

005833/EU XXIV.GP
Eingelangt am 30/01/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 28.1.2009
SEK(2009) 55

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**Ausschuss für Folgenabschätzung
Bericht für das Jahr 2008**

Begleitdokument zur

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

**Dritte strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung
in der Europäischen Union**

{KOM(2009) 15 endgültig}

1. ZUSAMMENFASSUNG UND HAUPTBOTSCHAFTEN

Der Ausschuss für Folgenabschätzung leistet unabhängige Unterstützung und Kontrolle zur Verbesserung der Qualität der Folgenabschätzungen, die von den Dienststellen der Kommission ausgearbeitet werden. Die Stellungnahmen, die er zu diesen Folgenabschätzungen abgibt, ermöglichen es dem Kollegium, den Gesetzgebern und Interessengruppen im allgemeinen, sich ein Bild von der Qualität der Analyse zu machen, die politischen Vorschlägen zugrunde liegt.

2008 untersuchte der Ausschuss 135 Entwürfe für Folgenabschätzungen im Vergleich zu 102 im Jahr 2007. Die Zahl der Folgenabschätzungen, die der Ausschuss ein zweites oder drittes Mal erörterte, erhöhte sich sogar noch stärker: von 10 (oder 10 %) im Jahr 2007 auf 43 (oder 32 %) im Jahr 2008. Folglich gab der Ausschuss insgesamt 182 Stellungnahmen im Laufe des Jahres ab. Trotz der gestiegenen Zahlen untersuchte der Ausschuss alle Folgenabschätzungen, die ihm vorgelegt wurden. Es war nicht nötig, Prioritäten für die zu untersuchenden Fälle festzulegen, wie im Bericht für 2007 angekündigt, wenngleich die Kapazität des Ausschusses gelegentlich bis zur Belastungsgrenze in Anspruch genommen wurde.

Bei der Bewertung der Qualität der Folgenabschätzungen im Jahr 2007 trug der Ausschuss der Tatsache Rechnung, dass diese zentrale Qualitätskontrolle für die Dienststellen der Kommission neu war und dass eine gewisse Zeit erforderlich war, um ihnen Gelegenheit zu geben, sich mit den Verfahren und Anforderungen vertraut zu machen. 2008 wurde der Ausschuss bei der Bewertung der Qualität strenger. Der Anstieg in der Zahl der erneuten Vorlagen ist daher nicht als Anzeichen dafür auszulegen, dass die durchschnittliche Qualität der Folgenabschätzungen gesunken sei. Im Gegenteil, der Ausschuss stellte Verbesserungen bei der inneren Kohärenz der Folgenabschätzungen und der Beachtung von Struktur und Ansatz der Leitlinien fest. Die hohe Zahl der erneuten Vorlagen ist dennoch ein klarer Hinweis darauf, dass weitere Verbesserungen erforderlich sind.

Die Hauptprobleme, die der Ausschuss bei den Folgenabschätzungen im Jahr 2008 festgestellt hat, decken sich weitgehend mit denen im Jahr 2007. In absteigender Reihenfolge sind diese:

- eine unklare Erläuterung oder unvollständige Analyse des zu lösenden Problems
- eine Analyse der Folgen, die entweder nicht ausführlich genug oder unausgewogen ist
- ein unvollständiges oder künstliches Spektrum alternativer politischer Optionen

Hauptschlussfolgerung des Ausschusses ist, dass insbesondere zwei Fragen mehr Aufmerksamkeit erfordern:

Erstens müssen größere Anstrengungen unternommen werden, um die Qualität der Folgenabschätzungen zu verbessern, bevor sie dem Ausschuss vorgelegt werden. Der Ausschuss erhielt in mehreren Fällen Folgenabschätzungen, die eindeutig unzureichend waren. Die Dienststellen der Kommission sollten die Sachkenntnisse ihrer Folgenabschätzungs-Support-Referate besser nutzen und deren Rolle bei der Qualitätskontrolle verstärken. Die Rolle der Lenkungsgruppen für Folgenabschätzung sollte ebenfalls gestärkt werden, um sicherzustellen, dass alle diesbezüglichen Sachkenntnisse bei der Ausarbeitung genutzt werden.

Zweitens ist eine bessere Planung und Einhaltung der Verfahren auch ein entscheidender Aspekt der Verbesserung der Qualität. Genügend Zeit sollte nicht nur dem Ausschuss für die Erörterung der Folgenabschätzungen eingeräumt werden, sondern insbesondere den Dienststellen, um seinen Empfehlungen nachzukommen. Es gab zu viele Fälle, in denen die im Leitfaden vorgesehenen Verfahren nicht beachtet und für die Ausarbeitung von

Folgenabschätzungen sowie ihre Erörterung im Ausschuss zu knappe Fristen zur Verfügung gestellt wurden. Der Ausschuss begrüßt die Tatsache, dass die Dienststellen ihren Entwurf dem Ausschuss gemäß dem neuen Leitfaden früher vorlegen und bei ihrer Planung der Möglichkeit Rechnung tragen müssen, dass der Ausschuss eine erneute Vorlage fordert. Die Folgenabschätzungs-Support-Referate können ebenfalls zur Verbesserung der Planung beitragen.

2. KONTEXT, MANDAT UND VERFAHREN DES AUSSCHUSSES

Anhang 1 gibt einen ausführlichen Überblick darüber, warum der Ausschuss eingesetzt wurde, wovon er Teil ist und wie er zu den allgemeineren Zielen des Folgenabschätzungssystems der Kommission beiträgt, wie die Qualitätskontrolle des Ausschusses in der Praxis funktioniert und wie die Mittel des Ausschusses und seine unabhängige Tätigkeit in praktischer Hinsicht geregelt sind. Hauptmerkmale des Ausschusses sind:

- Die fünf Mitglieder des Ausschusses werden vom Präsident der Kommission für eine Amtszeit von zwei Jahren ernannt. Sie handeln in persönlicher Verantwortung, nicht als Vertreter ihrer Dienststellen. Sie leisten unabhängige Unterstützung und Qualitätskontrolle für Folgenabschätzungen der Kommission, unterstützt von einem vom Generalsekretariat der Kommission gestellten Sekretariat.
- Die Ergebnisse der Qualitätskontrolle schlagen sich in Stellungnahmen des Ausschusses nieder, die die entsprechenden politischen Vorschläge während des gesamten Entscheidungsfindungsprozesses begleiten und anschließend öffentlich zugänglich gemacht werden. Bevor er eine Stellungnahme abgibt, erörtert der Ausschuss seine vorläufigen Erkenntnisse mit den Autoren der Folgenabschätzung.
- Bei Folgenabschätzungen, die erhebliche Verbesserungen erfordern, kann der Ausschuss beantragen, dass eine geänderte Fassung vorgelegt wird, zu der er eine weitere Stellungnahme abgibt („erneute Vorlage“).

Die Tätigkeit des Ausschusses blieb 2008 gegenüber 2007 unverändert; für 2008 sind folgende Besonderheiten festzuhalten:

- Im Laufe des Jahres verließ ein Mitglied des Ausschuss und wurde ersetzt. Die übrigen vier Mitglieder wurden für eine weitere zweijährige Amtszeit wiederernannt.
- Mitglieder des Ausschusses gaben in 6 Fällen einen Interessenkonflikt an und nahmen an der Erörterung der betreffenden Folgenabschätzungen nicht teil.
- Während der Ausschuss 2007 gelegentlich eine „freiwillige erneute Vorlage“ als Alternative zu einem normalen Antrag auf erneute Vorlage empfahl, wurde von dieser Praxis 2008 nur selten Gebrauch gemacht.
- 2008 bat der Ausschuss in einem Fall einen externen Sachverständigen darum, zu seiner Arbeit beizutragen, der Festnetz- und Mobilfunk-Zustellungsentgelte betraf.

3. ERGEBNISSE DER AUSSCHUSSARBEITEN

3.1. Beitrag zur Qualität und Identifizierung der Initiativen, die einer Folgenabschätzung bedürfen

Der Ausschuss leistet auf dreierlei Weise Unterstützung im Bereich der Qualität: a) zu Beginn der Folgenabschätzungsarbeiten und jederzeit, bevor die verfassende Dienststelle den Entwurf

des endgültigen Berichts vorlegt (dies erfolgte für eine Folgenabschätzung der GD TAXUD¹ zu einem Steuervorschlag, für zwei Folgenabschätzungen der GD ENV zu Klimafragen und für eine Folgenabschätzung der GD SANCO zu Organspenden); b) im Vorfeld einer Ausschusssitzung durch detaillierte Vorschläge für Verbesserungen zu den Qualitäts-Prüflisten (dies erfolgte für fast alle Folgenabschätzungen, die der Ausschuss erörterte); und c) als Folgemaßnahme zur Diskussion in einer Ausschusssitzung, wo er der abfassenden Dienststelle weitere Beratung darüber anbietet, wie die Bedenken, die er aufgeworfen hat, gelöst werden können (dies erfolgte unter anderem für eine Folgenabschätzung der GD TREN zur Internalisierung externer Verkehrskosten und für eine Folgenabschätzung der gleichen GD zur Mobilität in der Stadt). Außerdem erteilt das Sekretariat des Ausschusses den verfassenden Dienststellen häufig direkte Ratschläge.

Als Teil seiner Unterstützung zu Beginn der Folgenabschätzungsarbeiten hat der Ausschuss alle Ablaufpläne² für Initiativen überprüft, die in das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2009 aufgenommen wurden. Diese Bemerkungen sollen dazu beitragen, dass die Dienststellen Fehler bei der Formulierung der Folgenabschätzungen frühzeitig korrigieren können, die später im Prozess, wenn der Ausschuss den Entwurf der Folgenabschätzung untersucht, schwerer zu beheben wären. Diese Beratung kann beispielsweise die Ermittlung politischer Optionen betreffen, die gewürdigt werden.

Während Folgenabschätzungen im Allgemeinen für Initiativen erforderlich sind, die Teil des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission sind, wird für alle anderen Initiativen im Einzelfall darüber entschieden. Zwei Faktoren sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung: der Umfang der voraussichtlichen Folgen und die politische Sensibilität der Initiative. Der Ausschuss wurde in diesen Prozess durch das Generalsekretariat einbezogen, das um seine Beratung in bestimmten Fällen gebeten hatte, die offenbar einer Folgenabschätzung bedurften. Zu jedem Zeitpunkt kann der Ausschuss auch beschließen, 'Veranlassungsschreiben' an Dienststellen zu versenden, mit denen empfohlen wird, dass eine Folgenabschätzung zu einem geplanten Vorschlag durchgeführt wird.

Als Teil der vorgelagerten Unterstützung, aber auch zur Bestandsaufnahme, wie die Arbeiten des Ausschusses in den Kommissionsdienststellen wahrgenommen werden, besuchte der Vorsitzende des Ausschusses Anfang 2008 die Managementteams der 4 Kommissionsdienststellen, die die größte Zahl von Folgenabschätzungen ausarbeiten. Diese Treffen waren eine hilfreiche Gelegenheit, um zu erörtern, ob und wie die Tätigkeit des Ausschusses die Aufmerksamkeit für und die Qualität der Folgenabschätzungen verbessert, aber auch um verschiedene Beschränkungen (z.B. Zeitplanung, Mittel, politische Zusagen und nicht quantifizierbare Folgen) zu erörtern, denen sich die Dienststellen bei der Ausarbeitung ihrer Folgenabschätzungen gegenüber sehen.

Der Vorsitzende nahm auch an einer Reihe von Sitzungen der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten teil. Diese Gruppe erörtert Entwürfe für Maßnahmen zur Senkung der Verwaltungslasten in einer Reihe von bestehenden Rechtsvorschriften. Einige dieser Maßnahmen sind auch Gegenstand einer

¹ Die Abkürzungen der Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission sind in Anhang 2 aufgeführt.

² Ablaufpläne („Roadmaps“) werden von den Dienststellen erstellt, die für die Ausarbeitung der Folgenabschätzung und des politischen Vorschlags verantwortlich sein werden, und können als eine Art „Mini-Folgenabschätzung“ angesehen werden: sie beschreiben das Problem, die Ziele, politische Optionen, eine erste Abschätzung der Folgen und der Subsidiarität sowie den Stand der Vorbereitung und der Pläne für weitere Folgenabschätzungsarbeiten

Folgenabschätzung, die vom Ausschuss für Folgenabschätzung untersucht wird, und die Teilnahme des Vorsitzenden hat dazu beigetragen, für gute Kontakte zu sorgen.

3.2. Qualitätskontrolle

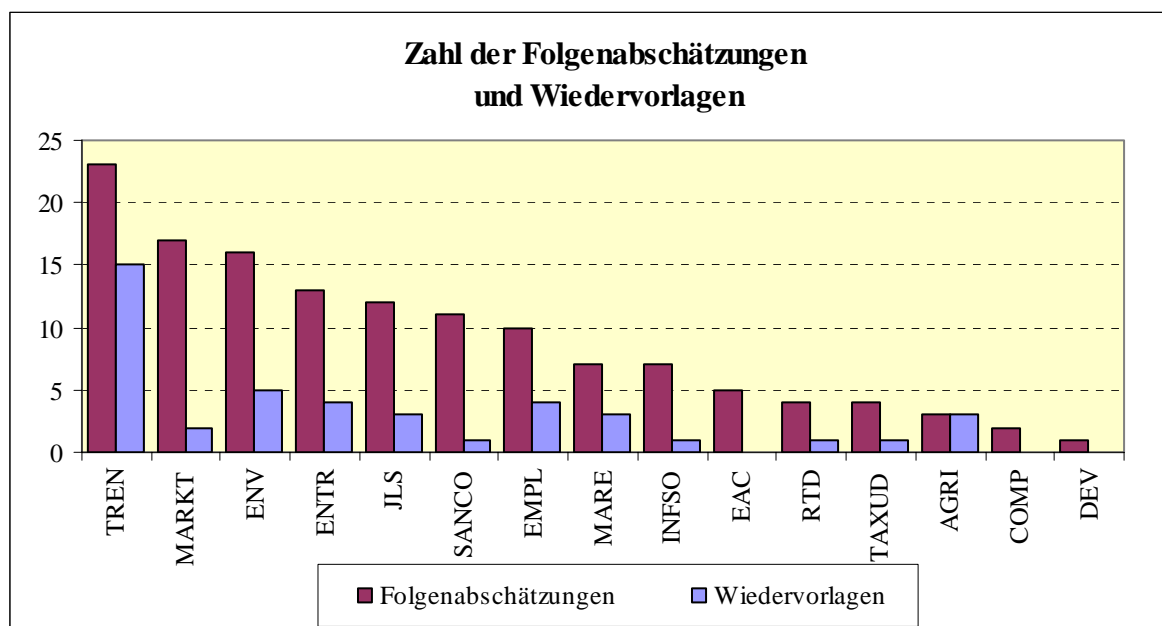
2008 untersuchte der Ausschuss 135 Folgenabschätzungen und gab eine Stellungnahme dazu ab. Er erörterte 101 Folgenabschätzungen (oder 75 %) mit den verfassenden Dienststellen in den 26 Sitzungen, die im Laufe des Jahres stattfanden. Die übrigen 34 Folgenabschätzungen wurden im schriftlichen Verfahren geprüft. Somit hat die Zahl der Folgenabschätzungen, die der Ausschuss erörterte (gegenüber 102 im Jahr 2007) ebenso zugenommen wie die der mündlichen Verfahren (gegenüber 56 % im Jahr 2007). Trotz dieses Anstiegs war der Ausschuss in der Lage, seine Praxis, alle von der Kommission ausgearbeiteten Folgenabschätzungen zu untersuchen, fortzusetzen, und nicht nur eine Auswahl davon zu erörtern, wie noch im Bericht für 2007 angekündigt. Die Kapazität des Ausschusses wurde gelegentlich jedoch bis zur Belastungsgrenze beansprucht. Dies war weniger auf die Gesamtzahl der Folgenabschätzungen zurückzuführen, die der Ausschuss zu untersuchen hatte, sondern vielmehr auf den unregelmäßigen ‚Zustrom‘ von Folgenabschätzungen, der zu einer Reihe von Spitzen führte. Dieser Zustrom ist teilweise vom Arbeitsrhythmus der Kommission abhängig, wurde aber verstärkt durch die unbeständige Planung der Vorlagezeitpunkte vieler Dienststellen, die häufig zu unvorhergesehenen Verlagerungen in letzter Minute führte.

Es gab auch eine Erhöhung der Zahl der Folgenabschätzungen, die dem Ausschuss für eine zweite oder dritte Erörterung nach einer vorhergehenden kritischen Stellungnahme erneut vorgelegt wurden: während die Quote der erneuten Vorlage im Jahr 2007 bei 10 % (oder 10 von 102) lag, hat sich diese 2008 auf 32 % (oder 43 von 135; 4 Folgenabschätzungen wurden zweimal erneut vorgelegt) erhöht. Die Gesamtzahl der 2008 abgegebenen Stellungnahmen beträgt daher 182.

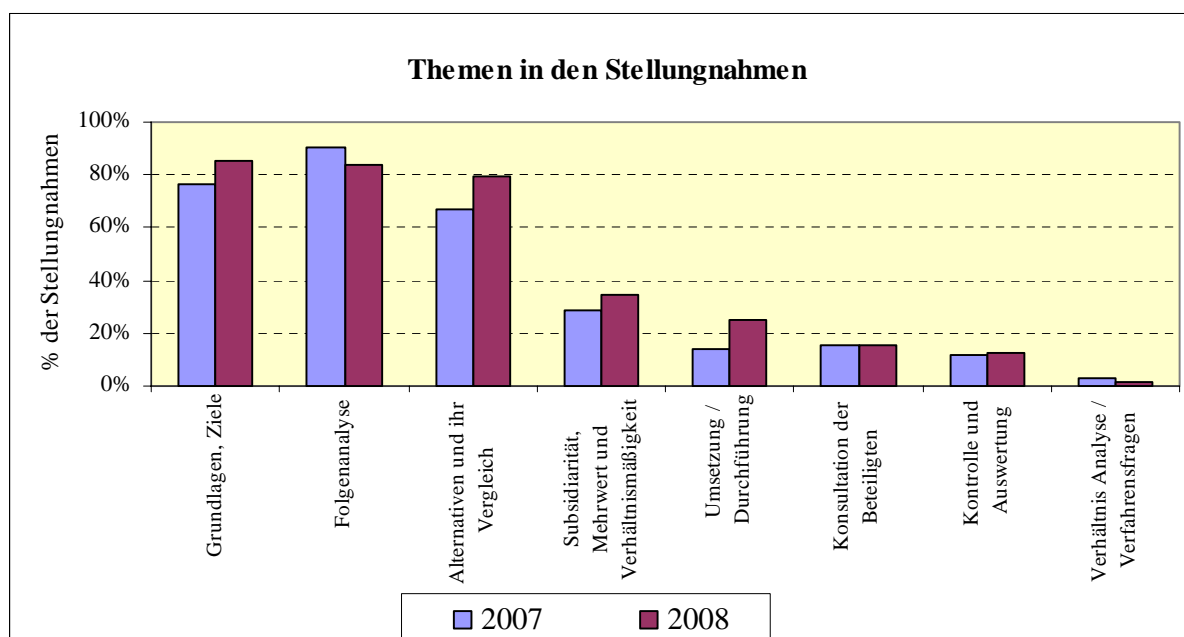
Allgemeine Qualität der Folgenabschätzungen

Im Durchschnitt stellte der Ausschuss eine Verbesserung der inneren Kohärenz der Folgenabschätzungen und des Umfangs, in dem sie Struktur und Ansatz des Leitfadens entsprechen, fest. Dies fand vor dem Hintergrund statt, dass die Kommissionsdienststellen mehr Erfahrungen gewinnen und mehr in Hintergrundanalysen investieren. Folglich haben sich die Diskussionen zwischen dem Ausschuss und den abfassenden Dienststellen von diesen strukturellen Fragen hin zu fortgeschritteneren Fragen entwickelt, wie dem Detailumfang, der bei der Abschätzung verschiedener Folgen erforderlich ist.

Es ist jedoch nicht einfach, diese allgemeine Bemerkung zur Qualität der Folgenabschätzungen mit objektiven Indikatoren zu belegen. Ein Indikator wäre der Prozentsatz der Folgenabschätzungen, den der Ausschuss erneut zu prüfen beantragt. Die Quote der erneuten Vorlagen wird jedoch nicht nur durch die durchschnittliche Qualität der Folgenabschätzungen beeinflusst, sondern auch durch die Strenge, mit der der Ausschuss die vereinbarten Qualitätsstandards anwendet. Der Ausschuss ist bei der Anwendung dieser Standards strenger vorgegangen, nachdem er den Kommissionsdienststellen 2007 Gelegenheit gegeben hatte, sich mit seinen Verfahren und Anforderungen vertraut zu machen. Aus diesem Grund kann aus der gestiegenen Zahl der erneuten Vorlagen nicht geschlossen werden, dass die durchschnittliche Qualität der Folgenabschätzungen gestiegen oder gesunken ist. Dennoch ist die hohe Quote der erneuten Vorlagen ein eindeutiges Zeichen, dass mehr getan werden muss, um die Qualität der Folgenabschätzungen zu verbessern. Die folgende Übersicht über die erneuten Vorlagen zeigt, dass einige Kommissionsdienststellen in dieser Hinsicht mehr zu tun haben als andere.



Jede Stellungnahme des Ausschusses enthält verschiedene Empfehlungen für Verbesserungen. Eine Analyse dieser Empfehlungen und ein Vergleich mit den 2007 abgegebenen Empfehlungen ist in der folgenden Übersicht wiedergegeben³:

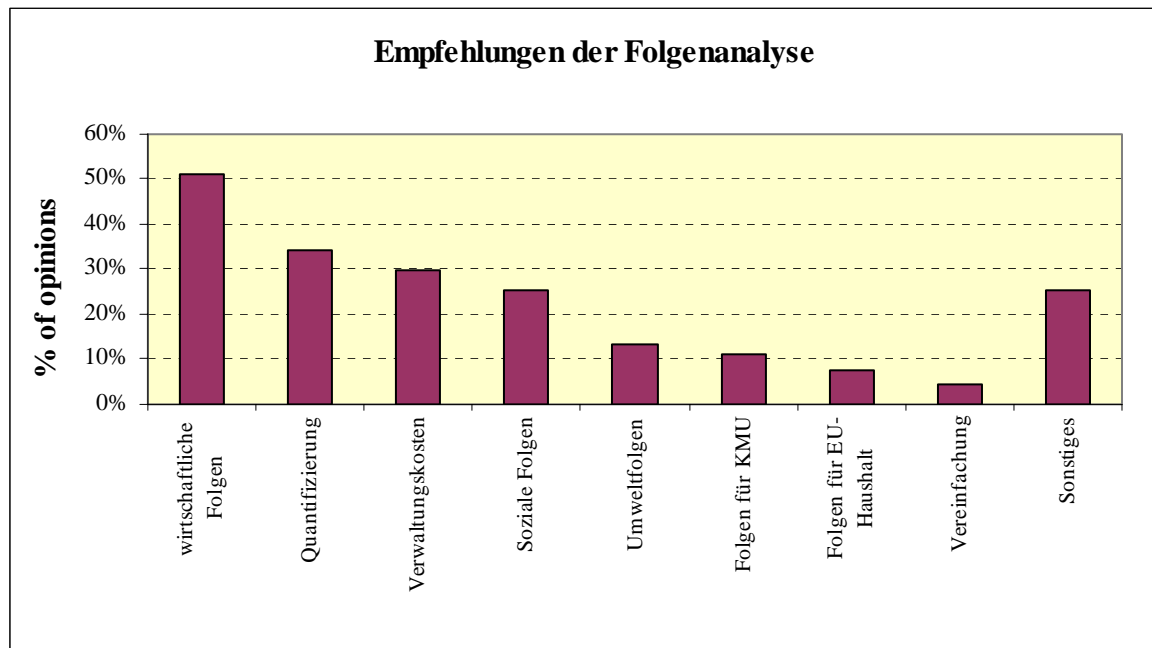


Übersicht 2 zeigt, dass das Muster der Empfehlungen des Ausschusses weitgehend unverändert ist: die Analyse der Folgen, die Definition und Beschreibung von Problemen und Zielen und die Bestimmung und Beschreibung politischer Optionen sind weiterhin die Hauptthemen der Stellungnahmen. Es gab einen Anstieg der Zahl von Empfehlungen zur

³ Das Erscheinungsbild dieser Übersicht unterscheidet sich von Tabelle 2 des Berichts des Ausschusses für 2007, wegen einer Verfeinerung der Überschriften, die für die Zusammenfassung der Stellungnahmen verwendet werden, und wegen der Tatsache, dass für den Bericht für das Jahr 2007 nicht alle in jenem Jahr abgegebenen Stellungnahmen ausgewertet wurden. Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurden die 2007 abgegebenen Stellungnahmen erneut ausgewertet und sind in dieser Übersicht ebenfalls wiedergegeben.

Bewertung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und zur Bewertung der Umsetzungs- und Durchführungsfragen. Es handelt sich dabei um grundlegende Aspekte der Politikgestaltung, die in jeder Folgenabschätzung angemessen analysiert werden sollten.

Die folgende Übersicht enthält eine Aufschlüsselung der Spalte „Analyse der Folgen“. Dies zeigt, dass sich die meisten Empfehlungen auf wirtschaftliche Folgen beziehen. Dies könnte jedoch (teilweise) auf die Art der Initiativen zurückzuführen sein, die Gegenstand der Folgenabschätzungen waren und dem Ausschuss vorgelegt wurden. Die Notwendigkeit, die Folgen zu quantifizieren, war die am zweithäufigsten abgegebene Empfehlung in dieser Kategorie, gefolgt von der Bewertung oder Messung der Verwaltungslast und der sozialen Folgen.



Transparenz der Ausschussarbeiten

Ein Hauptaspekt der Arbeiten des Ausschusses ist, dass seine Stellungnahmen den Entscheidungsträgern zur Verfügung stehen. Dies schafft eindeutige Anreize für die abfassende Dienststelle, ihre Folgenabschätzung im Sinne der Empfehlungen des Ausschusses zu verbessern.

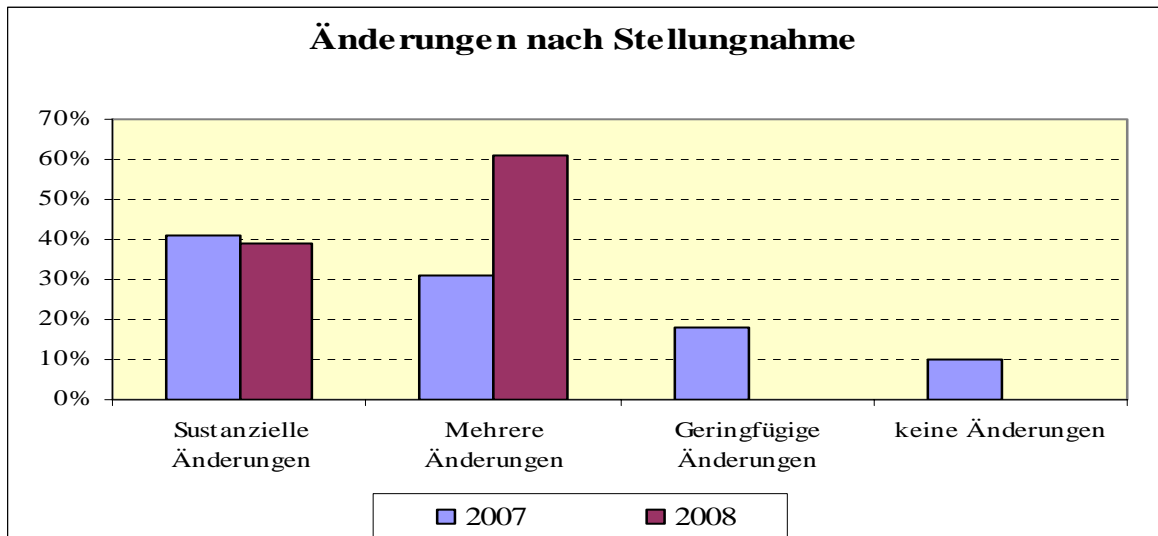
Innerhalb der Kommission werden die Stellungnahmen des Ausschusses am gleichen Tag, an dem sie dem Generaldirektor der abfassenden Dienststelle vorgelegt werden, auf einer Website veröffentlicht. Sobald die Folgenabschätzungen geändert wurden, um den Empfehlungen des Ausschusses Rechnung zu tragen, werden sie zusammen mit der (den) Stellungnahme(n) zu dem früheren Entwurf der Folgenabschätzung(en) an andere Kommissionsdienststellen zur dienststellenübergreifenden Konsultation zu dem entsprechenden (gegebenenfalls angepassten) Vorschlag und zur anschließenden Entscheidungsfindung durch das Kollegium weitergeleitet.

Extern werden alle Stellungnahmen des Ausschusses veröffentlicht, nachdem die Kommission den entsprechenden politischen Vorschlag verabschiedet hat.⁴

⁴ http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm. In Ausnahmefällen und nur aus den in der Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten vorgesehenen Gründen kann eine Dienststelle beantragen, dass eine Stellungnahme nicht auf der externen Website

3.3. Auswirkungen der Stellungnahmen des Ausschusses

Wenn der Vorsitzende des Ausschusses dem Generaldirektor der abfassenden Dienststelle die Stellungnahme übermittelt, beantragt er, dass in die geänderte Fassung der Folgenabschätzung ein Absatz aufgenommen wird, in dem die Änderungen aufgrund der Empfehlung zusammengefasst werden. Die Verantwortung für die Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des Ausschusses liegt beim Generalsekretariat und den anderen Dienststellen der Kommission, die an der dienststellenübergreifenden Konsultation teilnehmen. (Wenn der Ausschuss darum bittet, eine Folgenabschätzung zum zweiten Mal zu sehen, verfolgt er selbst die ursprünglichen Empfehlungen dazu weiter). Für den Zweck dieses Berichts wurde jedoch eine Zufallsstichprobe⁵ von 18 Folgenabschätzungen ausgewählt, um festzustellen, wie gut die Stellungnahme des Ausschusses weiterverfolgt wurde. Dies führt zu folgendem Ergebnis.



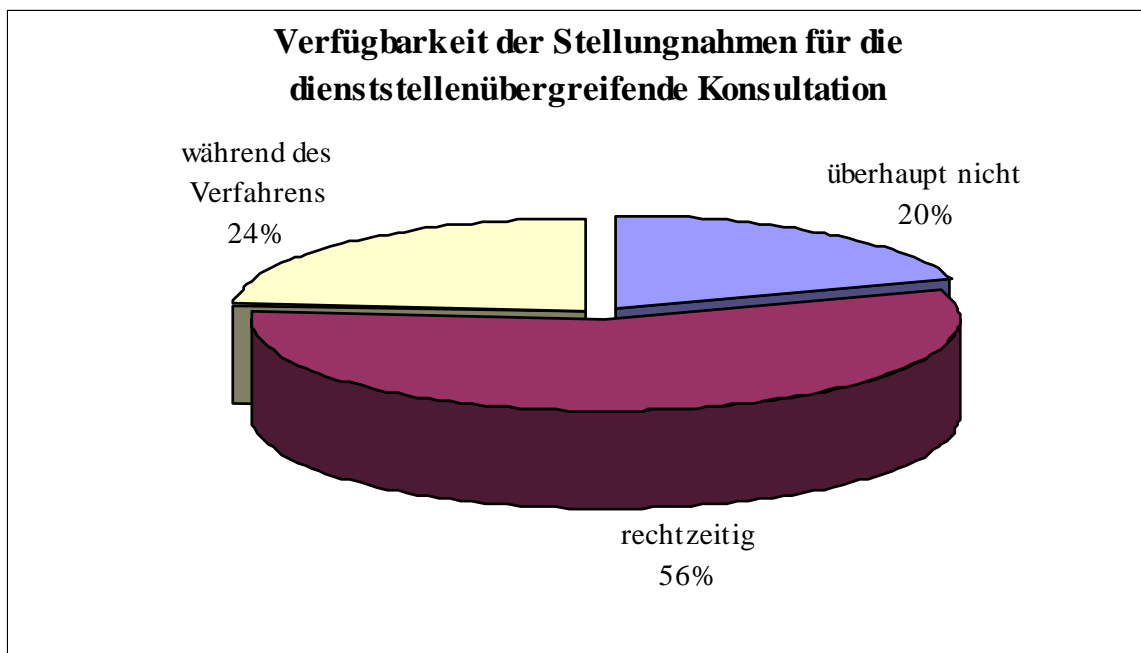
In allen Fällen wurde die Folgenabschätzung verbessert, was bestätigt, dass die Stellungnahmen des Ausschusses Auswirkungen auf die Qualität der Folgenabschätzungen haben.

Dennoch gab es noch viele Fälle, in denen nur einige Empfehlungen weiterverfolgt wurden. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass diese Situation verbessert werden kann und muss. Der Ausschuss gibt der abfassenden Dienststelle immer Gelegenheit, anzugeben, ob die Bedenken, die er aufgeworfen hat, sachdienlich sind und ob es mit angemessenen Anstrengungen möglich ist, die erforderlichen Verbesserungen vorzunehmen. Es sollte daher möglich sein, alle Empfehlungen vollständig weiterzuverfolgen. Der Hauptgrund, warum dies nicht immer der Fall ist, ist offenbar schlechte Planung und Zeitknappheit: die Dienststellen räumen teilweise nicht genügend Zeit für die Untersuchung durch den Ausschuss ein oder sehen nicht genug Zeit vor, um die Änderungen vorzunehmen, die der Ausschuss empfiehlt. Zeitliche Bedrängnis tritt insbesondere in Fällen auf, in denen der Ausschuss eine erneute Vorlage beantragt und wo die Dienststellen zu häufig nicht genügend Zeit eingeplant haben, um die zweite Stellungnahme abwarten zu können, bevor sie die dienststellenübergreifende Konsultation einleiten.

veröffentlicht werden sollte; in diesem Fall entscheidet der Ausschuss über die Angelegenheit. 2008 sind keine Anträge dieser Art eingegangen.

⁵ Für die Zufallsstichprobe jede 3. Folgenabschätzung gewählt, die vom Ausschuss untersucht wurde und in chronologischer Reihenfolge aufgeführt wurde. Die Analyse für 2007 beruhte auf einer Stichprobe von 80 Folgenabschätzungen.

Die Auswirkungen der Zeitknappheit lassen sich auf zweifache Weise belegen. 2008 verfügte der Ausschuss in 16 % der Fälle über weniger als 3 Wochen, um seine Analyse abzuschließen und seine Stellungnahme abzugeben, während normalerweise im Verfahren 4 Wochen vorgesehen sind. Bei Stellungnahmen zu erneut vorgelegten Folgenabschätzungen war die Situation noch problematischer: in 25 % der Fälle musste der Ausschuss die geänderte Folgenabschätzung innerhalb von einer Woche oder weniger analysieren und seine Stellungnahme abgeben, während dies normalerweise 2-3 Wochen in Anspruch nimmt. Obwohl der Ausschuss sorgfältig vermeidet, dass die Qualität der Untersuchung unter einer zeitlichen Bedrängnis leidet, werden die Wirksamkeit und der Mehrwert des Folgenabschätzungssystems insgesamt dadurch beeinträchtigt. Dies geht auch aus der folgenden Übersicht hervor, nach der die Stellungnahme des Ausschusses in knapp über der Hälfte aller Fälle von Anfang an Teil der dienststellenübergreifenden Konsultation (ISC) war, während dies in allen Fällen der Fall sein sollte.



Der potenzielle Beitrag der Folgenabschätzungen und der Stellungnahmen des Ausschusses zur Qualität der EU-Politik beschränkt sich nicht auf die Vorbereitung innerhalb der Kommission. Die Folgenabschätzungen und Stellungnahmen werden dem Rat und dem Europäischen Parlament öffentlich zugänglich gemacht und können eine Rolle bei ihren politischen Entscheidungen spielen. Der Ausschuss hat festgestellt, dass das Europäische Parlament und der Rat den Folgenabschätzungen zunehmend Aufmerksamkeit gewidmet haben, wenngleich sie noch intensiver zum Standard und festen Bestandteil ihrer Arbeiten werden könnten. Obwohl dies nicht notwendigerweise das Ziel ist, sind die Stellungnahmen des Ausschusses nicht so bekannt, und es wird nicht so häufig darauf Bezug genommen, wie auf die Folgenabschätzungen selbst.

Folgenabschätzungen als Teil der Arbeitskultur

In die meisten vom Ausschuss untersuchten Folgeabschätzung ist offensichtlich viel Arbeit investiert worden. Die abfassenden Dienststellen bereiten ihre Diskussionen mit dem Ausschuss fast immer gut vor und entsenden Vertreter, deren dienstlicher Rang deutlich macht, dass sie diese Arbeiten ernst nehmen. Der Ausschuss ist überzeugt, dass bei Festigung und Ausbau dieser positiven Rolle der Folgenabschätzung den Folgenabschätzungs koordinierungsreferaten eine Schlüsselaufgabe zukommt. Der Ausschuss

begrüßt die Tatsache, dass mehrere Dienststellen (die GDs EMPL, ENV, MARKT, INFSO und JLS) die Personalausstattung ihrer Folgenabschätzungskoordinierungsreferate im Laufe des Jahres 2008 erhöht haben, während die GD EMPL einen Schritt weiter gegangen ist und ihr Folgenabschätzungs-Support-Referat direkt dem Generaldirektor unterstellt hat. Der Ausschuss ermutigt alle anderen Dienststellen, die eine erhebliche Zahl von Folgenabschätzungen ausarbeiten, diesem Beispiel zu folgen. Die Stärkung der Position dieser Referate wird dazu beitragen, zu gewährleisten, dass die Entwürfe der Folgenabschätzungen, die dem Ausschuss vorgelegt werden, von guter Qualität sind.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass Folgenabschätzungen ein Mittel zum Zweck sind – das Ziel besteht nicht nur darin, die Qualität der Folgenabschätzungen zu verbessern, sondern zu gewährleisten, dass diese Folgenabschätzungen zur Verbesserung der eigentlichen gesetzgeberischen Vorschläge beitragen. Inwieweit dies der Fall ist, ist nicht einfach zu beurteilen. Es ist jedoch daran zu erinnern, dass die externe Bewertung des Folgenabschätzungssystems der Kommission⁶ im Jahr 2007 untersuchte, wie Folgenabschätzungen von den Dienststellen der Kommission durchgeführt und verwendet werden, ob sie von ausreichender Qualität sind und welches ihre Rolle im politischen oder legislativen Prozess ist, der folgt, nachdem die Kommission den entsprechenden Gesetzgebungsvorschlag verabschiedet hat. Er kam zu dem Schluss, dass etwa zwei Drittel der Folgenabschätzungen die Qualität der Vorschläge, die sie begleiten, verbessern und gleichzeitig zu mehr Transparenz beitragen. Auf dieser Grundlage ist es angemessen, anzunehmen, dass die verstärkte Aufmerksamkeit, die den Folgenabschätzungen im Laufe der Jahre 2007 und 2008 gewidmet wurde, die Qualität der Vorschläge weiter erhöht. Da jedoch nicht bekannt ist, wie die Vorschläge ohne Folgenabschätzungen und die Überprüfung durch den Ausschuss ausgesehen hätten, ist es nicht möglich, diese Hypothese zu beweisen.

4. VORAUSSCHAU

4.1. Empfehlungen des Berichts für 2007

In seinem Bericht für 2007 schlug der Ausschuss verschiedene Änderungen und Verbesserungen vor, die auf die Dienststellen der Kommission, die eigenen Arbeiten des Ausschusses und das Folgenabschätzungssystem ausgerichtet waren. Eine Bestandsaufnahme dieser Empfehlungen führt zu folgender Übersicht:

⁶ Die Bewertungspartnerschaft: Bewertung des Folgenabschätzungssystems der Kommission, April 2007; verfügbar unter: http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm.

Empfehlung	Fortschritt
Stärkung der Folgenabschätzungskapazitäten in den Dienststellen	In einigen Dienststellen erfolgt, aber ausbaufähig.
frühere Vorlage von Folgenabschätzungen an den Ausschuss	Dies geschah in einigen Fällen, aber zu häufig war die Zeit für die Erörterung durch den Ausschuss beschränkt
Die Verfügbarkeit und Verlässlichkeit von Daten sollte zu einem früheren Zeitpunkt geklärt werden	Neuer Leitfaden mit besseren Vorgaben für die Erfassung und Verwendung von Daten
Die Lenkungsgruppen für Folgenabschätzungen sollten früher einbezogen werden	Neuer Leitfaden sieht stärkere Einbeziehung vor.
Für die Arbeit des Ausschusses sind Prioritäten zu setzen, indem nur eine Auswahl von Folgenabschätzungen erörtert wird	Es war nicht notwendig, Prioritäten zu setzen: der Ausschuss war in der Lage, alle ihm vorgelegten Folgenabschätzungen zu erörtern
Rechtzeitige Identifizierung von Folgenabschätzungen durch den Ausschuss, für die externer Sachverstand herangezogen werden sollte	Dies ist in der Praxis weiter schwierig, hat aber die Tätigkeit des Ausschusses nicht negativ beeinflusst
Verbesserte Orientierungshilfen für die Dienststellen, einschließlich einer Studie über die Abschätzung der sozialen Folgen	Die GD JLS und die GD EMPL haben Studien in Auftrag gegeben, wie die Abschätzung der sozialen Folgen verbessert werden kann
Mehr Rückmeldung für die Dienststellen mit besonders unzureichenden Folgenabschätzungen	Der Vorsitzende besuchte das Management von 4 Dienststellen, um die Qualität ihrer Folgenabschätzungen und die interne Organisation ihrer Folgenabschätzungsarbeiten zu erörtern.
Veröffentlichung von Orientierungshilfen und Beispielen für bewährte Verfahren	Neuer Leitfaden enthält eine Liste von Beispielen, die nach Ansicht des Ausschusses vorbildlich sind
Verstärkte Orientierungshilfen für Ablaufpläne, ausdrückliche Anforderungen für Ablaufpläne	Der Ausschuss erteilte Ratschläge für die Ablaufpläne für 2009. Das Muster für die Ablaufpläne blieb jedoch unverändert.
„Zwischengepräche“ mit Dienststellen über wichtige Initiativen	Wurden vom Sekretariat des Ausschusses durchgeführt.
Streichung der grundsätzlichen Verpflichtung, Folgenabschätzungen zu allen Initiativen des Arbeitsprogramms durchzuführen	Der neue Leitfaden legt die Betonung eindeutiger auf Folgenabschätzungen für Gesetzgebungsvorschläge.
Bessere Abstimmung der Beratung mit den abfassenden Dienststellen darüber, was eine gute Folgenabschätzung darstellt	Die Koordinierung zwischen dem Sekretariat des Ausschusses und den Dienststellen des Generalsekretariats wurde verbessert, um zu gewährleisten, dass es keine parallelen Kommunikationskanäle gibt.

4.2. *Prioritäten für den Ausschuss im Jahr 2009*

Der Ausschuss wird seine Arbeiten 2009 auf der gleichen Grundlage wie in den vergangenen 2 Jahren fortsetzen. Auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen wird der Ausschuss den folgenden Fragen, die sich auf die Empfehlungen im Bericht für 2007 stützen, besondere Aufmerksamkeit widmen:

Bessere Planung

- Die Folgenabschätzungen müssen von besserer Qualität sein, bevor sie dem Ausschuss vorgelegt werden. Den Folgenabschätzungs-Support-Referaten in den Dienststellen kommt eine zentrale Rolle dabei zu, dies zu gewährleisten, ebenso wie den Lenkungsgruppen für Folgenabschätzungen. Diese sollten beide zu einem früheren Zeitpunkt und systematischer im Laufe des Ausarbeitungsprozesses einbezogen werden. In wichtigen Fällen könnte, wie bereits einige Male geschehen, ein „Zwischengespräch“ mit dem Ausschuss stattfinden, bevor ein Entwurf eines Berichts offiziell vorgelegt wird.
- Der Ausschuss wird seine vorhandene Praxis verstärken, Folgenabschätzungen zurückzuschicken, ohne eine Stellungnahme abzugeben, wenn diese eindeutig unzureichend und noch nicht reif für eine Erörterung sind. Dies gilt auch für Folgenabschätzungen, die die empfohlene maximale Länge von 30 Seiten (ohne Anhänge) ohne Begründung überschreiten. Der Ausschuss ist bereit, in ausgewählten Fällen vorab Unterstützung zu gewähren, aber er will und kann nicht die Rolle übernehmen, die die Folgenabschätzungs-Support-Referate und die Lenkungsgruppen für Folgenabschätzungen spielen sollten.
- Die abfassenden Dienststellen müssen besser planen, um zeitliche Engpässe sowohl bei der Vorlage von Dokumenten an den Ausschuss als auch bei den Folgemaßnahmen zu den Stellungnahmen des Ausschusses zu vermeiden. Die abfassenden Dienststellen sollten genügend Zeit lassen, damit der Ausschuss die Folgenabschätzungen erörtern kann, und um die Empfehlungen, die er abgibt, berücksichtigen zu können. Sie sollten immer der Möglichkeit Rechnung tragen, dass der Ausschuss eine erneute Vorlage beantragen kann. Auch in diesem Fall kommt den Folgenabschätzungs-Support-Referaten eine Schlüsselrolle bei der Beratung der Autoren von Folgenabschätzungen zu.⁷

Veröffentlichung und Folgemaßnahmen

- Die Dienststellen der Kommission sollten es vermeiden, dienststellenübergreifende Konsultationen einzuleiten, bevor der Ausschuss seine Erörterung der Folgenabschätzung abgeschlossen hat. Das Generalsekretariat der Kommission sollte aufmerksamer verfolgen, dass die Folgenabschätzung und die Stellungnahme des Ausschusses Teil der dienststellenübergreifenden Akte sind.
- Die Stellungnahmen des Ausschusses sollten auch außerhalb der Kommission stärkere Beachtung und Verwendung finden. Das Sekretariat des Ausschusses wird sicherstellen, dass die Folgenabschätzungen und die entsprechende(n) Stellungnahme(n) unmittelbar nach der Verabschiedung auf der Europa-Website veröffentlicht werden.
- Es ist sicherzustellen, dass die Folgenabschätzungen die Fragen, auf die in dem entsprechenden politischen Vorschlag eingegangen wird, vollständig abdecken. Vorschläge werden in manchen Fällen während des Verabschiedungsprozesses innerhalb

⁷

Es ist darauf hinzuweisen, dass Zeitknappheit nicht immer das Ergebnis einer schlechten Planung der GD ist, sondern teilweise durch politische Zwänge bedingt ist, wie die Notwendigkeit, innerhalb von kurzer Zeit auf Forderungen des Rats und des Europäischen Parlaments zu reagieren.

der Kommission geändert. Das Generalsekretariat sollte ein Verfahren entwickeln, um diese Änderungen zu erfassen und zu prüfen, ob die Analyse der Folgenabschätzung den Vorschlag noch abdeckt. Wenn dies nicht der Fall ist, dann sollte die Folgenabschätzung wenn möglich aktualisiert werden.⁸

4.3. Die neuen Folgenabschätzungsleitlinien

Der neue Leitfaden, der Anfang 2009 in Kraft treten wird, verbessert die Orientierungshilfen zu mehreren Vorgaben, die als nicht klar genug oder schwer anwendbar eingestuft wurden, und geht auf einige der Empfehlungen des Ausschusses aus seinem Bericht für 2007 und im vorliegenden Bericht für 2008 ein.

Die Stellungnahmen des Ausschusses trugen zur Ermittlung des Ergänzungsbedarfs bei. Dies gilt beispielsweise für die Bewertung der Subsidiarität, für die praktische Durchführung von Verhältnismäßigkeitsanalysen, und für die Rolle der Lenkungsgruppen für Folgenabschätzungen und der öffentlichen Anhörungen bei der Ausarbeitung von Folgenabschätzungen. Eine wichtige Innovation, die der Ausschuss besonders begrüßte und die er in seinem Bericht für 2007 empfahl, besteht darin, den Leitfaden praktikabler zu machen, indem eine Liste konkreter Beispiele einer guten Folgenabschätzungspraxis veröffentlicht wird. Diese Liste wurde weitgehend durch die Analyse des Abschnitts der Stellungnahmen des Ausschusses erstellt, in dem positive Aspekte hervorgehoben werden.

Eine weitere wichtige Verbesserung, die von unmittelbarer Bedeutung für die Arbeit des Ausschusses ist, besteht darin, dass die Frist für die Vorlage von Folgenabschätzungen an den Ausschuss von 4 Wochen vor der Einleitung der dienststellenübergreifenden Konsultation auf 4 Wochen vor der geplanten Sitzung des Ausschusses geändert wird. Dadurch wird die verfügbare Zeit für die Erörterung durch den Ausschuss in der Praxis verlängert. Dies wird dazu beitragen, Situationen zu vermeiden, in denen die abfassenden Dienststellen die Einleitung der dienststellenübergreifenden Konsultation zu rasch nach der Sitzung des Ausschusses planen, sich nicht genügend Zeit lassen, um die erforderlichen Änderungen vorzunehmen und nicht die Möglichkeit einplanen, dass der Ausschuss eine erneute Vorlage beantragen könnte.

⁸ Ein ähnlicher Fall ergibt sich, wenn Gesetzgebungsvorschläge im Europäischen Parlament oder im Rat in einer Weise geändert werden, die in der Folgenabschätzung nicht abgedeckt ist. Dieser Fall liegt jedoch außerhalb der Zuständigkeit der Kommission (und des Ausschusses für Folgenabschätzungen) und ist Gegenstand der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung (2003) und des Gemeinsamen Ansatzes für Folgenabschätzungen (2005).

Annex 1: Context, Mandate, and Procedures of the Board

The President of the Commission created the Board on 14 November 2006.⁹ In doing so, he delivered on the commitment he made to the European Parliament in the plenary session of April 2006 to establish a body under his personal authority that would provide independent quality support and control for Commission impact assessments. The President appoints the Members of the Board, *ad personam*, from the Commission services with the most direct expertise in the three dimensions (economic, social and environmental) of integrated impact assessment¹⁰. The Board is chaired by the Deputy Secretary-General responsible for Better Regulation. An alternate is appointed for each Member to replace him/her in case of absence.

The Board complements the Commission's existing impact assessment system which aims at ensuring impact assessments of high quality through:

- a decentralised approach whereby each Directorate-General is responsible for preparing its own impact assessments in line with the impact assessment guidelines,
- early cooperation and consultation, both within the Commission through an impact assessment steering group, and with stakeholders outside the Commission;
- a balanced approach requiring assessment of economic, social, and environmental impacts, involving internal and external expertise, where appropriate; and
- an approach integrated in the Commission's Strategic Planning and Programming cycle.

The mandate of the Board does not foresee any formal role in the Commission's decision-making process beyond the delivery of opinions on the quality of individual impact assessments. The Board is not responsible for the quality of the final impact assessment, nor can it block a proposal from being submitted to political examination because the impact assessment is of insufficient quality. The Commission is, however, fully informed about Board opinions. The fact that the Board's opinions are formally part of Commission decision-making procedures and are published, provides an incentive for services to make the improvements to the impact assessments that the Board recommends.

How the Board's quality control works

The Board examines each impact assessment before the author service launches the inter-service consultation on the related policy proposal. This examination generally takes place in a timeframe of 4 weeks and follows a number of standardised steps. Approximately two weeks after it receives an impact assessment, the Board sends the author service a "quality checklist" of 3-5 pages.¹¹ This contains a detailed analysis of the impact assessment on all key elements which are required in the guidelines. On the basis of the preliminary findings in the quality checklist, the Chair decides whether to continue the examination in oral or in written procedure. In oral procedure the author service discusses the quality checklist with the Board during one of its meetings. These meetings are held every other week, and 50 minutes is

⁹ Cf. Information note from the President to the Commission: "Enhancing quality support and control for Commission Impact Assessments - The Impact Assessment Board" - SEC(2006) 1457. See also: http://ec.europa.eu/governance/impact/iab_en.htm.

¹⁰ The composition of the Board changed on 1 May 2008: Jan Host Schmidt (DG ECFIN) left the Board, John Farnell (DG ENTR) joined the Board, and Gert-Jan Koopman, previously the Member from DG ENTR, was appointed as the Member of DG ECFIN. In November 2008, Timo Mäkelä (DG ENV) and Xavier Prats Monne (DG EMPL) were reappointed as Members for a second term of two years. Alexander Italianer (SG) stayed on as statutory Chair.

¹¹ Annex 2 to the Impact Assessment Board Report for the year 2007 contains a model quality checklist. SEC(2008) 120 of 30.01.2008

usually reserved for each impact assessment. In written procedure there is no meeting, and the author service responds to the quality checklist in writing.

The Board produces its opinion on the basis of the comments and clarifications which the author service provides in response to the quality checklist. The opinion focuses on the 3-5 key issues which have been raised in the quality checklist or during the meeting, and lists the recommendations for improvements in the order of their importance. In some cases, the Board may conclude that the draft impact assessment needs such substantial improvements that the author service should submit a revised version. The Board issues a second opinion on this revised text.¹² These resubmissions are generally dealt with in written procedure, and the Board examines whether the service has incorporated satisfactorily the recommendations in the first opinion. In rare cases the Board may request a second resubmission.

Independence of the Board

The President appoints the Members of the Board and their alternates in a personal capacity. They do not represent the views of their home services on the impact assessments they examine, and their services cannot give them instructions on the position to take. Their role is to provide expertise on the quality of the impact assessments independently of the Commission service preparing the proposal. Members must inform the Chair of any interest which might affect their independence in relation to an impact assessment and if appropriate transfer his/her vote to the alternate.¹³

The Board interprets this rule as applying in principle to impact assessments which have been carried out or supported by the services under the direct responsibility of a Board Member. A conflict of interest is therefore not automatically presumed to be present if the impact assessment has been prepared by a different directorate in the Member's Directorate-General. In 2008, Board Members declared a conflict of interest in 6 cases and abstained from the discussions on these impact assessments. An analysis of the cases where the Board requested a resubmission shows that the Board applies similar standards to impact assessments that are produced by the services of the Board Members to those produced by all Commission services: the resubmission rate is 33% and 32% respectively. The Board also interprets independence in the sense that it does not discuss individual impact assessments or its opinions with external stakeholders, with the exception of experts who are invited by the Board to provide advice in confidentiality.

Resources of the Board

The Board is supported in its work by a secretariat which is provided by the Secretariat-General of the Commission. Members also receive support from their alternates and from staff within their own services. In total, the equivalent of an estimated 15 full-time posts support the Members and assure the daily operation of the Board. The Secretariat-General provides the Board with financial resources to fund external experts to contribute to its opinions and studies to be commissioned in its quality support function.

¹² In 2007 the Board occasionally recommended a "voluntary resubmission", but in 2008 this practice was rarely used in order to avoid ambiguity about whether or not a resubmission was needed.

¹³ Cf. Rules of Procedure of the Impact Assessment Board, Art. 3(2); available at: http://ec.europa.eu/governance/impact/iab_en.htm.

The Chair can ask any Commission service to provide expertise on specific issues as input to the Board's examination of an impact assessment. He may also call on external expertise if internal expertise is not readily available, or for any other reason. This is difficult in practice: the short lead-time between submission of the impact assessment and discussion of the file in a Board meeting means that experts have to be found at short notice; and there is always a need to ensure that they are independent and not involved in some way with the issue, for example through advising stakeholders. Nonetheless, in 2008 the Board asked an external expert to contribute to its work on one occasion, when it examined a case on fixed and mobile termination rates. The Board referred to the expert's contribution in its opinion.

1. Annex 2: Commission directorates-general and services: official titles and abbreviations

Full name	Letter code
Secretariat-General	SG
Directorate-General for Communication	COMM
Directorate-General for Economic and Financial Affairs	ECFIN
Directorate-General for Enterprise and Industry	ENTR
Directorate-General for Competition	COMP
Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities	EMPL
Directorate-General for Agriculture and Rural Development	AGRI
Directorate-General for Energy and Transport	TREN
Directorate-General for the Environment	ENV
Directorate-General for Research	RTD
Directorate-General for the Information Society and Media	INFSO
Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries	MARE
Directorate-General for the Internal Market and Services	MARKT
Directorate-General for Taxation and Customs Union	TAXUD
Directorate-General for Education and Culture	EAC
Directorate-General for Health and Consumers	SANCO
Directorate-General for Justice, Freedom and Security	JLS
Directorate-General for Trade	TRADE
Directorate-General for Development	DEV