



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.10.2013
COM(2013) 686 final

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

**Stärkung der Grundpfeiler der intelligenten Rechtsetzung durch eine bessere
Evaluierung**

1. EINLEITUNG

Da politisches Handeln kontinuierlich verbessert und gestärkt werden muss, hat die Europäische Kommission im Bestreben, die Ziele der öffentlichen Politik zu möglichst geringen Kosten zu erreichen und den Mehrwert eines Eingreifens der EU zu steigern, eine umfassende Strategie für intelligente Rechtsetzung formuliert¹. Die Evaluierung spielt dabei eine zentrale Rolle, denn die Kommission kann nur dann beurteilen, ob Maßnahmen der EU tatsächlich die erwarteten Ergebnisse liefern, die Rahmenbedingungen für die europäischen Bürger und Unternehmen verbessern und einen Beitrag zur Rolle Europas in der Welt leisten, wenn sie diese Maßnahmen einer gründlichen Evaluierung unterzieht.

In ihrer Mitteilung über die regulatorische Eignung von EU-Vorschriften aus dem Jahr 2012², erneuerte die Kommission ihr Engagement, „die Ermittlung unnötiger Kosten sowie von Bereichen zur Leistungsverbesserung zu einem integralen und dauerhaften Bestandteil ihrer Politikgestaltung und Programmplanung für sämtliche Bereiche der EU-Rechtsetzung [zu] machen.“ Eine gründlichere Evaluierung wird bei der Umsetzung dieses Versprechens eine entscheidende Rolle spielen.

Die in dieser Mitteilung beschriebenen Reformen zielen darauf ab, das Evaluierungssystem der Kommission an die aktuellen Entwicklungen in Bereich der intelligenten Rechtsetzung anzupassen und es gleichzeitig transparenter und verständlicher zu machen. Die EU-Politik muss regelmäßig und systematisch evaluiert und dabei einer kritischen Bewertung im Hinblick auf ihre Zweckdienlichkeit, das Eintreten der erwarteten Ergebnisse und unnötigen Verwaltungsaufwand unterzogen werden. Bessere Evaluierungen dürften dem Lerneffekt und der Erfüllung der Rechenschaftspflicht zugutekommen und eine umfassendere Einbeziehung der verschiedenen Interessenträger (*Stakeholders*) ermöglichen.

Eine vor kurzem durchgeführte Konsultation³ ergab, dass viele Beteiligte das Konzept einer Evaluierung generell zwar unterstützen, aber weiterhin Spielraum für Verbesserungen sehen. Sie wünschen sich ein Evaluierungssystem, das transparenter und besser zugänglich ist, einer klaren Planung folgt und sich auf kohärente Analysen stützt. Dies würde auch die Bereitstellung von Informationen und Rückmeldungen vereinfachen, und die etwaigen Folgen einer Evaluierung wären einfacher nachvollziehbar.

Ausgehend von Beispielen für eine gute Evaluierungspraxis bei der Kommission und anderen Organisationen, die vergleichbare Analysen vornehmen, werden in dieser Mitteilung die

¹ „Eingreifen“ und „Maßnahmen“ dienen in diesem Text als Oberbegriffe für das breite Spektrum unterschiedlicher EU-Maßnahmen, einschließlich ausgabenwirksamer und nicht ausgabenwirksamer Maßnahmen, Rechtsvorschriften, Handelsabkommen usw.

² COM(2012) 746 final.

³ Zusammenfassung der Stellungnahmen im Rahmen der Konsultation der interessierten Öffentlichkeit aus dem Jahr 2012 zur intelligenten Rechtsetzung in der Europäischen Union, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/docs/sr_consultation_outcome2012_en.pdf

wichtigsten verbesserungsfähigen Bereiche genannt und mögliche Änderungen angesprochen, die die Kommission im Hinblick auf eine Verbesserung der verschiedenen Evaluierungsaspekte prüft. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Ex-post-Evaluierung. Die in dieser Mitteilung vorgestellten Vorschläge dienen als Grundlage für eine Überarbeitung der Evaluierungsleitlinien, die in Kürze zur öffentlichen Konsultation vorgestellt werden.

2. EVALUIERUNG IN DER KOMMISSION: DER STAND DER DINGE

Die Evaluierung beschränkt sich nicht auf die reine Bewertung einer Maßnahme, sondern betrachtet auch die Ursache von Veränderungen und den Beitrag, der EU-Maßnahmen mit Recht zugeschrieben werden kann. Dabei werden verschiedene Fragen gestellt:

- Wurden die Ziele erreicht? (Wirksamkeit)
- Wurden die Ausgaben angesichts der erreichten Änderungen sinnvoll getätigt? (Effizienz)
- Ergänzt die Maßnahme andere Maßnahmen oder gibt es Widersprüche? (Kohärenz)
- Sind EU-Maßnahmen weiterhin erforderlich? (Relevanz)
- Können oder konnten ähnliche Änderungen auch ohne ein Eingreifen der EU erreicht werden oder bewirkten die Maßnahmen der EU einen echten Unterschied? (EU-Mehrwert)

Eine Evaluierung sucht Antworten auf das „ob“, „wie“ und „warum“ der eingetretenen Veränderungen und liefert dadurch faktische Grundlagen und Informationen für Gespräche über den aktuellen Leistungsstand und mögliche Änderungen. Evaluierung spielt eine wichtige Rolle im Lernprozess einer Organisation und bei Ermittlung und Austausch unterschiedlicher Vorgehensweisen. Gleichzeitig bietet sie den Interessenträgern Gelegenheit zu Rückmeldungen und Forderungen nach weiteren Veränderungen. Eine gründliche Evaluierung bringt auch Folgen ans Tageslicht, die nicht beabsichtigt waren oder nicht erwartet wurden, aber ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Durch die Veröffentlichung der Ergebnisse von Evaluierungen übernimmt die Kommission öffentliche Verantwortung für ihre Maßnahmen, steht zum Ergebnis ihres Eingreifens und bietet die Möglichkeit für weitere Rückmeldungen.

2.1. Weitere Entwicklung

Die Kommission hat bereits langjährige Erfahrung mit der Evaluierung ihrer Ausgabenprogramme und ist fest entschlossen, all ihre Tätigkeiten, einschließlich legislativer und anderer nichtfinanzieller Maßnahmen, einer solchen Evaluierung zu unterziehen⁴. Für Planung und Zeitablauf der Evaluierung von Ausgabenprogrammen gibt es oft ein relativ

⁴ Siehe Norm Nr. 14 für die interne Kontrolle der Kommission unter:

http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/sec_2007_1341_annexes_de.pdf

Haushaltssordnung und Anwendungsbestimmungen der Kommission unter:

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/regulations/regulations_de.cfm.

konsistentes Standardmodell, bei der Evaluierung rechtlicher und anderer politischer Maßnahmen variiert die Praxis jedoch stärker. Die Kommission verfolgt von nun an eine Politik, bei der die Evaluierung an erster Stelle steht,⁵ und wird systematisch dafür sorgen, dass alle wichtigen Überarbeitungsvorschläge durch eine solide Evaluierung der bestehenden EU-Maßnahmen untermauert werden.

Die so genannten Fitness-Checks⁶ sind umfassende Evaluierungen, die sich nicht auf eine einzige Rechtsvorschrift beschränken. Bei diesen Checks wird bewertet, ob der regulatorische Rahmen eines Politikbereichs zweckmäßig ist, und falls nicht, was geändert werden sollte. In Pilotevaluierungen wurde das Konzept geprüft und konnten wertvolle Erkenntnisse für die weitere Entwicklung gewonnen werden. Sie schafften damit eine Grundlage für die Konzipierung neuer Fitness-Checks, die jetzt in verschiedenen Dienststellen der Kommission angelaufen sind. Der REFIT-Mitteilung⁷ kann die Planung für weitere Fitness-Checks entnommen werden.

Im Bericht des Ausschusses für Folgenabschätzung (IAB) aus dem Jahr 2012⁸ wurde darauf hingewiesen, dass bei einer nicht unerheblichen Anzahl von Folgenabschätzungen die Ergebnisse von Ex-post-Evaluierungen nicht berücksichtigt wurden. Die Kommission möchte deshalb in ihre vorausschauenden Evaluierungen (Folgenabschätzungen) die Ergebnisse von Ex-post-Evaluierungen umfassend einbeziehen. Der IAB hat sich verpflichtet nachzuprüfen, ob solche Evaluierungen durchgeführt wurden und ob ihre Schlussfolgerungen in einschlägigen Folgenabschätzungen genutzt wurden. Der Ausschuss sprach sich auch dafür aus, in Folgenabschätzungen deutlichere Anforderungen an die künftige Evaluierung und Überwachung zu formulieren. Die Kommission wird mit ihrer Leistungsbewertung verabschiedeter Maßnahmen für ein Follow-up der einschlägigen Folgenabschätzung sorgen und damit den Evaluierungs- und Bewertungszyklus ergänzen.

2.2. Derzeitige Struktur

Die nötigen Evaluierungsstrukturen sind in der gesamten Kommission vorhanden und aus organisatorischer Sicht in einen dezentralisierten Rahmen eingebettet. Die einzelnen Generaldirektionen sind somit selbst für die Evaluierung ihrer Tätigkeiten zuständig und können die diesbezüglichen Funktionen so strukturieren, dass sie dem Bedarf und den Anforderungen der Generaldirektion entsprechen. Die Evaluierungsbeauftragten koordinieren und unterstützen die Evaluierungstätigkeiten der Generaldirektion und fördern fundierte, objektive Evaluierungen. Das Generalsekretariat ist für flankierende Maßnahmen,

⁵ KOM(2010) 543 endg.

⁶ Im vorliegenden Text kann für Evaluierungen stets auch das Konzept der „Fitness-Checks“ gelten. Das Konzept der Fitness-Checks wurde im Dokument KOM(2010) 543 endg. eingeführt.

⁷ Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm

⁸ Abrufbar unter http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/iab_report_2012_en_final.pdf

einschließlich der Erstellung von Leitlinien⁹, zuständig und wird gewährleisten, dass die Evaluierungsnormen¹⁰ eingehalten werden.

Die meisten Evaluierungstätigkeiten werden ausgelagert, d. h., die Kommission beauftragt externe Berater mit der Erhebung und Analyse einschlägiger Daten und der Beantwortung einer Reihe von „Evaluierungsfragen“. Die einzelnen Evaluierungen werden von Lenkungsgruppen begleitet, die Anleitung und Unterstützung bieten und an der Qualitätssicherung beteiligt sind.

Die Evaluierungsnormen der Kommission sind sehr weitreichend und ähneln den Normen vergleichbarer internationaler Organisationen. Sie umfassen den gesamten Evaluierungsprozess von der Mittelausstattung, Organisation und Planung der Evaluierungstätigkeiten bis hin zur konkreten Auslegung, Durchführung und letztlich Verbreitung und Nutzung der Ergebnisse. Die Kommission will durch diese Normen qualitativ anspruchsvolle Evaluierungen gewährleisten, die sowohl zu einer besseren Rechtsetzung als auch zu einer gründlicheren Berücksichtigung der Evaluierungsergebnisse im Zyklus der strategischen Planung und Programmierung der Kommission beitragen.

3. AUSLÖSER DES WANDELS

Die aktuelle Evaluierungspraxis sollte aus folgenden Gründen verbessert werden:

3.1. Schaffung einer „Evaluierungskultur“ und Verbesserung der Qualität

Die Versuchung ist groß, stets nach vorne zu blicken und den Schwerpunkt auf neue Initiativen zu legen. Veränderungen sind jedoch kostspielig, benötigen Zeit für die Umsetzung und müssen gute Gründe haben; vor dem nächsten Schritt nach vorne sollte der Blick häufiger erst einmal zurückgerichtet werden. Evaluierungen müssen bei EU-Maßnahmen einen hohen Stellenwert erhalten. Zudem sind geeignete Ressourcen bereitzustellen und muss sichergestellt werden, dass Vorschläge für Maßnahmen oder Veränderungen erst nach entsprechender Evaluierung erfolgen.

Evaluierungen und Folgenabschätzung müssen stärker miteinander verknüpft werden und sollten eine Art geschlossenen Kreislauf bilden: Eine gute Evaluierung sollte von der Qualität der Vorbereitungsarbeiten (d. h. der Folgenabschätzung) profitieren; gute Folgenabschätzungen sollten die Erkenntnisse aus den Evaluierungen nutzen, d. h. den ermittelten Problemen, Mängeln, Herausforderungen und Erfolgen Rechnung tragen.

Obwohl Evaluierungen häufig den aktuellen Stand der Dinge widerspiegeln, wird nicht immer in ausreichendem Maße analysiert, weshalb etwas passiert ist, ob die eingetretenen Veränderungen zumindest zum Teil EU-Maßnahmen zugeschrieben werden können und inwieweit die ursprünglichen Erwartungen erfüllt wurden. Trotz der Bemühungen, politische

⁹ „Evaluating EU Activities: A practical guide for the Commission Services“ (2004).

¹⁰ Ursprünglich veröffentlicht in Anhang A der Leitlinien aus dem Jahr 2004 und aktualisiert in der Mitteilung der Kommission „Verstärkter Einsatz der Evaluierung bei Strategieentscheidungen“ – SEC(2007)213.

Maßnahmen auf Fakten zu stützen, werden Evaluierungen nicht immer durch ausreichende Daten und Rückfragen bei den Interessenträgern unterlegt. Häufig ist die Kommission darauf angewiesen, dass die Mitgliedstaaten Daten liefern. Auch die Beschränkungen des eigentlichen Evaluierungsprozesses und die Auswirkungen dieser Beschränkungen auf die Möglichkeit, fundierte Schlussfolgerungen zu ziehen, müssen stärker beachtet werden. Zudem sollte den Risiken und den möglichen Auswirkungen auf den Gesamterfolg der EU-Politik mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Evaluierungen gehen häufig von der Einschätzung aus, dass die EU weiter tätig bleibt und Änderungen vorgenommen werden. Bei einigen Evaluierungen werden Probleme und Schwierigkeiten nicht gründlich genug analysiert, obwohl dies in gewisser Hinsicht wichtiger ist als die Pflege funktionierender Elemente. Das Hauptziel einer Evaluierung sollte konstruktive Kritik mit dem Ziel einer Leistungsverbesserung sein, d. h., der Blick sollte genauso auf schlechte als auch auf gute Vorgehensweisen gerichtet werden, um bei der Entscheidung darüber, ob EU-Maßnahmen unverändert fortgesetzt, verändert oder sogar eingestellt werden sollten, über eine solide und objektive Grundlage zu verfügen. Beim REFIT-Screening¹¹ zeigte sich, dass zwar Fortschritte erzielt werden, aber weiterhin Raum für Verbesserungen besteht. Der Status quo sollte nicht einfach so hingenommen und auch der Besitzstand der EU sollte weiter verbessert werden.

3.2. Notwendigkeit eines aktuelleren und kohärenteren Konzepts

Die derzeitigen Evaluierungsleitlinien sollten aktualisiert werden, um den neuesten Entwicklungen im Bereich der intelligenten Rechtsetzung Rechnung zu tragen und in der gesamten Kommission einen bestimmten Mindeststandard zu etablieren.

Die Evaluierungspraxis der einzelnen Generaldirektionen hat sich aufgrund neuer Anforderungen und Entwicklungen und aufgrund der Art der verschiedenen Politikbereiche im Laufe der Zeit nicht immer in die gleiche Richtung weiterentwickelt. Dies hat zu Unterschieden hinsichtlich Planung, Umfang, Art, Inhalt und Qualität der Evaluierungen geführt. Nicht alle Rechtsvorschriften der EU enthalten ein klares Bekenntnis zur Ex-post-Evaluierung, die im Hinblick auf die Verfügbarkeit der erforderlichen Daten und Informationen realistisch geplant werden muss.

Auch was Art und zeitlichen Ablauf der Evaluierungen betrifft, besteht noch erheblicher Raum für die Verbesserung von längerfristiger Planung, Transparenz, frühzeitiger Ankündigung und Vorhersehbarkeit. Die Planung ist ein erster, entscheidender Schritt jedes Evaluierungsprozesses; bei schlechter Planung stehen die Ergebnisse der Evaluierung nicht immer ausreichend zeitnah zur Verfügung, so dass es den politischen Entscheidungsträgern an Informationen und faktischen Grundlagen mangelt. Eine bessere Vorausplanung ist vor allem nötig, damit die Evaluierung im Zyklus der intelligenten Rechtsetzung ihre Rolle spielen und eine zuverlässige und zeitnahe Ausgangsbasis für Entscheidungen über die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen schaffen kann. Derzeit variieren Tragweite und Ausmaß der Planung je nach Dienststelle der Kommission; auch die Prioritäten sind nicht immer eindeutig festgelegt. Zudem ist der Zusammenhang zwischen den vorgeschlagenen Maßnahmenoptionen und der festgestellten Wirkung bestehender Maßnahmen nicht immer

¹¹ Erste Ergebnisse siehe SWD (2013) 401 endg.

direkt ersichtlich. Dadurch wird es Interessenträgern und externen Parteien erschwert, rechtzeitige Beiträge zu leisten.

Es ist nicht immer einfach zu entscheiden, wann eine Evaluierung vorzunehmen ist. Häufig müssen Kompromisse getroffen werden zwischen dem Zeitpunkt, zu dem die Ergebnisse der Evaluierung zur Verfügung stehen sollen (und somit in die Entscheidungsfindung einfließen können), und dem Volumen der verfügbaren Daten (die eine solide faktische Grundlage und Analyse erst möglich machen). In den verschiedenen Politikbereichen sind unterschiedliche Zeiträume erforderlich, bis gewünschte Veränderungen eintreten, was zu Problemen mit der Datenverfügbarkeit führt und eine Standardisierung der Evaluierungsentscheidung erschwert. Solche Beschränkungen müssen bei der Formulierung von Überprüfungs- oder Evaluierungsklauseln und bei der ersten Planung von Evaluierungen berücksichtigt werden.

Abgesehen von den verfügbaren Statistiken stammt ein Großteil der für eine gute Evaluierung benötigten Informationen von Interessenträgern und (direkt oder indirekt) Betroffenen, deren Alltag von der EU-Politik und den anschließenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten beeinflusst werden kann. Diese Interessenträger haben wertvolle Einblicke in die Realität vor Ort, erhalten häufig aber keine Vorankündigung, die es ihnen erleichtern würde, ihre Äußerungen zeitnah und gut vorzubringen.

3.3. Qualitätssicherung und Qualitätsbewertung

Es wird ein klarer, gemeinsamer Kontrollprozess benötigt, der sicherstellen kann, dass die Evaluierungen der Kommission einem angemessenen Standard entsprechen, einem ausreichend kritischen Ansatz folgen und keiner verzerrenden Einflussnahme unterliegen (Unabhängigkeit).

Aktuell liegt die Zuständigkeit für die Qualitätssicherung bei den Evaluierungsbeauftragten und/oder dem Lenkungsausschuss der jeweiligen Generaldirektion. In manchen Fällen setzen die Generaldirektionen mehr Ressourcen ein und berufen z. B. externe Akteure in Lenkungsausschüsse oder binden Akademiker in die Qualitätssicherung für eine bestimmte Evaluierung ein.

Gemäß den Evaluierungsnormen nimmt die Lenkungsgruppe (gemeinsam mit den für die Evaluierung zuständigen Beamten) eine Qualitätsbewertung des abschließenden Evaluierungsberichts vor. Bei dieser Qualitätsbewertung sollten der Evaluierungsprozess, die genutzten Informationsquellen, die Analysen und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Im Gegensatz zu den Stellungnahmen des IAB, die mit der endgültigen Folgenabschätzung und dem etwaigen einschlägigen Kommissionsvorschlag systematisch zur Verfügung gestellt werden, wird die Qualitätsbewertung nicht immer veröffentlicht.

4. DAS KONZEPT HINTER DEM NEUEN ANSATZ

Die nachstehend ausgeführten Verbesserungen knüpfen direkt an die bestehenden Grundlagen und die gute Durchführungspraxis an und sollen die Evaluierungsarbeit in der Kommission stärken.

4.1. Mehr Kohärenz und Klarheit durch gemeinsame Definitionen und Verfahren

In den neuen Evaluierungsleitlinien wird ausgeführt und definiert, was eine solide Evaluierung ausmacht, und was ein guter Evaluierungsbericht enthalten könnte und sollte. Der Umfang der erforderlichen Analysen richtet sich nach der Bedeutung des Politikbereichs, der Komplexität der betreffenden EU-Maßnahmen und danach, in welcher Phase des politischen Entscheidungsprozesses sie sich befinden. Im Interesse einer optimalen Ressourcennutzung werden erhebliche Anstrengungen zur strategischen Planung der Studien, Überprüfungen und Bewertungen erforderlich sein, wenn gewährleistet werden soll, dass sie in einen Evaluierungsrahmen einfließen, der einen zeitnahen und relevanten Beitrag zum Entscheidungsfindungsprozess leistet. Innerhalb der Kommission könnte das Konzept der Evaluierung wie folgt neu definiert werden: Eine Evaluierung ist eine kritische, faktengestützte Beurteilung, ob die in Rede stehenden EU-Maßnahmen dem formulierten Bedarf gerecht geworden sind und die erwartete Wirkung erzielt haben. Die Evaluierung sollte über die reine Bewertung, ob etwas geschehen ist oder nicht, hinausgehen und auf Kausalzusammenhänge eingehen und betrachten, ob die von einer bestimmten Partei ergriffene Maßnahme Verhaltensänderungen befördert und zu den erwarteten Veränderungen und/oder etwaigen unbeabsichtigten Veränderungen geführt hat.

Gegenstand einer jeden Evaluierung sollten die Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz und Kohärenz der EU-Maßnahme sowie die Vorteile einer EU-weiten Rechtsetzung (EU-Mehrwert) sein; in Ermangelung dieser Aspekte sollte die Evaluierung eine entsprechende Erklärung enthalten.

Auch wenn die einzelnen Evaluierungen jeweils auf die Erfordernisse im Zuge bestimmter Rahmenvorgaben zugeschnitten werden müssen, sollte ungeachtet des breiten Spektrums möglicher EU-Maßnahmen eine möglichst **einheitliche Vorgehensweise** angestrebt werden (z. B. Verwendung von Standardvorlagen für die wichtigsten Phasen der Evaluierung¹²).

4.2. Einbeziehung von Fitness-Checks¹³

Für die sogenannten „Fitness-Checks“ (eine Art Prüfung der Leistungsfähigkeit der EU-Maßnahmen) gelten die einschlägigen Evaluierungsnormen und -hinweise. Mit Hilfe dieser Prüfungen soll ermittelt werden, ob ein unverhältnismäßig hoher Verwaltungs- und Rechtsetzungsaufwand besteht, ob es Überschneidungen, Lücken und Unstimmigkeiten und/oder vielleicht Maßnahmen gibt, die mittlerweile veraltet sind; sie sind Teil der Debatte über die Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz und Kohärenz der in Rede stehenden Maßnahmen und die Vorteile einer EU-weiten Rechtsetzung.

Im Gegensatz zu einer Evaluierung einzelner Maßnahmen sollten sich Fitness-Checks auf ganze Bündel von Maßnahmen beziehen, die ähnliche oder sich überschneidende Zielsetzungen verfolgen, und nicht auf unabhängige und spezifische Aspekte, die in keinerlei Beziehung zueinander stehen. Ihr Zweck besteht nicht darin, etwaige Evaluierungen, die vor

¹² Hierzu könnten unter anderem das Evaluierungsmandat, der abschließende Evaluierungsbericht und die Qualitätsbewertung des abschließenden Evaluierungsberichts zählen.

¹³ Bislang hat die Kommission drei Fitness-Checks abgeschlossen, zwei Fitness-Checks laufen noch. Die REFIT-Mitteilung sieht mehr Prüfungen dieser Art vor, da dieses Instrument fester Bestandteil der Evaluierungspolitik der Kommission werden wird.

einer bestimmten Maßnahme vorzunehmen sind, aufzufüllen. Indem Maßnahmenbündel geprüft werden, sollten Fitness-Checks ein wesentlich genaueres Bild ergeben als eine Kombination von Evaluierungen einzelner Maßnahmen.

Die Pilotevaluierungen haben gezeigt, dass eine solche Investition durchaus eine kostenwirksame Vorgehensweise sein kann, um Beispiele für eine bessere Politikgestaltung zu ermitteln. Mit Hilfe der Fitness-Checks könnte ferner ermittelt werden, wie sich EU-Maßnahmen insgesamt auswirken und welcher Bedarf hinsichtlich Vereinfachung und Bürokratieabbau besteht.

4.3. Förderung einer Evaluierungskultur

Damit der Zyklus der intelligenten Rechtsetzung in der Praxis abgeschlossen und gleichzeitig sichergestellt werden kann, dass Evaluierungsergebnisse zeitnah in den politischen Entscheidungsfindungsprozess einfließen, bedarf es eines weiteren Umdenkens. Gute Politik bedarf eines soliden Fundaments an Fakten; die Evaluierung kann hier einen großen Beitrag leisten. Der Grundsatz, dass „zuerst evaluiert“ und dann gehandelt wird, sollte weiter gefördert werden.

Entsprechend sollten die für die Durchführung von Evaluierungen erforderlichen Ressourcen zugewiesen und zudem sichergestellt werden, dass alle Ebenen des Managements eingebunden sind und sich die betreffenden Generaldirektionen die endgültigen Ergebnisse der Evaluierungen auch wirklich zu Eigen machen. Die Evaluierung muss fester Bestandteil des politischen Entscheidungsprozesses werden, und es muss ferner ein klares Einvernehmen darüber bestehen, dass die Ergebnisse und Schlussfolgerungen dieser Evaluierungsarbeit eine wichtige und unverzichtbare Rolle spielen, wenn die Notwendigkeit einer möglichen neuen EU-Maßnahme erörtert wird.

Im Interesse einer besseren Rechenschaftslegung sollte die für die Evaluierung zuständige Kommissionsdienststelle ihre Analyse und die geplanten Folgemaßnahmen veröffentlichen, und zwar unabhängig davon, ob die Evaluierung von den Dienststellen der Kommission oder einem externen Auftragnehmer durchgeführt wurde.

4.4. Planung

Die Planung sollte in Anbetracht der Ergebnisse der REFIT-Bestandsaufnahme gestrafft werden. So sollten alle Generaldirektionen fortlaufende indikative Evaluierungspläne erstellen, die sich auf einen Zeitraum von fünf Jahren beziehen und jährlich aktualisiert werden. Aus der Planung sollte klar hervorgehen, welche Evaluierungen bereits zugesagt sind und in welchem Umfang die einzelnen Punkte in diesem Plan evaluiert werden sollen¹⁴.

Planung und Gestaltung der Evaluierung müssen zu Beginn einer Maßnahme oder nach einer wesentlichen Änderung Gegenstand umfassender Überlegungen sein¹⁵. Da jede Maßnahme

¹⁴ Die Kommission ihrerseits wird einen Überblick über den allgemeinen Kontext sowie den zeitlichen Ablauf und die Organisation der Berichterstattungs- und Evaluierungsarbeit geben, die ab dem nächsten Jahr für die Ausgabenprogramme im diesjährigen Bericht nach Artikel 318 AEUV erforderlich sein wird.

¹⁵ Im letzten Abschnitt der Folgenabschätzung werden die in Betracht gezogenen Vorkehrungen für künftige Evaluierungs- und Monitoringmaßnahmen ausgeführt.

einen anderen Lebenszyklus hat und dafür gesorgt werden sollte, dass die Ergebnisse der Evaluierungen möglichst früh in den Entscheidungsprozess einfließen, sollten die Phase der Umsetzung sowie die voraussichtliche Verfügbarkeit von Daten zu einem bestimmten Zeitpunkt mehr Berücksichtigung finden¹⁶.

Des Weiteren muss zu Beginn jeder Maßnahme ein Rahmen für die Datenüberwachung und -erfassung festgelegt werden, damit zum Zeitpunkt der Evaluierung geeignete Informationen schnell zur Verfügung stehen¹⁷. Dort sollte auch angegeben sein, ob Unterstützung von den mitgliedstaatlichen Behörden bezüglich Datenerfassung, Monitoring oder Evaluierung benötigt wird. Ferner sollte eine anfängliche Prüfung der Leistungsfähigkeit einer Maßnahme und der mit ihr verbundenen Risiken ins Auge gefasst werden, um je nach Ergebnis eine angemessene Evaluierung zu planen und gegebenenfalls entsprechende Prioritäten zu setzen.

Grundsätzlich sollten alle politischen und für Programme zuständigen Generaldirektionen jedes Jahr mindestens eine Evaluierung oder einen Fitness-Check durchführen.

Im Interesse größerer Transparenz sollte die Evaluierungsplanung öffentlich zugänglich sein; sie kann auf einer zentralen Website bekanntgegeben oder auch dem Managementplan der Generaldirektion beigefügt werden.

4.5. Eine gut durchdachte Gestaltung als Garant für relevante, solide und strenge Evaluierungen

Bei einer solide und realistisch ausgestalteten Evaluierung steht von vornherein fest, was zu einem bestimmten Zeitpunkt evaluiert werden kann. Der Evaluierung muss ein Ansatz zugrunde liegen, der eine maximale Nutzung der direkt verfügbaren Fakten ermöglicht. Umfang und Zweck der Evaluierung sowie deren Ziele müssen von Anfang an klar festgelegt sein; gleichzeitig sollte bestätigt werden, dass bei der Analyse die fünf zentralen Evaluierungskriterien (Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert) angelegt bzw. im Ausnahmefall nicht angelegt werden. Ferner sollte darauf eingegangen werden, wie andere Aspekte, die für den betreffenden Politikbereich oder die betreffende Aktivität von Bedeutung sein könnten, in die Analyse einbezogen werden könnten, z. B. Aspekte wie Wettbewerbsfähigkeit (einschließlich internationaler Wettbewerbsfähigkeit) und Rechtsanwendungskosten; dabei sollten mögliche Einschränkungen aufgrund der Methode oder der verfügbaren Daten bedacht werden.

Es sollte von Anfang an klar sein, wie die Evaluierung durchzuführen und anschließend zu nutzen ist. Eine solche Planung sollte in einem öffentlichen Evaluierungsmandat festgehalten werden, in dem Umfang, Zweck und zeitliche Planung der Evaluierung festgelegt und somit für alle interessierten Dritten in jeder Phase des Prozesses einsehbar und zugänglich sind. Wird die Evaluierung von einem externen Auftragnehmer vorgenommen, sollte die Leistungsbeschreibung auf derselben Website veröffentlicht werden, auf der sich auch das Evaluierungsmandat befindet. Auf diese Weise gewinnt der Evaluierungsprozess an Transparenz und Einsehbarkeit, so dass Interessenträger schneller Stellung nehmen können.

¹⁶ Ein Aspekt, der auch im Bericht des Ausschusses für die Folgenabschätzung für das Jahr 2011 angesprochen wurde.

¹⁷ Normalerweise werden diese Vorkehrungen im Rahmen der Folgenabschätzung ausgewiesen.

Alle Interessenträger sollten über die Evaluierungsergebnisse und vorläufige Bewertung unterrichtet und aktiv in die Diskussionen eingebunden werden. Die für die Evaluierung zuständigen Kommissionsdienststellen sollten binnen sechs Monaten nach Vorlage des abschließenden Evaluierungsberichts konkrete Folgemaßnahmen vorschlagen. Ferner sollte die höhere Führungsebene regelmäßig über den aktuellen Stand der Folgemaßnahme in Kenntnis gesetzt werden.

Für im Rahmen einer Evaluierung erfolgende Konsultationen gelten die einschlägigen Mindeststandards der Kommission. Nach diesen Standards sind die zeitliche Planung und die Methode der Konsultation im Einzelfall festzulegen und müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Die Vorbereitungen für die Umsetzung der auf EU-Ebene verabschiedeten Maßnahmen in den Mitgliedstaaten müssen stärker in den Vordergrund gerückt werden. So wie die Kommission Umsetzungspläne veröffentlicht, um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht zu unterstützen, sollte sie sich verstärkt der frühzeitigen Vorbereitung von Rahmenvorgaben für das Monitoring und die Evaluierung der angenommenen Rechtsvorschriften oder Maßnahmen widmen. Die im Rahmen der Folgenabschätzung geleistete Arbeit dürfte hierfür eine Hilfe sein. In Zukunft sollte bei jedem Vorschlag der Kommission, der eine wesentliche Veränderung bewirkt, der Umsetzungsplan auch Rahmenvorgaben mit Zielen und Indikatoren für die Maßnahme sowie die vorgeschlagene Planung für das Monitoring und die Evaluierung der Ergebnisse der Maßnahme enthalten.

4.6. Stärkung der Qualität und Entwicklung von Kontrollmechanismen

Die Lenkungsgruppe sollte helfen, die Evaluierungen sowohl inhaltlich als auch in Bezug auf die Vorgehensweise zu verbessern. Indem der Lenkungsgruppe nur eine sehr begrenzte Zahl von Pflichtaufgaben übertragen wurde, sollte sie in der Lage sein, einen signifikanten Beitrag zur Qualität der Evaluierung zu leisten. Ferner kommt ihre eine wichtige Rolle zu, wenn es um die Sicherstellung solider Evaluierungen geht. Sie sollte Experten der technischen und der operationellen Seite sowie Parteien anderer Politikbereich zusammenbringen, um ein möglichst breites Spektrum von Meinungen und Erfahrungshorizonten zu erfassen. Ferner sollte die Gruppe auch einen Beitrag zur Qualitätsbewertung leisten.

Der abschließende Bericht sollte auf jeden Fall veröffentlicht werden. Informationen über abgeschlossene Evaluierungen sowie das Evaluierungsmandat und die Qualitätsbewertung könnten über den EU-Bookshop zur Verfügung gestellt werden. Im Zuge einer solchen allgemeineren Verbreitung dürfte es für alle interessierten Parteien einfacher sein, das gesamte Verfahren von A bis Z zu verfolgen.

Andere Initiativen zur Verbesserung der Qualität der Evaluierungsergebnisse könnten ad hoc ergriffen werden. Denkbar wären die Einbeziehung akademischer Gremien, jährliche Überprüfungen einer Stichprobe bereits abgeschlossener Evaluierungen zur Ermittlung guter Durchführungspraxis und allgemeiner Verbesserungen sowie die Präsentation der Evaluierungsarbeit in Arbeitsgruppen des Rates und parlamentarischen Ausschüssen.

Die Kommission wird sich um weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit den Interessenträgern und nationalen/regionalen Regierungen bemühen, um den Erfahrungsaustausch zu befördern und von anderen Evaluierungssystemen zu lernen. So

unterstützt die „Hochrangige Gruppe für bessere Rechtsetzung“ die Kommission bei ihrer Suche nach Pilotvorhaben, in denen Ansätze für gemeinsame Evaluierungen mit Mitgliedstaaten entwickelt und erprobt und bessere Möglichkeiten für die gemeinsame Nutzung verfügbarer Daten und den Austausch guter Durchführungspraxis eruiert werden können.

5. GEMEINSAM VERANTWORTUNG TRAGEN

Nicht nur die Kommission hat die Aufgabe, Evaluierungen vorzunehmen. Auch in den Mitgliedstaaten wird von der Politik verlangt, dass sie sich auf Fakten stützt. Auch sie müssen folglich einen Beitrag leisten, insbesondere wenn es um die Bereitstellung der erforderlichen Daten geht. Die Mitgliedstaaten sollten mehr unternehmen, um ihre Erfahrungen mit der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zu evaluieren und auszutauschen oder zu den EU-Maßnahmen beizutragen. Die Kommission wird sich ihrerseits darum bemühen, die von ihr vorgeschlagenen Monitoringanforderungen so effizient und straff wie möglich zu gestalten, damit der Verwaltungsaufwand so gering wie möglich bleibt.

Der Grundsatz der besseren Rechtsetzung ist in den interinstitutionellen Vereinbarungen zwischen der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat verankert. Mit der Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“¹⁸ aus dem Jahr 2003 wurde eine allgemeine Strategie für eine bessere Rechtsetzung im gesamten Rechtsetzungsverfahren der EU festgeschrieben. Indem die drei Organe ihre Zusammenarbeit weiter verbessern und eng zusammenarbeiten, um sicherstellen, dass die angenommenen Evaluierungs- und Monitoringanforderungen klar, solide und effizient sind und den Zielen des endgültigen Vorschlags vollumfänglich entsprechen, könnten sie die faktische Grundlage, auf die sich die Entscheidungsträger stützen, erheblich verbessern. Die Kommission ermutigt die anderen Organe, in den Arbeitsgruppen des Rates und den parlamentarischen Ausschüssen die Evaluierungsergebnisse zur Diskussion zu stellen und sich für eine über den gesamten Zyklus erstreckende interinstitutionelle Evaluierungskultur zu engagieren.

6. EVALUIERUNG IN DER KOMMISSION – EIN AUSBLICK

Die Kommission hat es sich zur Aufgabe gemacht, als Teil der intelligenten Rechtssetzung ein angemessenes und zuverlässiges Evaluierungssystem zur Verfügung zu stellen. Eine solide und zweckgemäße Analyse der EU-Maßnahmen bei gleichzeitiger kritischer Bewertung der Ergebnisse ist heute unverzichtbar. Indem wir aus den bisherigen Erfahrungen lernen und nach den effizientesten und wirksamsten Wegen für die Entwicklung und Nutzung eines flexiblen und angemessenen Ansatzes für die Analyse der EU-Maßnahmen suchen, verbessern wir die Rechenschaftspflicht und Wirksamkeit und sorgen dafür, dass die Maßnahmen dem ausgewiesenen vorrangigen Bedarf entsprechen und die erforderlichen hochwertigen Ergebnisse erbringen.

¹⁸ ABI. C 321 vom 31.12.2003, S. 1.