORLAGE	5.12.2007
MARKT	Legislativvorschlag zur Änderung der OGAW-Richtlinie	22.10.2007
MARKT	Weißbuch über die Integration der EU-Hypothekarkreditmärkte	22.10.2007
TRADE	Verordnung über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum 2009-2011	22.10.2007
TRADE	Mitteilung über die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU in einer sich wandelnden globalen Wirtschaft	22.10.2007
	Mitteilung über die handelspolitischen Schutzinstrumente der EU in einer sich wandelnden globalen Wirtschaft – ERNEUTE VORLAGE	6.11.2007
ENTR	Vereinfachung schwerer Nutzfahrzeuge (EURO VI)	19.10.2007
SG	Mitteilung über die Verwirklichung des Binnenmarkts im 21. Jahrhundert	19.10.2007
FISH	Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die langfristige Bewirtschaftung des Herings westlich von Schottland	12.10.2007
ENV	Mitteilung über das umweltgerechte öffentliche Auftragswesen	10.10.2007

EMPL	Mitteilung über eine europäische Strategie für Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse (SSGI)	8.10.2007
ENV	Vorschlag für eine Richtlinie zur Überarbeitung der bestehenden Rechtsakte über Industrieemissionen - IVU	8.10.2007
ENV	Vorschlag für eine Richtlinie zur Kohlenstoffbindung und Lagerung	8.10.2007
TREN	Vorschlag zur Modernisierung und Verstärkung des organisatorischen Rahmens für den Binnenschifffahrtsverkehr in Europa	1.10.2007
SANCO	Verordnung 1774/2002 über Schlachtnebenerzeugnisse	27.9.2007
ENTR	Neufassung der Richtlinie 89/106/EWG über Bauprodukte	10.9.2007
AGRI	Neufassung des Unterstützungssystems im Baumwollsektor	7.9.2007
JLS	Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken	7.9.2007
JLS	Vorgesehene Maßnahmen zum konsularischen Schutz europäischer Bürger in Drittländern	7.9.2007
	Vorgesehene Maßnahmen zum konsularischen Schutz europäischer Bürger in Drittländern – ERNEUTE VORLAGE	28.9.2007
TREN	Mitteilung über eine europäische Hafenpolitik	7.9.2007
	Mitteilung über eine europäische Hafenpolitik – ERNEUTE VORLAGE	1.10.2007
SANCO	Richtlinie über die sichere, qualitativ hochwertige und wirksame Gesundheitsversorgung in der Europäischen Union	5.9.2007
INFSO	Mitteilung über die europäische i2010-Initiative zur digitalen Integration	4.9.2007
JLS	Aktionsplan zur Verbesserung der Sicherheit von Explosivstoffen	3.9.2007
TREN	Verhaltenskodex im Zusammenhang mit computergesteuerten Buchungssystemen (CRS)	3.9.2007
ENTR	Vereinfachung der Richtlinie 76/768/EWG über Kosmetika	31.8.2007
FISH	Aktionsplan für die neue integrierte Meerespolitik der EU	31.8.2007
TAXUD	Ursprungsregeln für das allgemeine Präferenzsystem (APS)	31.8.2007
RTD	Gemeinsame Technologieinitiative zu Brennstoffzellen- und Wasserstofftechnologien	27.7.2007
INFSO	Überarbeitung des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste	26.7.2007
RELEX	Horizontaler Sicherheitsrahmen in externer Unterstützung	26.7.2007
TREN	Mitteilung über ein vorrangig für den Güterverkehr bestimmtes Schienennetz	26.7.2007
TREN	Aktionsplan Güterverkehrslogistik	23.7.2007
ENTR	Verordnung über die innergemeinschaftliche Versendung verteidigungstechnischer Güter	20.7.2007
FISH	Schutz gefährdeter Tiefseeökosysteme	20.7.2007
JLS	Überarbeitung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung	20.7.2007
SANCO	Verordnung über eine Lebensmittelkennzeichnung	20.7.2007
SANCO	Verordnung über eine Nährwertkennzeichnung und Nahrungsmittel	20.7.2007
TREN	Mitteilung über mehr Sicherheit im städtischen Nahverkehr	18.7.2007
ENTR	Verordnung über die Betriebserlaubnis für wasserstoffbetriebene Kraftfahrzeuge	17.7.2007
TAXUD	Modernisierung der MwSt-Bestimmungen über Finanzdienstleistungen einschließlich Versicherungen	17.7.2007
ENTR	Überarbeitung der Richtlinie über die Einheiten im Messwesen (80/181/EWG)	16.7.2007
TREN	Legislativpaket zum Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt	16.7.2007
	Legislativpaket zum Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt – ERNEUTE VORLAGE	4.9.2007
JLS	Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt hoch qualifizierter Arbeitnehmer	13.7.2007
JLS	Rahmenrichtlinie über die Zuwanderung von Arbeitskräften	13.7.2007
ENV	Überarbeitung der Verordnung über ein Gemeinschaftssystem für das	4.7.2007

	Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS)	
ENTR	Europäische Industriepolitik für eine europäische Verteidigungs- und Sicherheitsindustrie	3.7.2007
FISH	Gemeinschaftsstrategie gegen illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei (IUU)	3.7.2007
MARKT	Richtlinie über die Beschaffung von Verteidigungsgütern	3.7.2007
ENTR	Richtlinie über Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe	15.6.2007
SANCO	Modernisierung und Vereinfachung der Rechtsvorschriften für den Verkehr mit Futtermittel-Ausgangserzeugnissen	15.6.2007
DEV	Gemeinsame EU-Afrika-Strategie und Roadmap für den Gipfel von Lissabon	5.6.2007
ENV	Mitteilung zum Thema „Antworten auf die Herausforderung von Wasserknappheit und Dürre in der Europäischen Union“	16.52007
	Mitteilung zum Thema „Antworten auf die Herausforderung von Wasserknappheit und Dürre in der Europäischen Union" – ERNEUTE VORLAGE	4.6.2007
ENV	Revision des gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens	30.5.2007
INFSO	Gemeinsame Technologieinitiative im Bereich der Nanoelektronik	30.5.2007
RTD	Gemeinsame Technologieinitiative (JTI) im Bereich Luftfahrttechnik und Luftverkehr („Clean Sky")	30.5.2007
SANCO	Mitteilung zum Thema „Die psychische Gesundheit der Bevölkerung verbessern"	24.5.2007
EMPL	Mitteilung zu „Flexicurity“	23.5.2007
INFSO	Mitteilung über die Stärkung des Binnenmarkts für das Mobilfernsehen	23.5.2007
SANCO	Weißbuch – Gemeinsam für die Gesundheit: Ein strategischer Ansatz der EU für 2008-2013	23.5.2007
	Weißbuch – Gemeinsam für die Gesundheit: Ein strategischer Ansatz der EU für 2008-2013 – ERNEUTE VORLAGE	29.6.2007
COMM	Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik – „Partnerschaft für die Kommunikation über Europa"	15.5.2007
ENTR/JLS	Mitteilung über den Dialog zwischen öffentlichem und privatem Sektor im Bereich Sicherheitsforschung	11.5.2007
EAC	Aktionsprogramm Erasmus Mundus (2009-2013)	10.5.2007
EAC	Weißbuch Sport	7.5.2007
SANCO	Neue Tiergesundheitsstrategie (2007-2013)	7.5.2007
TREN	Sanktionen auf dem Gebiet der Straßenverkehrssicherheit	7.5.2007
AGRI	Verordnung des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Wein	4.5.2007
MARKT	Solvenz von Versicherungsunternehmen (Solvenz II)	24.4.2007
JLS	Sanktionen für die Arbeitgeber von sich illegal in der EU aufhaltenden Drittstaatsangehörigen	27.3.2007
	Sanktionen für die Arbeitgeber von sich illegal in der EU aufhaltenden Drittstaatsangehörigen – ERNEUTE VORLAGE	18.4.2007
SANCO	Strategie für Ernährung und körperliche Bewegung	11.4.2007
EAC	Qualität der Lehrerausbildung in der Europäischen Union	4.4.2007
ENV	Richtlinie über den Schutz von Labortieren	16.3.2007
JLS	Allgemeine Politik zur Bekämpfung der Internetkriminalität	9.3.2007
TRADE	Überarbeitete Marktöffnungsstrategie	9.3.2007
SANCO	Mitteilung über Organspende und -Transplantation	28.2.2007
ENTR	Europäische Raumfahrtpolitik	19.2.2007
ENTR	Verringerung der Verwaltungsaufwands 'global'	
	Teil 1 - HACCP - Lebensmittelhygiene	19.2.2007
	Teil 2 - Gesellschaftsrecht - Fusionen	19.2.2007
	Teil 3 - Verordnung Nr. 11 Verkehr	19.2.2007

SANCO	Überarbeitung der Verordnung über neuartige Lebensmittel	19.2.2007
SANCO	Überarbeitung der Timesharing-Richtlinie	19.2.2007
ENTR	Verordnung über den Schutz von Fußgängern (Testfall) *	28.2.2007
EMPL	Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-2012 (Testfall) *	16.2.2007
TREN	Fahrplan für erneuerbare Energien - Erneuerbare Energien im 21. Jahrhundert: Größere Nachhaltigkeit in der Zukunft (Testfall) *	16.2.2007
TREN	Nachhaltige Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen (Testfall) *	16.2.2007

* Stellungnahmen zu Testfällen werden nicht veröffentlicht.

Anhang: Muster für eine Qualitätsprüfliste

Brüssel, xx 2007 XX

Prüfliste Qualität der Folgenabschätzung zwecks Stellungnahme des Ausschusses

Titel:
Datum des Entwurfs der Folgenabschätzung:
Federführende Generaldirektion:
Referenznummer: 2007/GD/0000 (Katalog/Priorität/strategisch, Vereinfachung)

1. Fragen an den verfassenden Dienst

1. …?
2. …?
3. …?

2. Kontext und Problemdefinition

2.1. Worin bestehen der politische Kontext und die Rechtsgrundlage der Initiative?

2.2. Werden die Probleme und die Ursachen hierfür eindeutig nachgewiesen und die am stärksten betroffenen Gruppen oder Regionen benannt? Ist die Auslangslage robust genug beschrieben?

3. Ziele

3.1. Entsprechen die Ziele den Problemen?

3.2. Entsprechen die Ziele den horizontalen EU-Strategien wie der Strategie für eine nachhaltige Entwicklung oder der Strategie für Wachstum und Beschäftigung?

4. Politische Optionen

4.1. Wird der Umfang der politischen Optionen angemessen geprüft?

4.2. Subsidiarität: Werden Notwendigkeit, Zusatznutzen und Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Initiative und/oder die einzelnen Optionen geprüft?

5. Folgenabschätzung und Vergleich der Optionen

5.1. Ist die Analyse verhältnismäßig und ausgewogen in Bezug auf die drei Pfeiler?

5.2. Wurde eine angemessene Methodik angewandt?

5.3. Werden die Auswirkungen auf den EU-Haushalt ausreichend behandelt?

5.4. Werden die Auswirkungen auf Vereinfachung und Verwaltungsaufwand ausreichend analysiert?

5.5. Werden Umsetzungs- und Übereinstimmungsaspekte geprüft?

5.6. Werden Auswirkungen auf Drittländer ausreichend berücksichtigt?

5.7. Werden die Optionen im Hinblick auf ein Grundszenario und/oder einen eindeutigen Kriterienkatalog verglichen?

6. Arbeitsverlauf und Darstellung der Folgenabschätzung

6.1. Wurde die Roadmap erstellt und veröffentlicht?

6.2. Wurden die Beteiligten angemessen konsultiert, und werden die Ergebnisse im Folgenabschätzungsbericht wiedergegeben?

6.3. War die interne Konsultation angemessen?

6.4. Kann der Folgenabschätzungsbericht als eigenständiges Dokument angesehen werden, und berücksichtigt er die in den Folgenabschätzungsleitlinien dargelegten Standards?

6.5. Werden Überwachungs- und Evaluierungsvorkehrungen getroffen?