

Europäische Kommission



LEITLINIEN ZUR FOLGENABSCHÄTZUNG

15. Januar 2009

SEK(2009) 92

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	3
WIE SIND DIESE LEITLINIEN ZU VERWENDEN?	3
WO GIBT ES RAT UND UNTERSTÜTZUNG?.....	3
TEIL I: GRUNDLAGEN UND VERFAHREN DER FOLGENABSCHÄTZUNG	4
1. FOLGENABSCHÄTZUNG VERSTEHEN	4
1.1 WAS IST EINE FOLGENABSCHÄTZUNG?.....	4
1.2 WARUM IST DIE FOLGENABSCHÄTZUNG WICHTIG UND WELCHE ZIELE HAT SIE?	6
1.3 WER SIND DIE AKTEURE?	6
1.4 WANN IST EINE FOLGENABSCHÄTZUNG NOTWENDIG?.....	6
2. WIE SOLLTE MAN VORGEHEN?	7
2.1 PLANUNG DER FA: ABLAUFPLAN UND SPP-ZYKLUS	8
2.2 DIE LENKUNGSGRUPPE FÜR FOLGENABSCHÄTZUNG	9
2.3 DARSTELLUNG DER ERGEBNISSE: DER FA-BERICHT	9
2.4 DER AUSSCHUSS FÜR FOLGENABSCHÄTZUNG (IAB).....	11
2.5 DIENSTSTELLENÜBERGREIFENDE KONSULTATION (ISC), VORLAGE BEIM KOLLEGIUM UND VERÖFFENTLICHUNG	12
2.6 VERWENDUNG DES FA-BERICHTS DURCH DEN RAT UND DAS PARLAMENT	12
3. FESTSETZUNG VON ANALYSEUMFANG UND ANALYSEEBENE DER FA	14
3.1 RECHTLICHE VERPFLICHTUNGEN ODER POLITISCHE ENTSCHEIDUNGEN, DIE DEN ANALYSEUMFANG BEEINFLUSSEN	14
3.2 KRITERIEN FÜR DIE DEFINITION DER ANGEMESSENEN ANALYSEEBENE FÜR EINE FA	15
3.2.1 Signifikanz der Auswirkungen	15
3.2.2 Politische Bedeutung	15
3.2.3 Die FA und die Phasen der Politikgestaltung.....	16
3.3 DEFINITION DER ANGEMESSENEN ANALYSEEBENE FÜR VERSCHIEDENE ARTEN VON INITIATIVEN	16
3.3.1 Arten von Initiativen.....	16
3.3.2 Anleitung für die verschiedenen Arten von Initiativen.....	17
4. INFORMATIONEN EINHOLEN UND INTERESSENGRUPPEN KONSULTIEREN	20
4.1 DATENQUELLEN, DATENSAMMLUNG UND DATENANALYSE	20
4.2 NUTZUNG VON EXTERNEM EXPERTENWISSEN	20
4.3 KONSULTATION VON BETEILIGTEN	21
TEIL II: DIE WESENTLICHEN EINZELSCHRITTE IN DER FOLGENABSCHÄTZUNG	24
5. WORIN BESTEHT DAS PROBLEM?	24
5.1 PROBLEMSTELLUNG	24
5.2 PRÜFUNG, OB DIE EU DAS RECHT HAT, TÄTIG ZU WERDEN, UND BEGRÜNDUNG VON EU-MAßNAHMEN	25
5.3 ENTWICKLUNG EINES BASISZENARIO.....	27
5.4 SENSITIVITÄTSANALYSE.....	28
5.5 RISIKOBEWERTUNG	29
6. WAS SIND DIE POLITISCHEN ZIELE?	30
6.1 DIE ROLLE VON ZIELEN IN EINER FOLGENABSCHÄTZUNG.....	30
6.2 FESTLEGUNG ALLGEMEINER, SPEZIFISCHER UND OPERATIVER ZIELE	31
6.3 WANN SOLLTEN SIE ZIELE FESTLEGEN?	31
6.4 FORMULIEREN IHRER ZIELE NACH DER SMART-FORMEL.....	32
6.5 VERKNÜPFUNG DER ZIELE MIT ANDEREN TEILEN DER ANALYSE.....	32
7. WELCHE POLITISCHEN OPTIONEN GIBT ES?	33
7.1 WESHALB ALTERNATIVE POLITISCHE OPTIONEN IN BETRACHT ZIEHEN?.....	33
7.2 WAHRUNG DER VERHÄLTNIßMÄßIGKEIT BEI DER FESTLEGUNG VON OPTIONEN	34
7.3 ERMITTLUNG UND PRÜFUNG POLITISCHER OPTIONEN	34
8. WELCHE WIRTSCHAFTLICHEN, SOZIALEN UND ÖKOLOGISCHEN AUSWIRKUNGEN SIND ZU ERWARTEN?	36

8.1 WIE SOLLTE AN DIE ANALYSE VON AUSWIRKUNGEN HERANGEGANGEN WERDEN?	36
8.2 DIE DREI SCHRITTE EINER AUSWIRKUNGSANALYSE	37
8.3 BEWERTUNG DER BESONDEREN ASPEKTE VON WIRTSCHAFTLICHEN, SOZIALEN UND ÖKOLOGISCHEN AUSWIRKUNGEN	45
8.4. BEWERTUNG DES VERWALTUNGSaufwANDES	49
8.5 BEWERTUNG DES vereinfACHUNGSPOTENZIALS.....	50
8.6 BEWERTUNG DER UMSETZUNGS- UND ÜBEREINSTIMMUNGSASPEKTE	50
9. WIE STELLEN SICH DIE OPTIONEN IM VERGLEICH DAR?	52
9.1 DARSTELLUNG DER VERGlichenEN AUSWIRKUNGEN DER OPTIONEN.....	52
9.2 DIE BEWERTUNGSKRITERIEN.....	55
9.3 RANGFOLGE DER OPTIONEN	55
10. VORKEHRUNGEN FÜR ZUKÜNFTIGE ÜBERWACHUNGEN UND EVALUIERUNGEN.....	57
TEIL III: ANHÄNGE (GESONDERTES DOKUMENT)	58

EINLEITUNG

Die vorliegenden Leitlinien ersetzen die im Juni 2005 angenommenen und im März 2006 überarbeiteten Leitlinien der Kommission¹. Eine öffentliche Konsultation über die Leitlinien wurde im Juni und Juli 2008 durchgeführt. Die Beiträge der Interessengruppen sowie die von den Kommissionsdienststellen zusammengestellten konsolidierten Reaktionen sind auf der Kommissionswebseite für öffentliche Konsultation² verfügbar.

Wie sind diese Leitlinien zu verwenden?

Diese Leitlinien sind für Kommissionsbedienstete gedacht, die Folgenabschätzungen ausarbeiten. Sie bestehen aus einem Haupttext (diesem Dokument) und Anhängen³. Im **Haupttext** wird erklärt, was eine Folgenabschätzung (FA) ist, es werden die Schlüsselakteure, die Verfahrensregeln für die Ausarbeitung, Durchführung und Präsentation einer Folgenabschätzung beschrieben und Anleitungen für die analytischen Schritte, die bei der Durchführung einer Folgenabschätzung notwendig sind, gegeben. Die **Anhänge** enthalten genauere Anleitungen, die ebenfalls nützlich sein können. **Zusätzliche Hilfestellungen** für die Analyse spezifischer Auswirkungen wurden von verschiedenen Generaldirektionen zusammengestellt und können auf deren internen Webseiten eingesehen werden.

Wo gibt es Rat und Unterstützung?

In diesen Leitlinien sollten viele Fragen beantwortet werden. Das **in Ihrer GD für FA zuständige Referat** nimmt eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung ein und sollte **Ihre zentrale Anlaufstelle für alle Fragen in Verbindung mit einer FA** sein. Bei allgemeinen Fragen über Folgenabschätzungen sollte das Folgenabschätzungsreferat im Generalsekretariat (SG.C.2) kontaktiert werden. Bei methodischen Fragen kann auch der Ausschuss für Folgenabschätzung angesprochen werden.

Der Sachbearbeiter oder die Sachbearbeiterin, der/die in einem der **Referate für Politikkoordination des Generalsekretariats (SG Direktion D)** für die Arbeit Ihrer GD zuständig ist, kann zusätzlich Unterstützung leisten.

Das **Referat Evaluierung (SG.C.1)** kann behilflich sein, wenn Sie Fragen zum Zusammenhang zwischen der **FA und der Ex-ante-Bewertung** haben, die gemäß der Haushaltsordnung erforderlich ist (siehe Abschnitt 1.4).

Das **Referat SG.C.3** kann bei Fragen zum **Verwaltungsaufwand** und zum **EU-Standardkostenmodell** behilflich sein.

Das **Referat SG.E.3** steht für Fragen zur **Konsultation von Interessengruppen** zur Verfügung.

In der **GD ENTR** hilft das **Referat E.4** bei Fragen zu den **Auswirkungen auf KMU** weiter.

In der **DG JUST** können die **Referate C.1 and C.3** Auskünfte im Zusammenhang mit möglichen Auswirkungen auf die **Grundrechte einschließlich dem Datenschutz** erteilen.

In der **GD EMPL** hat das Referat 03 ein Helpdesk für die Abschätzung sozialer Auswirkungen eingerichtet und in Zusammenarbeit mit der **GD SANCO** [praktische Leitlinien](#) für die Bewertung der **sozialen Auswirkungen** erstellt.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=760&langId=de&preview=cHJldmld0VtcGxQb3J0YWwh>

¹ Im Beschluss der Kommission von Juni 2005 (SEK(2005) 790) wird das Generalsekretariat angewiesen, die Leitlinien zur Folgenabschätzung in Abstimmung mit den Kommissionsdienststellen unter Berücksichtigung der Erfahrungen und Bedürfnisse der Kommission regelmäßig zu aktualisieren.

² http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_de.htm

³ Siehe auch http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm

TEIL I: GRUNDLAGEN UND VERFAHREN DER FOLGENABSCHÄTZUNG

1. FOLGENABSCHÄTZUNG VERSTEHEN

- Die Folgenabschätzung ist ein Schlüsselinstrument zur Gewährleistung dafür, dass die Initiativen der Kommission und die Rechtsvorschriften der EU auf der Grundlage transparenter, vollständiger und ausgewogener Informationen ausgearbeitet werden.
- Die Folgenabschätzung soll die politische Entscheidungsfindung unterstützen, nicht ersetzen.
- Auch wenn viele Akteure in eine Folgenabschätzung involviert sein können, liegt die Verantwortung für ihre Qualität voll bei der federführenden Dienststelle. Der Ausschuss für Folgenabschätzung gibt Rat und Unterstützung und überprüft die Qualität aller Folgenabschätzungen.

1.1 Was ist eine Folgenabschätzung?

Die Folgenabschätzung ist eine Abfolge logischer Schritte, die begleitend zur Ausarbeitung von Politikvorschlägen durchgeführt wird. Es handelt sich um einen Prozess, bei dem Informationen über die Vor- und Nachteile möglicher politischer Optionen für politische Entscheidungsträger aufbereitet werden, indem ihre potenziellen Auswirkungen bewertet werden. Die Ergebnisse dieses Prozesses werden im FA-Bericht dargelegt und zusammengefasst.

Bei der Durchführung einer FA sind eine Reihe von Fragen zu beantworten:

- Um welches Problem in welcher Größenordnung handelt es sich, wie entwickelt es sich weiter und wer sind die Hauptbetroffenen?
- Welche Meinung haben die Interessensvertreter dazu?
- Sollte die Union aktiv werden?
- Wenn ja, welche Ziele sollten zur Lösung des Problems festgelegt werden?
- Welche hauptsächlich politischen Optionen bieten sich an?
- Welche möglichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen ziehen diese Optionen nach sich?
- Wie wirksam, effizient und kohärent tragen die jeweiligen Optionen zur Problemlösung bei?
- Wie können Monitoring und Evaluierung durchgeführt werden?

Die FA ist ein Schlüsselement bei der Entwicklung von Kommissionsvorschlägen, und das Kollegium der Kommissare berücksichtigt den FA-Bericht bei seiner Entscheidungsfindung. Die FA unterstützt die Entscheidungsfindung, ersetzt sie aber nicht – die Annahme eines Politikvorschlages ist immer eine politische Entscheidung, die ausschließlich vom Kollegium getroffen wird.

Die wichtigsten analytischen Schritte, die bei der Durchführung einer FA zu befolgen sind, sind in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst. Eine genaue Beschreibung dieser Schritte ist in Teil II dieser Leitlinien zu finden. Anhang 14 enthält praktische Beispiele, wie diese Schritte in früheren FAs der Kommission durchgeführt wurden.

Zusammenfassung der wichtigsten analytischen Schritte	
1	Problemanalyse
	<ul style="list-style-type: none"> • Beschreibung des Problems und seines Ausmaßes
	<ul style="list-style-type: none"> • Ermittlung der Schlüsselakteure/Betroffenen
	<ul style="list-style-type: none"> • Feststellung der Problemauslöser und der zugrundeliegenden Ursachen
	<ul style="list-style-type: none"> • Fällt die Lösung des Problems in den Aufgabenbereich der Union? Ist ein Tätigwerden der Union notwendig und wird dadurch ein Mehrwert erzielt?
	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung eines klaren Basisszenarios einschließlich, falls erforderlich, einer Sensitivitätsanalyse und einer Risikobewertung
2	Zieldefinition
	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung von Zielen, die das Problem und seine Ursachen erfassen
	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung der Ziele auf mehreren Ebenen, und zwar ausgehend von der allgemeinen Ebene hin zu spezifischen/operativen Ebenen
	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherstellung, dass die Ziele mit den bestehenden Politiken und Strategien der EU – wie z. B. der Lissabonstrategie und der Strategie für eine nachhaltige Entwicklung – übereinstimmen, die Grundrechte wahren und die grundlegenden Prioritäten und Vorschläge der Kommission berücksichtigen
3	Entwicklung der grundlegenden politischen Optionen
	<ul style="list-style-type: none"> • Ermittlung der politischen Optionen, wobei, wenn nötig, zwischen inhaltsbezogenen Optionen und Optionen für Durchführungsmechanismen (Konzepte regulatorischer/nicht regulatorischer Art) zu unterscheiden ist
	<ul style="list-style-type: none"> • Überprüfung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit
	<ul style="list-style-type: none"> • Eingrenzung der Optionen unter Berücksichtigung technischer und anderer Sachzwänge sowie durch ihre Bewertung anhand von Wirksamkeits-, Effizienz- und Kohärenzkriterien
	<ul style="list-style-type: none"> • Aufstellung einer Liste von potenziell in Frage kommenden Optionen Alternativen zur weiteren Analyse
4	Analyse der Auswirkungen der Politikalternativen
	<ul style="list-style-type: none"> • Ermittlung von direkten und indirekten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen sowie Beschreibung, wie diese auftreten (Kausalität)
	<ul style="list-style-type: none"> • Ermittlung der Betroffenen (auch außerhalb der EU) und Erläuterung der Art der Auswirkungen auf sie
	<ul style="list-style-type: none"> • Bewertung der Auswirkungen gegenüber der Ausgangssituation in qualitativer, quantitativer und finanzieller Hinsicht. Wenn eine Quantifizierung nicht möglich ist, sollten die Gründe dafür angegeben werden
	<ul style="list-style-type: none"> • Ermittlung und Bewertung des Verwaltungsaufwandes/der Vereinfachungsvorteile (oder Begründung, warum dies nicht erfolgt)
	<ul style="list-style-type: none"> • Untersuchung der mit den verschiedenen politischen Optionen verbundenen Risiken und Unsicherheiten, einschließlich möglicher Hindernisse bei der Umsetzung/Einhaltung
5	Vergleich der Optionen
	<ul style="list-style-type: none"> • Abwägung der positiven <u>und</u> negativen Auswirkungen für <u>jede</u> Option auf der Grundlage von klar mit den Zielen verbundenen Kriterien
	<ul style="list-style-type: none"> • Soweit möglich, Vorlage von Gesamt- und Einzelergebnissen
	<ul style="list-style-type: none"> • Vergleich der Optionen auf der Grundlage von Kategorien, die nach Auswirkungen oder nach Betroffenen gegliedert sind

	<ul style="list-style-type: none"> • Ermittlung einer bevorzugten Option (wenn möglich und zweckmässig)
6	Darstellung von Monitoring und Evaluierung der Optionen
	<ul style="list-style-type: none"> • Ermittlung der wichtigsten Fortschrittsindikatoren für die Hauptziele der möglichen Intervention
	<ul style="list-style-type: none"> • Darstellung der Grundzüge möglicher Monitoring- und Evaluierungsmaßnahmen

1.2 Warum ist die Folgenabschätzung wichtig und welche Ziele hat sie?

Jede politische Entscheidung sollte sich auf eine gründliche Analyse auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten stützen. Das FA-System der Kommission

- hilft den Organen der EU, bessere Maßnahmen und Gesetze auszuarbeiten;
- trägt dazu bei, dass die Beschlussfassung im Rechtsetzungsprozess anhand fundierter Informationen erfolgt;
- ermöglicht eine frühe Koordinierung innerhalb der Kommission;
- berücksichtigt den Beitrag einer ganzen Reihe von interessierten Kreisen in Übereinstimmung mit der Politik der Transparenz und Offenheit der Kommission gegenüber anderen Institutionen und der Zivilgesellschaft;
- unterstützt die Kohärenz der Maßnahmen der Kommission sowie deren Übereinstimmung mit den Vertragszielen (wie z.B. die Wahrung der Grundrechte sowie hochrangiger Ziele wie der Lissabonstrategie oder der Strategie für eine nachhaltige Entwicklung);
- verbessert die Qualität der Politikvorschläge durch eine transparente Darstellung der Kosten und Nutzen der verschiedenen Alternativen und achtet darauf, dass die Interventionen der EU so einfach und wirksam wie möglich gehalten werden;
- stellt sicher, dass die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit eingehalten werden und erläutert die Notwendigkeit und Angemessenheit der vorgeschlagenen Maßnahmen.

1.3 Wer sind die Akteure?

Die für den Vorschlag zuständige Dienststelle ist für die Ausarbeitung der FA verantwortlich. Sie benötigt die Beteiligung von Interessengruppen und in vielen Fällen externes oder internes Fachwissen. Andere Dienststellen der Kommission, einschließlich des Generalsekretariats, leisten Unterstützung durch die Lenkungsgruppen für Folgenabschätzung und die dienststellenübergreifende Konsultation. Der Ausschuss für Folgenabschätzung (Impact Assessment Board, IAB), der die Qualität Ihrer FA kontrolliert, kann vor der Fertigstellung des Berichts ebenfalls Unterstützung leisten und Ratschläge geben.

1.4 Wann ist eine Folgenabschätzung notwendig?

In diesen Leitlinien wird nicht definiert, welche Initiativen der Kommission von einer FA begleitet werden müssen. Dies wird jedes Jahr vom Generalsekretariat/Ausschuss für Folgenabschätzung und den betroffenen Abteilungen entschieden. Im Allgemeinen sind FAs für die wichtigsten Initiativen der Kommission und solche Initiativen notwendig, die die weitreichendsten Auswirkungen haben. Dies ist bei allen legislativen Vorschlägen des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission (CLWP) und bei allen legislativen Vorschlägen der Fall, die nicht Teil des CLWP sind jedoch eindeutig identifizierbare wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen haben (mit Ausnahme von routinemäßigen Durchführungsbestimmungen) sowie bei nichtlegislativen Maßnahmen (Weißbüchern, Aktionsplänen, Ausgabenprogrammen, Verhandlungsrichtlinien für internationale Abkommen), die der Definition zukünftiger Maßnahmen dienen. Dies gilt auch

für bestimmte Durchführungsmaßnahmen (so genannte „Komitologieangelegenheiten“), die voraussichtlich erhebliche Auswirkungen haben. Es sollte bereits in der frühen Planungsphase in Absprache mit dem in der verantwortlichen GD für FA zuständigen Referat und dem Generalsekretariat festgelegt werden, ob für die Initiative eine FA notwendig ist. Ebenfalls sollte bereits früh festgestellt werden, welcher Analyseumfang und welche Analyseebene angemessen ist (siehe Kapitel 3 unten).

Verbindung zwischen FA und Ex-ante-Bewertung

Einige Initiativen werden aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert und bedürfen gemäß Artikel 21 Absatz 1 der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung einer Ex-ante-Bewertung. Wenn auch eine FA für diese Initiative notwendig ist, sollte Doppelarbeit vermieden werden. Solange die FA die in Artikel 21 Absatz 1 aufgelisteten Punkte abdeckt, ist eine eigene Ex-ante-Bewertung nicht notwendig. In diesem Fall sollte bei der FA der Kostenwirksamkeit der verschiedenen Optionen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden (siehe Abschnitt 9.1). Falls ein Vorschlag keiner FA bedarf, jedoch Auswirkungen auf den Haushalt hat, ist natürlich eine Ex-ante-Bewertung notwendig. Besteht Unsicherheit, ob eine FA oder eine Ex-ante-Bewertung geeigneter ist, sollten das für Evaluierung zuständige Referat im Generalsekretariat kontaktiert werden.

2. WIE SOLLTE MAN VORGEHEN?

Zusammenfassung der wichtigsten Verfahrensschritte	
1	Planung der Folgenabschätzung: Ablaufplan, Integration in den SPP-Zyklus und Zeitplanung
2	Enge Zusammenarbeit mit dem in Ihrer GD für FA zuständigen Referat während aller Phasen der FA
3	Einsetzung einer Lenkungsgruppe für Folgenabschätzung und Einbindung derselben in alle FA-Phasen
4	Konsultation von Interessengruppen, Einholung von Fachwissen und Analyse der Ergebnisse
5	Durchführung der FA-Analyse
6	Darstellung der Ergebnisse im FA-Bericht
7	Vorstellung des FA-Berichtsentwurfs einschließlich der Zusammenfassung vor dem Ausschuss für Folgenabschätzung (IAB) unter Berücksichtigung eines Zeitrahmens für die Vorlage einer geänderten Fassung
8	Fertigstellung des FA-Berichts unter Berücksichtigung der Empfehlungen des IAB
9	Gemeinsame Übermittlung des FA-Berichts und der IAB-Stellungnahme(n) mit dem Vorschlag im Rahmen der dienststellenübergreifenden Konsultation (ISC)
10	Vorlage des FA-Berichts, der Zusammenfassung, der IAB-Stellungnahme(n) und des Vorschlags beim Kollegium der Kommissare
11	Übermittlung des FA-Berichts und der Zusammenfassung mit dem Vorschlag an die anderen Organe
12	Veröffentlichung des endgültigen FA-Berichts und der IAB-Stellungnahme(n) auf der Europa-Website durch das Generalsekretariat

13 Im Lichte neuer Informationen oder auf Anfrage des Rates oder des EP kann die Kommission eine Aktualisierung des FA-Berichts beschließen

2.1 Planung der FA: Ablaufplan ('Roadmap') und SPP-Zyklus

Eine FA sollte durchgeführt werden, bevor die Entwicklung des Legislativ- oder Politikvorschlags in ein fortgeschrittenes Stadium eintritt. Danach kann sie parallel zur Entwicklung der Initiative jederzeit angepasst werden.

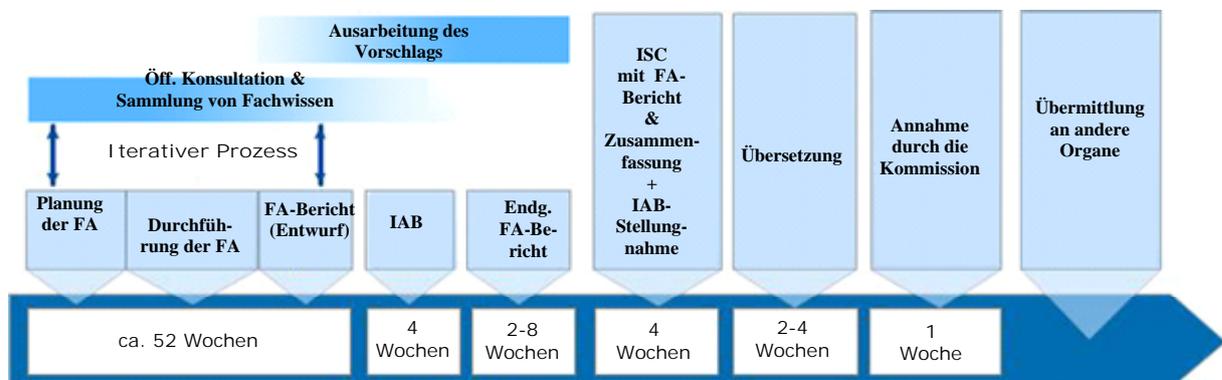
Ablaufpläne sind für die interne und externe Transparenz bei der Ausarbeitung von Maßnahmen unabdingbar und erlauben es allen an der FA Beteiligten, ihre Beiträge rechtzeitig vorzubereiten.

Da FAs zeit- und ressourcenintensiv sind, muss ihre Planung in den jährlichen Strategie- und Programmplanungszyklus (SPP) der Kommission integriert werden⁴. Allen Initiativen, die Teil des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission (CLWP) sind und allen legislativen Vorschlägen, die nicht Teil des CLWP sind und erhebliche Auswirkungen haben (mit Ausnahme routinemäßiger Durchführungsbestimmungen), muss ein Ablaufplan⁵ beigelegt werden, der Informationen zu jedem analytischen Schritt und zur Zeitplanung der FA enthalten sollte oder in dem erklärt wird, warum eine FA nicht notwendig ist. In jedem Fall müssen darin die mit der Initiative zu lösenden Probleme deutlich aufgezeigt und das Tätigwerden der EU aus Subsidiaritätsgründen sachgerecht begründet werden. Es sollte auch angeführt werden, welche GDs Teil der Lenkungsgruppe für Folgenabschätzung (IASG) sein werden und welcher Konsultationsplan vorgesehen ist (siehe auch Abschnitt 4.3).

Die Ablaufpläne sollten einige Zeit vor der Annahme des CLWP an andere GDs zur Information und zur Stellungnahme übermittelt werden, auch wenn es sich um eine Rohfassung handelt. So können diese ihre Beiträge zu der FA planen und Kohärenz mit ihren eigenen Zielen sicherstellen. Das Generalsekretariat und der IAB überprüfen die Ablaufpläne, unter anderem um diejenigen herauszufiltern, bei denen eine vorgelagerte Qualitätsunterstützung notwendig sein könnte.

Angesichts der Tatsache, dass die Durchführung einer FA normalerweise länger als zwölf Monate dauert, den Zeitraum für die öffentliche Konsultation eingerechnet, sollte die Planung in den meisten Fällen vor dem Entwurf des CLWP/der Ablaufpläne beginnen. Das folgende Schema gibt einen Überblick über den ungefähren Zeitplan, der für die einzelnen Schritte von der Planung einer FA bis zur Annahme des entsprechenden Vorschlags zu berücksichtigen ist. In Anhang 2 sind nähere Erläuterungen dazu zu finden.

Beispiel eines Zeitplans zur Ausarbeitung einer Folgenabschätzung



⁴ Siehe http://ec.europa.eu/atwork/index_de.htm

⁵ Die derzeitige Ablaufplan-Vorlage ("Roadmap") ist in Anhang 1 zu finden.

2.2 Die Lenkungsgruppe für Folgenabschätzung

Eine Lenkungsgruppe für Folgenabschätzung (IASG) sollte für jede FA eingerichtet und in alle Phasen der FA eingebunden werden. Die Gruppe sollte den endgültigen Entwurf des FA-Berichts überprüfen, bevor er dem Ausschuss für Folgenabschätzung (IAB) vorgelegt wird.

Einsetzung: Eine Lenkungsgruppe für Folgenabschätzung ist für jede FA einzusetzen. Bestehende dienststellenübergreifende Gruppen – zum Beispiel zur Begleitung einer Studie, deren Ergebnisse in die FA einfließen sollen oder zur Ausarbeitung des Vorschlags – können zur Durchführung der FA herangezogen werden.

Zusammensetzung: Ein Mitglied des in Ihrer GD für FA zuständigen Referats sollte immer an der Lenkungsgruppe teilnehmen. Sie sollten die GDs in die Lenkungsgruppe aufnehmen, deren Maßnahmen von Ihrer Initiative wahrscheinlich betroffen sein werden oder die zu deren Zielen etwas beitragen können, sowie das jeweils zuständige Referat für Politikkoordinierung des Generalsekretariats (Direktion D). Sie sollten das in anderen GDs vorhandene Fachwissen vollständig ausschöpfen, um sicherzustellen, dass alle relevanten Auswirkungen Ihrer politischen Optionen (z. B. auf Grundrechte, soziale Belange, KMU oder Verbraucher) bewertet werden. Die Lenkungsgruppe ermöglicht es den anderen Dienststellen, sicherzustellen, dass ihre Sichtweisen berücksichtigt werden. Daher ist es von Bedeutung, dass andere Dienststellen sich aktiv an den Lenkungsgruppen beteiligen und ihre Teilnahme rechtzeitig planen. Diese Vorgehensweise sollte auch eine Einigung bei der dienststellenübergreifenden Konsultation erleichtern.

Zeitraumen: Die Lenkungsgruppe sollte zu Beginn der Arbeit an der FA eingesetzt werden und ist in alle Phasen (einschließlich vorbereitender Studien, Konsultationen und Entwürfe) einzubinden. Die Gruppe sollte den endgültigen Entwurf des Berichts überprüfen, bevor er dem Ausschuss für Folgenabschätzung (IAB) vorgelegt wird. Das Protokoll der letzten Sitzung der Lenkungsgruppe, bei der der endgültige Entwurf des FA-Berichts diskutiert wurde, sollte dem FA-Bericht bei der Vorlage vor dem IAB beigefügt werden.

2.3 Darstellung der Ergebnisse: der FA-Bericht



- Der Bericht sollte die Ergebnisse des FA-Prozesses immer in folgendem **Format** darstellen (weitere Informationen in Anhang 3):
 - Abschnitt 1: Verfahrensfragen und Ergebnisse aus der Konsultation betroffener Parteien

- Abschnitt 2: Politischer Hintergrund, Problemdefinition und Subsidiarität
 - Abschnitt 3: Ziele
 - Abschnitt 4: Politische Optionen
 - Abschnitt 5: Analyse der Auswirkungen
 - Abschnitt 6: Vergleich der Optionen
 - Abschnitt 7: Monitoring und Evaluierung
- Der Bericht sollte nicht länger als 30 Seiten sein (Zusammenfassung, Tabellen, Diagramme und Anhänge nicht mitgerechnet). Wenn der Bericht mehrere Initiativen umfasst, werden 30 Seiten möglicherweise nicht ausreichen. Dies sollten Sie frühzeitig mit dem Folgenabschätzungsreferat im Generalsekretariat (SG.C.2) besprechen. Zusätzliche Unterlagen wie Studienergebnisse, Expertenberichte oder Zusammenfassungen von Stellungnahmen Betroffener sollten in die Anhänge aufgenommen werden.
 - Bei dem Bericht muss es sich dennoch um ein **eigenständiges Dokument** handeln, in dem die Analyse und alle relevanten Ergebnisse der FA-Durchführung einschließlich der Zusammenfassung der in den Anhängen befindlichen Informationen dargestellt werden.
 - Der Bericht sollte **in klarer und einfacher Sprache gehalten** sein. Auch Nicht-Fachleute sollten in der Lage sein, der Argumentation zu folgen und die Auswirkungen jeder einzelnen Option zu verstehen. Die wichtigsten Punkte sollten in Form von Tabellen und Diagrammen dargestellt werden, um den FA-Bericht übersichtlich und leicht verständlich zu gestalten.
 - Sie sollten eine **Zusammenfassung** erstellen, die nicht mehr als zehn Seiten umfasst. Dabei sollte es sich um ein **eigenständiges Dokument** handeln. Es sollte folgende Punkte enthalten: a) Zusammenfassung der Problembeschreibung und Ziele, b) Subsidiaritätsanalyse, c) Aufstellung der in Frage kommenden Optionen und der im Detail bewerteten Optionen, d) Darstellung der hauptsächlich wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen jeder Option, und, wenn zutreffend, e) Ergebnis des Vergleichs der Optionen unter Angabe der Vergleichskriterien. Für die Punkte d) und e) sollte die Zusammenfassung eine klare Darstellung aller quantifizierten Kosten/Nutzen der verschiedenen Optionen enthalten. Darin sollten auch Verwaltungskosten für Unternehmen und Bürger, sonstige Befolgungskosten sowie Kosten für die Verwaltungen eingeschlossen sein. Die Zusammenfassung sollte dem IAB gemeinsam mit dem FA-Bericht vorgelegt werden.
 - Der Bericht kann in Englisch, Französisch oder Deutsch abgefasst werden und wird für gewöhnlich nicht übersetzt. Die **Zusammenfassung** muss jedoch in alle Amtssprachen **übersetzt** werden.
 - Der Bericht sollte über einen **Haftungsausschluss** auf dem Deckblatt verfügen, und zusätzlich sollte auch in der Einleitung darauf hingewiesen werden, dass er ausschließlich die an seiner Ausarbeitung beteiligten Kommissionsdienststellen bindet, der Text eine Diskussionsgrundlage darstellt und späteren Entscheidungen der Kommission in keiner Weise vorgeht⁶.
 - Der dem IAB übermittelte FA-Bericht sollte von einem Übermittlungsschreiben begleitet werden, das von dem Generaldirektor Ihrer GD unterzeichnet ist und in dem er die Verantwortung für den Inhalt der vorgelegten FA-Dokumente übernimmt.

⁶ Ein Mustertext ist in Anhang 3 angegeben.

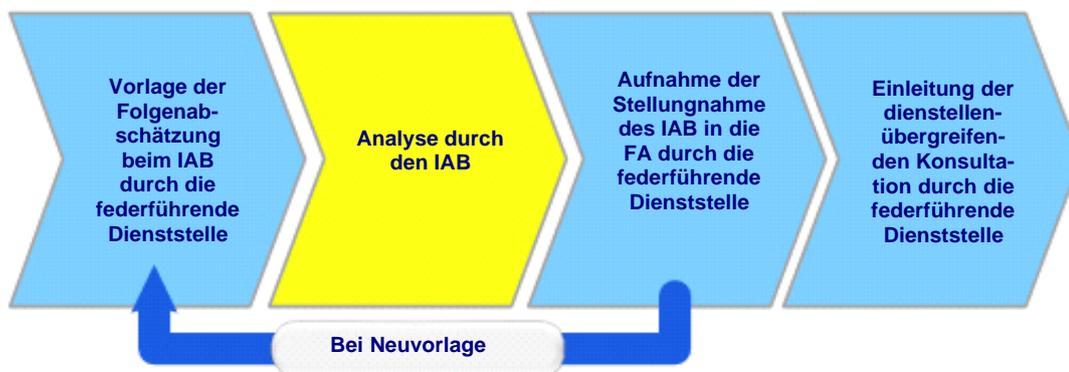
2.4 Der Ausschuss für Folgenabschätzung (IAB)

Der Berichtsentwurf sollte mindestens 4 Wochen vor dem Beginn der dienststellenübergreifenden Konsultation mit dem IAB diskutiert werden, damit die Stellungnahme des IAB gebührend berücksichtigt werden kann.

Der IAB sollte die FA mindestens 4 Wochen vor dieser Sitzung erhalten, d.h. mindestens 8 Wochen vor dem Beginn der dienststellenübergreifenden Konsultation.

Vorgelagerte Unterstützung: Das in Ihrer GD für FA zuständige Referat sollte Ihre erste Anlaufstelle sein; Sie können den IAB jedoch auch z. B. bei Fragen zur Methodik oder zu der für Ihre Initiative wahrscheinlich angemessenen Untersuchungstiefe kontaktieren⁷.

Qualitätssicherung: Das in Ihrer GD für Folgenabschätzung zuständige Referat und die Lenkungsgruppe für Folgenabschätzung spielen eine Schlüsselrolle bei der Qualitätssicherung Ihres FA-Berichts, bevor er dem IAB übermittelt wird. Der FA-Bericht und die Zusammenfassung sollten dem IAB **vier Wochen vor der Sitzung** zugehen, in der der Bericht diskutiert werden soll⁸. Der IAB **muss** eine Stellungnahme zu Ihrem FA-Bericht abgeben, bevor er in die dienststellenübergreifende Konsultation (ISC) geht, und da Sie möglicherweise eine Änderungsfassung vorlegen müssen, sollten Sie eine sorgfältige und realistische Zeitplanung vornehmen. Der IAB kann auch **weitere Arbeiten in der Lenkungsgruppe** empfehlen, wenn er der Ansicht ist, dass das Potenzial dieser Gruppe nicht vollständig ausgeschöpft wurde. Zwischen der ersten Sitzung mit dem IAB und dem Beginn der dienststellenübergreifenden Konsultation sollten mindestens vier Wochen liegen, damit Sie die Stellungnahme des IAB in Ihrer geänderten Fassung gebührend berücksichtigen können. Die Punkte, die der IAB bei seiner Qualitätssicherung⁹ analysieren wird, sowie die technischen Details zur Durchführung der Anhörungen des IAB sind auf der IntraComm-Seite¹⁰ des IAB veröffentlicht.



⁷ Für weitere Informationen über den IAB siehe http://ec.europa.eu/governance/impact/iab_en.htm

⁸ FA-Unterlagen sollten immer an das folgende elektronische Postfach des IAB gesandt werden: IMPACT ASSESSMENT BOARD

⁹ Siehe http://www.cc.cec/iab/i/docs/key_docs/revise_d iaqc_final_empty_clean_sept_2007.doc (Zugang nur für Kommissionsdienststellen).

¹⁰ Siehe http://www.cc.cec/iab/i/docs/key_docs/one_pager_on_iab_proceedings.doc (Zugang nur für Kommissionsdienststellen).

2.5 Dienststellenübergreifende Konsultation (ISC), Vorlage beim Kollegium und Veröffentlichung

Der FA-Bericht und die Zusammenfassung werden dem Kollegium vorgelegt und als zwei getrennte Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen veröffentlicht.

Wenn das zuständige Kommissionsmitglied der Ansicht ist, dass aufgrund der FA Maßnahmen zu ergreifen sind, wird ein entsprechender Vorschlag fertiggestellt und gemeinsam mit dem FA-Bericht (mit Anhängen) und der (den) IAB-Stellungnahme(n) der ISC zugeleitet. In der endgültigen Fassung des FA-Berichts sollte kurz erklärt werden, zu welchen Änderungen die Empfehlungen des Ausschusses im Vergleich zum Entwurf geführt haben. Sie müssen möglicherweise beim FA-Bericht noch Änderungen vornehmen, um im Laufe der ISC gemachte Anmerkungen zu berücksichtigen. Falls sich die Ziele, Optionen oder die Schlussfolgerungen grundlegend ändern, sollten Sie Ihren Bericht dem IAB neu vorlegen.

Die **Begründung**, die dem Vorschlagsentwurf beigelegt ist, sollte ferner die in Betracht gezogenen Optionen sowie deren potenzielle wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen kurz darstellen, die Website angeben, auf der der FA-Bericht zu finden ist und erläutern, wie die Empfehlungen des IAB berücksichtigt wurden¹¹.

Nach der ISC sollten die Endfassungen des FA-Berichts und der Zusammenfassung dem Kollegium der Kommissare als zwei getrennte Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen mit dem Vorschlagsentwurf und der (den) IAB-Stellungnahme(n) vorgelegt werden.

Bei der Annahme des Vorschlages durch die Kommission sollte in der Pressemitteilung erwähnt werden, dass eine FA erstellt wurde. Der Link zu der entsprechenden FA sollte angegeben werden.

Das Generalsekretariat veröffentlicht den endgültigen FA-Bericht und die Zusammenfassung auf der Europa-FA-Website gemeinsam mit dem Vorschlag und der Stellungnahme des IAB. In bestimmten Fällen – wenn Informationen vertraulich und sensibel sind – kann beschlossen werden, die Veröffentlichung zu beschränken oder zu verzögern. Das Generalsekretariat (SG.C.2) liefert hierzu weitere Informationen und Beratung.

Anmerkung: Sie sollten auch einen FA-Bericht erstellen, wenn die Schlussfolgerung Ihrer Analyse lautet, dass Sie einen Vorschlag nicht weiterverfolgen sollten. Aus diesem Bericht sollte hervorgehen, warum beschlossen wurde, keine Maßnahmen zu ergreifen. Der IAB wird ihn prüfen und er wird als Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen auf der Europa-Website veröffentlicht.

2.6 Verwendung des FA-Berichts durch den Rat und das Parlament



Sie sollten Ihre FA aktiv verwenden, wenn Sie die Vorzüge des Vorschlags während des Gesetzgebungsvorgangs präsentieren. Sowohl Rat als auch Parlament haben sich dazu

¹¹ Siehe Sektion 'Begründung' im Verfahrenshandbuch (Zugang nur für Kommissionsdienststellen)

verpflichtet, die Auswirkungen wesentlicher Änderungen, die sie an Kommissionsvorschlägen vornehmen, zu bewerten¹². In Ihrer FA sollten Sie versuchen, die Punkte, die der Rat und das Parlament wahrscheinlich ansprechen werden (z. B. die Wahl des Instruments für eine EU-Maßnahme oder mögliche Änderungen), vorwegzunehmen. Im Lichte neuer Informationen kann die Kommission von Fall zu Fall eine Aktualisierung der ursprünglichen FA beschließen. In diesen Fällen ist es wichtig, das Folgenabschätzungsreferat des Generalsekretariats (SG.C.2) so früh wie möglich zu kontaktieren.

¹² Siehe den Interinstitutionellen gemeinsamen Ansatz für Folgenabschätzung, Ratsdok. 14901/05 vom 14.11.05 http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/ii_coord_en.htm#_ija

3. FESTSETZUNG VON ANALYSEUMFANG UND ANALYSEEBENE DER FA

- **Rechtliche Verpflichtungen oder frühere politische Entscheidungen, die für den Umfang der FA (in Bezug auf analysierte Ziele und Optionen) von Bedeutung sind, müssen im Abschnitt über den politischen Hintergrund erklärt werden.**
- **Die Analyse der politischen Akzeptanz sollte jedoch von der inhaltlichen Analyse getrennt werden.**
- **Die Angemessenheit der Analyseebene bezieht sich auf den gesamten FA-Prozess, einschließlich z. B. der Sammlung von Daten, der Bestimmungen für die Befragung von Interessengruppen und der Quantifizierung der Auswirkungen.**
- **Während Anleitungen für typische Fälle verfügbar sind, muss die Analyseebene für jede FA neu festgelegt werden. Dabei kann es sich um einen iterativen Prozess handeln.**
- **Signifikanz möglicher Auswirkungen: je bedeutender und je wahrscheinlicher die erwarteten Auswirkungen sind, desto tiefer muss die Analyse gehen.**
- **Politische Bedeutung: Mithilfe der FA sollten Fragestellungen, die im Entscheidungsprozess oder nach der Annahme der Initiative durch die Kommission in der öffentlichen Meinung auftauchen, ausreichend beantwortet werden können.**
- **Phasen der Politikentwicklung: die Anforderungen an die FA ändern sich, je nachdem, ob die Initiative in einem Bereich angesiedelt ist, in dem es bereits EU-Maßnahmen gibt und ob die Initiative (oder Teile davon) bereits in einer früheren FA analysiert wurde oder später im Rahmen einer Nachfolge-FA analysiert wird.**

3.1 Rechtliche Verpflichtungen oder politische Entscheidungen, die den Analyseumfang beeinflussen

Die FA kann durch rechtliche Verpflichtungen oder frühere politische Entscheidungen beeinflusst werden. Wenn sich solche Beschränkungen aus dem rechtlichen Hintergrund ergeben (z. B. Beschränkungen / Verpflichtungen für EU-Maßnahmen, die im primären oder sekundären EU-Recht oder im Völkerrecht festgeschrieben sind oder Beschränkungen, die sich auf die Grundrechte beziehen), sollte in der FA erklärt werden, warum bestimmte politische Optionen notwendig oder nicht machbar sind. In solchen Fällen wird es nötig sein, bei der Beschreibung der Optionen in der FA den Fragen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit große Bedeutung beizumessen.

Es sollte klar sein, dass bestimmte Grundrechte absolute Gültigkeit haben und nicht eingeschränkt werden dürfen bzw. von ihnen nicht abgewichen werden darf; andere dürfen nur eingeschränkt werden bzw. es darf von ihnen nur abgewichen werden, wenn die Einschränkung oder Abweichung nachweislich erforderlich und verhältnismäßig ist.

Der Rat und das Parlament haben möglicherweise eine Präferenz für eine bestimmte Maßnahme geäußert. Die Kommission sollte jedoch alle realistischen Maßnahmenoptionen analysieren. Auf der Grundlage dieser Analyse kommt die Kommission möglicherweise zu dem Schluss, dass die von den anderen Organen bevorzugte Option Nachteile hat, die durch die Wahl einer alternativen Option (einschließlich der Option „keine neue Maßnahme“) vermieden werden können. In solchen Fällen müssen Ihre Argumentation für eine bestimmte Option und die Analyse in der FA gut abgesichert sein.

Im Allgemeinen können politische Aufträge, frühere politische Entscheidungen oder politische Erwartungen von EU-Organen, Mitgliedstaaten oder Interessengruppen in einem FA-Bericht als Gründe zum Ausscheiden einer Option präsentiert werden, doch die Gründe für diese Entscheidung müssen dargelegt werden. Der Ursprung und die Gründe früherer politischer Entscheidungen für den Umfang der FA sollten fallbezogen erklärt werden.

3.2 Kriterien für die Definition der angemessenen Analyseebene für eine FA

Eine FA sollte den Entscheidungsträgern in den EU-Organen verlässliche Informationen hinsichtlich der Auswirkungen, Vor- und Nachteile einer Reihe von politischen Optionen zur Verfügung stellen. Es sollte jedoch auch jeder unnötige Aufwand vermieden werden, der zu keinen weiteren Einsichten führt oder die Schlussfolgerungen in ihrer Substanz nicht wesentlich ändert. Der Begriff der „**Verhältnismäßigkeit der Analyse**“ für eine FA bezieht sich auf die angemessene Analysegenauigkeit, die für die verschiedenen Schritte der FA¹³ notwendig ist.

Die „Verhältnismäßigkeit der Analyse“ bezieht sich nicht nur auf die Tiefe und den Umfang der Analyse oder die Erstellung des FA-Berichts. Sie bezieht sich auf den gesamten FA-Prozess – Datensammlung und Befragung der Beteiligten, Anspruchsniveau der Ziele, Optionen und Durchführungsmechanismen, Arten der zu untersuchenden Auswirkungen und Vorkehrungen für Monitoring und Evaluierung.

Die Festlegung der Analyseebene obliegt der federführenden Dienststelle. Dies sollte so früh wie möglich im Planungsprozess geschehen, wobei zu berücksichtigen ist, dass sich die Bewertung dessen, was angemessen ist, mit der Weiterentwicklung der Analyse ändern kann. Auch wenn Sie beschließen, eine relativ beschränkte FA in Bezug auf Umfang und Tiefe durchzuführen, sollten Sie dennoch einen Bericht erstellen, der der in Abschnitt 2.3 beschriebenen Struktur entspricht. Gegebenenfalls sind in einer angemessenen FA bestimmte Auswirkungen zu quantifizieren.

In den folgenden Absätzen finden Sie Anleitungen zur Festlegung der richtigen Analyseebene – Informationen dazu erhalten Sie ebenfalls von der Lenkungsgruppe für FA, vom Generalsekretariat und vom IAB.

Bei der Festlegung der richtigen Analyseebene für Ihre FA sollten Sie folgende Fragen beantworten:

- Wie signifikant sind die möglichen Auswirkungen?
- Welche politische Bedeutung hat die Initiative?
- An welcher Stelle im Politikgestaltungsprozess ist die Initiative angesiedelt?

3.2.1 Signifikanz der Auswirkungen

Eine Initiative kann eine besonders weitreichende Auswirkung wirtschaftlicher, sozialer oder ökologischer Natur in einem oder mehreren Bereichen haben, die in der FA analysiert werden. Sie kann Auswirkungen auf die Grundrechte, auf bestimmte wirtschaftliche Sektoren oder Wirtschaftsbeteiligte, Gruppen von Bürgern, Unternehmen, KMU, Regionen, Kulturgüter, Arten oder Lebensräume haben. Andere Punkte können ebenso von Bedeutung sein – die Auswirkung auf einen Drittstaat oder der Beitrag zu Programmen der Kommission wie z. B. dem Programm zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften oder zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes.

Die Frage, ob diese Auswirkungen besonderer Aufmerksamkeit in der FA bedürfen, wird als erstes in der Lenkungsgruppe auf der Grundlage z. B. von früheren Erfahrungen, Marktbeobachtungen, politischen Entwicklungen und Vorkontakten mit den Interessengruppen geklärt. Die Ergebnisse dieser Vorprüfung der Auswirkungen fließen in die in Kapitel 8.2 beschriebene Stufe 1 der FA ein.

3.2.2 Politische Bedeutung

Die politische Bedeutung einer Initiative der Kommission kann durch die Beantwortung folgender Fragen bewertet werden:

¹³ Er sollte nicht mit dem „**Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**“ verwechselt werden, der zum Tragen kommt, wenn untersucht wird, ob die Optionen für eine EU-Maßnahme über das Maß hinausgehen, das zur Zielerreichung notwendig ist (siehe Abschnitt 7.2).

- Betrifft die Initiative strategische oder jährliche Prioritäten der Kommission (wie der Förderung von Wachstum und Beschäftigung oder der Förderung der Energieeffizienz)? Berührt sie mehrere Politikbereiche?
- Könnte die Initiative Bedenken hinsichtlich Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit aufwerfen?
- Ist sie besonders umstritten? Wer könnte die Initiative ablehnen?
- Ist die Initiative im interinstitutionellen Kontext oder für einzelne Mitgliedstaaten von besonderer Bedeutung?

In solchen Fällen sollten Sie in Ihrer FA besonders solide Fakten anführen, um die Maßnahmen der Kommission zu untermauern und mit Änderungen oder Alternativlösungen rechnen, die sich im Entscheidungsprozess ergeben können.

3.2.3 Die FA und die Phasen der Politikgestaltung

Die Angemessenheit der Analyseebene für eine FA bezieht sich auch auf die Phase des Politikgestaltungsprozesses, in der Sie sich gerade befinden. Dieser Prozess kann sich von einem Grünbuch über ein Weißbuch, der möglichen Präsentation eines Aktionsplans bis zur Vorlage eines Gesetzgebungsvorschlags erstrecken. Wenn Entscheidungen über EU-Maßnahmen in Schritten erfolgen, sollten in der FA nur die Elemente bewertet werden, die im Vergleich zum vorherigen Schritt neu sind. Eine FA für einen bestimmten Gesetzgebungsvorschlag zum Beispiel sollte sich auf frühere Analysen, Datensammlungen und Vorausschätzungen der FA stützen können, die für die Strategie oder den Aktionsplan erstellt wurde, mit dem sie umgesetzt wird. Wenn die Problembeschreibung und Ziele bereits vorhanden sind, sollten Sie sie nicht wiederholen, sondern sie nur bei Bedarf aktualisieren. Ebenso sollten Sie in einer FA für einen Komitologiebeschluss die FA-Analyse für den Basisrechtsakt (soweit vorhanden) nicht wiederholen, sondern sich eher auf den derzeitigen Beschluss konzentrieren. In allen diesen Fällen sollten Sie eine klare Verbindung zu anderen Bewertungen herstellen.

Wenn mit einer Initiative Neuland betreten wird, müssen Sie sie ausführlicher begründen und ihre Auswirkungen gründlicher analysieren als dies für etablierte Maßnahmen oder für eine Rechtsvorschrift der Fall wäre, die sich auf bestehende Rechtsvorschriften stützt. In solchen Fällen sollte der FA-Bericht eine gründliche Beschreibung des politischen Hintergrundes und der Problemstellung enthalten und die Notwendigkeit und den Mehrwert der EU-Maßnahmen klar herausstreichen.

Bei Initiativen in „neuen“ Bereichen bereits bestehender Politikfelder ist die Analyse einer glaubhaften Anzahl von Maßnahmenoptionen notwendig (die Option „keine neue Maßnahme“, eine nicht-legislative Maßnahme und, wenn anwendbar, verschiedene Optionen für legislative Maßnahmen).

3.3 Definition der angemessenen Analyseebene für verschiedene Arten von Initiativen

3.3.1 Arten von Initiativen

Bei jeder FA wird der notwendige Analysegrad natürlich eher vom Inhalt als von jeder formalen Klassifikation her bestimmt. Zur Orientierung lassen sich jedoch sechs Kategorien von Initiativen unterscheiden:

- **Nicht-legislative Initiativen / Mitteilungen / Empfehlungen / Weißbücher**, die Verpflichtungen für zukünftige legislative Maßnahmen darlegen, wie z.B. die thematische Strategie gegen Luftverschmutzung oder der Aktionsplan für Biomasse;
- **themenübergreifende legislative Maßnahmen**, wie Verordnungen und Richtlinien, die breite Themen aufgreifen und bedeutende Auswirkungen in mindestens zwei von drei Bereichen (wirtschaftlich, sozial und ökologisch) und auf eine große Anzahl von Interes-

sengruppen in einem weiten Spektrum von Sektoren haben (z.B. die Verordnung zu Kraftfahrzeugemissionen oder die Richtlinie über den Rechtsrahmen für den Zahlungsverkehr);

- **„enge“ legislative Maßnahmen** in einem bestimmten Bereich oder Sektor, die über den unmittelbaren Maßnahmenbereich hinaus wahrscheinlich keine bedeutenden Auswirkungen haben (z. B. der Rahmenbeschluss über Verfahrensrechte in Strafverfahren oder die Richtlinie über gemeinsame Vorschriften und Normen für Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen);
- **Ausgabenprogramme:** dabei handelt es sich um Beschlüsse zur Einrichtung oder Verlängerung von Ausgabenprogrammen (z. B. der Beschluss zur Einrichtung des Programms „Bürger/innen für Europa“ zur Förderung der aktiven europäischen Bürgerschaft oder zur Einrichtung des allgemeinen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“);
- **Komitologiebeschlüsse:** verschiedene Durchführungsinitiativen, die durch das Annahmeverfahren geregelt sind (z. B. die Verordnung der Kommission zur Durchführung der Richtlinie 2005/32/EG im Hinblick auf die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung von externen Netzteilen).

3.3.2 Anleitung für die verschiedenen Arten von Initiativen

In der nachfolgenden Tabelle wird aufgezeigt, wie FA für die in Abschnitt 3.3.1 angeführten Arten von Initiativen variieren können. Es wird häufig der Fall sein, dass sich die genaue Form Ihrer Initiative erst im Laufe der Bewertung der verschiedenen Optionen herauskristallisiert. Die nachfolgende Anleitung in Verbindung mit den drei Kriterien in Kapitel 3.2 kann Ihnen bei der Festsetzung der geeigneten Analyseebene für Ihre FA helfen.

<p>Nicht-legislative Initiativen/Mitteilungen/Empfehlungen/Strategiepapiere, die Verpflichtungen für zukünftige legislative Maßnahmen darlegen, wie z.B. Weißbücher oder Aktionspläne</p>
<p>DIE FA SOLLTE SICH AUF FOLGENDE PUNKTE KONZENTRIEREN:</p> <ul style="list-style-type: none"> • die jeweiligen Problemfelder und Auslöser, falls es sich um ein neues Politikfeld oder die Erweiterung des Bereichs der politischen Maßnahmen handelt • die Festlegung allgemeiner und spezifischer Ziele • die Analyse von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, um die Notwendigkeit und den Mehrwert der EU-Maßnahmen zu begründen • die Festlegung verschiedener Maßnahmenoptionen einschließlich der Klärung der Frage, welche Instrumente zur Durchführung breiter Optionen, des gewünschten Anspruchsniveaus usw. einzusetzen sind. Ermitteln Sie auch Alternativen zu den einzelnen geplanten Maßnahmen • die Beschreibung der bedeutendsten potenziellen Auswirkungen der verschiedenen Ansätze oder Instrumente in klarer Verbindung mit den Zielen; Ausrichtung auf Trends, Ursachen und Mechanismen • die Erhebung des Bedarfs an weiterführenden FAs und Daten, die für zukünftige Maßnahmen notwendig sind, falls die Auswirkungen sich derzeit nicht vollständig bewerten lassen • die Festlegung breiter Monitoring- und Evaluierungsstrategien <p>FOLGENDES SOLLTE VERMIEDEN WERDEN:</p> <ul style="list-style-type: none"> • eine zu detaillierte Ausführung operativer Ziele. Dies könnte für weiterführende Folgenabschätzungen geeigneter sein • eine zu genaue Beschreibung des politischen Hintergrunds und Mehrfachnennung der in der Initiative enthaltenen Ziele • eine zu genaue Analyse der Optionen „keine EU-Maßnahme“ und „keine Änderung“ und reine Wiederholung der Problembeschreibung • zu detaillierte Monitoring- und Evaluierungskonzepte. Es können jedoch Indikatoren zur Messung allgemeiner

Ziele enthalten sein.

Themenübergreifende legislative Maßnahmen

DIE FA SOLLTE SICH AUF FOLGENDE PUNKTE KONZENTRIEREN:

- die genaue Beschreibung der Probleme/ Herausforderungen, die Rechtsvorschriften auf EU-Ebene erfordern, und ihrer wahrscheinlichen Entwicklung
- die Analyse von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, um die Notwendigkeit und den Mehrwert der EU-Maßnahmen zu begründen
- die Festlegung von Optionen, einschließlich der Selbst- und Koregulierung
- ist die Anzahl der durchführbaren Optionen durch die Verpflichtung zur Wahrung der Grundrechte, politische Sachzwänge oder frühere Maßnahmen beschränkt: Analyse der verschiedenen Durchführungsoptionen, Anspruchsniveaus, Prioritäten und/ oder der Wahl verschiedener Instrumente
- eine gründliche Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen aller Optionen, außer eine Nichtberücksichtigung ist gerechtfertigt
- bei einer Vereinfachungsinitiative sollten die Vorteile der Vereinfachung klar angeführt und wenn möglich quantifiziert werden
- die Ermittlung des Verwaltungsaufwandes
- Monitoring- und Evaluierungsstrategien sowie Indikatoren für allgemeine Ziele

FOLGENDES SOLLTE VERMIEDEN WERDEN:

- übermäßige Genauigkeit bei der Zielfestsetzung: legen Sie klare allgemeine und spezifische Ziele fest, operative Ziele jedoch nur wenn möglich und sinnvoll
- genaue Wiederholung des Inhalts der Begründung

„Enge“ legislative Maßnahmen

DIE FA SOLLTE SICH AUF FOLGENDE PUNKTE KONZENTRIEREN:

- die genaue Beschreibung der Probleme/ Herausforderungen (und ihrer wahrscheinlichen Entwicklung), die Rechtsvorschriften auf EU-Ebene erfordern
- die Analyse von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, um die Notwendigkeit und den Mehrwert der EU-Maßnahmen zu begründen
- eine kurze Beschreibung der allgemeinen Ziele und genaue Festlegung der spezifischen und operativen Ziele
- Optionen wie in Mindestanforderungen (wenn machbar); ist die Anzahl der Optionen durch politische Sachzwänge oder frühere Maßnahmen beschränkt, Analyse verschiedener Durchführungsarten oder der Wahl der Instrumente für die bevorzugte Option
- die genaue Analyse der Auswirkungen aller Optionen in der (den) jeweiligen Säule(n)
- bei einer Vereinfachungsinitiative sollten die Vorteile der Vereinfachung klar angeführt und wenn möglich quantifiziert werden
- die Ermittlung des Verwaltungsaufwandes
- Monitoring- und Evaluierungsstrategien sollten Indikatoren für allgemeine und spezifische Ziele einschließen

FOLGENDES SOLLTE VERMIEDEN WERDEN:

- übermäßige Bewertung von Auswirkungen im Verhältnis zu den Zielen breiterer EU-Strategien, wenn die Auswirkung eindeutig marginal ist
- genaue Wiederholung des Inhalts der Begründung

Ausgabenprogramme

DIE FA SOLLTE SICH AUF FOLGENDE PUNKTE KONZENTRIEREN:

- eine kurze Beschreibung der Änderung der Problemstellung/ des Hintergrundes, die eine Maßnahme erforderlich machen, und eine Verbindung zu anderen EU-Maßnahmen oder -Programmen
- die Analyse von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, um die Notwendigkeit und den Mehrwert der EU-Maßnahmen zu begründen
- bei Auslaufen/ Verlängerung eines Programms sind Ergebnisse von Monitoring und Evaluierung zu verwenden
- die detaillierte Festlegung spezifischer und operativer Ziele
- die gründliche Analyse der Basisoption (keine EU-Maßnahme oder keine Änderung); die Bewertung

alternativer zielführender Mechanismen

- die Auswirkungen auf die Kosten (quantitativ) gegenüber den Vorteilen (quantitativ, oder, wenn nicht möglich, qualitativ)
- die konkreten Monitoring- und Evaluierungsbestimmungen, einschließlich der Indikatoren hinsichtlich spezifischer und operativer Ziele
- wenn es sich bei der FA auch um die in der Haushaltsordnung vorgesehene Ex-ante-Bewertung handelt, sollte sie alle erforderlichen Bestandteile enthalten

Komitologiebeschlüsse

DIE FA SOLLTE SICH AUF FOLGENDE PUNKTE KONZENTRIEREN:

- die Festlegung der spezifischen und operativen Ziele in Verbindung mit den Zielen/ Anforderungen des Basisrechtsaktes
- die Analyse von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, um die Notwendigkeit und den Mehrwert der EU-Maßnahmen zu begründen
- die Optionen sollten nicht-legislative Maßnahmen (kurze Machbarkeitsanalyse) und verschiedene Durchführungsmodalitäten und / oder technische Details des geplanten Kommissionsbeschlusses enthalten (Überlegung, ob „weniger Maßnahmen“ möglich sind)
- genaue Bewertung der Auswirkungen im Verhältnis zu den spezifischen und operativen Zielen unter Berücksichtigung der Bedeutung technischer Details und unter Verwendung von Quantifizierung (wenn möglich)
- die Monitoring- und Evaluierungsbestimmungen sollten konkrete Indikatoren hinsichtlich spezifischer und operativer Ziele einschließen

FOLGENDES SOLLTE VERMIEDEN WERDEN:

- übermäßige Beschreibung des politischen Hintergrundes/ politischer Sachzwänge und der allgemeinen Ziele
- übermäßige Bewertung der Auswirkungen im Verhältnis zu den allgemeinen Zielen des Basisrechtsaktes oder breiterer EU-Maßnahmen

4. INFORMATIONEN EINHOLEN UND INTERESSENGRUPPEN KONSULTIEREN

4.1 Datenquellen, Datensammlung und Datenanalyse

Qualitativ hochwertige Daten sind ein wesentlicher Bestandteil jeder Folgenabschätzung. Dies gilt sowohl für Sachverhalte als auch für Zahlenangaben. Sie sind notwendig, um das Problem und das Basisszenario zu definieren und um die Auswirkungen von Alternativen zur Lösung des Problems zu ermitteln. Dabei ist besonders auf die Qualität und Glaubwürdigkeit der Daten zu achten.

Sie sollten ihren Datenbedarf bereits in einer frühen Phase der Arbeit an der FA ermitteln. In manchen Fällen sind bestimmte Informationen, die Sie für die FA benötigen, bei der Kommission – entweder in Ihrer eigenen GD oder bei anderen Dienststellen – verfügbar. Zu diesen Informationen zählen u. a. Monitoring- und Evaluierungsberichte über vorausgegangene oder vergleichbare Programme, ältere FA, von der Kommission oder für die Kommission durchgeführte Studien, statistische Daten von Eurostat und anderen Quellen, Studien und Forschungsarbeiten von EU-Agenturen, von Interessengruppen eingeholte Informationen (Anhörungen, Konferenzen) und Ergebnisse von Konsultationsdokumenten wie Grünbüchern. In vielen Fällen werden Sie auch auf Daten angewiesen sein, die auf nationaler oder regionaler Ebene in den Mitgliedstaaten erhältlich sind. Da Sie zur Ermittlung und Verwendung dieser Daten unter Umständen die Unterstützung der Mitgliedstaaten und/oder Interessengruppen benötigen, sollten Sie sich so früh wie möglich um diese Unterstützung kümmern. Möglicherweise werden Sie auch externe Sachverständige hinzuziehen müssen, um Daten zu erheben und einen Teil der Auswertung vorzunehmen.

Sie sollten auch nach Beispielen für bewährte Verfahren in Mitgliedstaaten suchen und die Erfahrungen von Drittländern oder internationalen Organisationen (z. B. Weltbank, OECD) in Ihre Überlegungen mit einbeziehen. Wenn die EU an einem internationalen Dialog beteiligt ist oder falls international vereinbarte Normen bestehen, sollten Sie dies in Ihrem Bericht zum Ausdruck bringen.

4.2 Nutzung von externem Expertenwissen

FA können sich auf von Beratern geleistete Arbeit oder auf externes Expertenwissen stützen, müssen jedoch von den Kommissionsdienststellen erstellt werden, die jederzeit die volle Verantwortung für den Bericht tragen.

Für die Entwicklung politischer Maßnahmen sind wissenschaftliches und technisches Fachwissen sehr wichtig. Die Kommission hat Leitlinien für die Einholung und Nutzung solchen Expertenwissens erstellt¹⁴. Von der Kommission und den EU-Agenturen eingesetzte Sachverständigengruppen und insbesondere wissenschaftliche Ausschüsse sind eine wichtige Quelle wissenschaftlicher Gutachten. Darüber hinaus steht seit 2005 eine Web-Anwendung mit der Bezeichnung SINAPSE e-Network¹⁵ (Scientific INformAtion for Policy Support in Europe = Wissenschaftliche Informationen zur Unterstützung der Politik in Europa) zur Verfügung, die es den Kommissionsdienststellen ermöglicht, die Instrumente zur Einholung von Expertenwissen zu nutzen. SINAPSE ermöglicht insbesondere die Einrichtung von e-communities¹⁶, die als Kommunikationsplattformen verwendet werden können und so die Konsultation und Beteiligung externer Fachleute am Prozess erleichtern.

¹⁴ Siehe <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0713:FIN:EN:PDF>.

¹⁵ SINAPSE: <http://europa.eu.int/sinapse> (E-Mail: Sinapse@cec.eu.int).

¹⁶ Zu den Funktionen der e-community zählen eine Unterlagen- und eine Weblink-Bibliothek, ein gemeinsamer Kalender sowie die Möglichkeit, Diskussionen einzuleiten oder Umfragen durchzuführen (auf der Grundlage von online erstellten Fragebögen).

Anmerkung: Die federführende Dienststelle trägt immer die Verantwortung für den Inhalt und die Qualität des FA-Berichts. Wenn Sie bei Teilen der FA externe Fachleute einsetzen, sollte in der Leistungsbeschreibung ausdrücklich festgelegt werden, dass Auftragnehmer die essentiellen analytischen Schritte gemäß Teil II dieser Leitlinien einhalten sollten. Wenn Sie zur Durchführung öffentlicher Konsultationen externe Fachleute einsetzen, müssen Sie sicherstellen, dass diese die Mindeststandards der Kommission einhalten.

4.3 Konsultation von Interessensgruppen

Im Zuge einer FA sind Sie dazu verpflichtet, die Interessensgruppen gemäß den Mindeststandards der Kommission zu konsultieren. Sie sollten

- Ihre Konsultationen früh planen
- sicherstellen, dass Sie alle betroffenen Interessengruppen mit einbeziehen und die am besten geeigneten Termine, Formate und Instrumente wählen, um diese zu erreichen
- sicherstellen, dass die Interessengruppen sich zu einer eindeutigen Definition des Problems, zur Subsidiaritätsanalyse, zur Beschreibung der möglichen Optionen und ihren Folgen äußern können
- den Kontakt zu den Interessengruppen während des ganzen Prozesses aufrecht erhalten und Feedback liefern
- analysieren, wie die Interessengruppen am Entscheidungsprozess mitgewirkt haben, und im FA-Bericht vollständig darlegen, wie diese Beiträge genutzt wurden.

Weshalb konsultieren?

Gemäß dem Vertrag besteht die Verpflichtung, die von einer neuen Politik oder Initiative betroffenen und die mit ihrer Umsetzung befassten Personen zu konsultieren. Die Konsultation ist ein wesentliches Instrument zur Erstellung qualitativ hochwertiger und glaubhafter Politikvorschläge. Sie hilft sicherzustellen, dass politische Maßnahmen wirksam und effizient sind, und sie erhöht vom Standpunkt der Interessengruppen und der Bürger aus die Legitimität von EU-Maßnahmen.

Wann und was?

Je nach Zielsetzung und Problemstellung kann die Konsultation unterschiedliche Elemente der Folgenabschätzung betreffen (Art des Problems, Ziele und politische Optionen, Auswirkungen, Vergleich von politischen Optionen, Bewertung von Kosten und Nutzen). Da die Ablaufpläne ('Roadmaps') für Initiativen des Legislativ- und Arbeitsprogramms zum gleichen Zeitpunkt wie das Legislativ- und Arbeitsprogramm – d. h. in einer relativ frühen Phase der Planung – veröffentlicht werden, sollten Sie die Interessengruppen dazu anregen, diese zu prüfen und früh zu Ihren Plänen für die FA Stellung zu nehmen.

Eine Konsultation ist keine einmalige punktuelle Aktion, sondern ein dynamischer Prozess, der unter Umständen mehrere Schritte erfordert. Die Planung sollte den gesamten Politikentwicklungsprozess umfassen und Informationen enthalten zu:

- dem Ziel der Konsultation(en): neue Ideen entwickeln (Brainstorming), Daten einholen, eine Hypothese bestätigen usw.;
- den Elementen der FA, die eine Konsultation erfordern, z. B. der Art des Problems, Subsidiaritätsaspekten, Zielen und politischen Optionen, Auswirkungen, dem Vergleich politischer Optionen;
- den Zielgruppen: allgemeine Öffentlichkeit, eine bestimmte Kategorie von Interessengruppen oder speziellen Einzelpersonen/Organisationen;

- dem/den geeigneten Konsultationsinstrument(en): beratende Ausschüsse, Expertengruppen, offene Anhörungen, Ad-hoc-Zusammenkünfte, Internet-Konsultationen, Fragebögen, Schwerpunktgruppen, Seminare/Workshops usw.;
- dem angemessenen Zeitraum für Konsultation(en): Diese sollten früh beginnen, können jedoch in regelmäßigen Abständen während des gesamten FA-Prozesses stattfinden.

Der Konsultationsplan, wichtige Konsultationsdokumente und die erzielten Ergebnisse **sollten mit der Lenkungsgruppe für Folgenabschätzungen (IASG) besprochen werden**. Es gibt keine allgemein anwendbare Lösung für Konsultationen von Interessengruppen, doch es gibt Mindeststandards, die einzuhalten sind¹⁷.

Mindeststandards für Konsultationen

- Konsultationsdokumente sollten präzise und knapp gehalten sein und alle notwendigen Informationen enthalten.
- Fragen und Probleme auf Konsultationsfragebögen sollten eindeutig formuliert sein.
- Konsultieren Sie alle relevanten Zielgruppen. Stellen Sie sich folgende Fragen: Wer ist von dieser Politik betroffen, und wer ist an ihrer Umsetzung beteiligt?
- Weisen Sie ausreichend auf die Konsultation hin und wählen Sie Mechanismen, die den jeweiligen Zielgruppen angemessen sind. Öffentliche Konsultationen müssen (Mindestanforderung) auf der Website der zentralen Anlaufstelle der Kommission für Konsultationen, „Ihre Stimme in Europa“¹⁸, veröffentlicht werden.
- Lassen Sie ausreichend Zeit zur Teilnahme. Zwar liegt der empfohlene Mindestzeitraum für schriftliche öffentliche Konsultationen bei acht Wochen, doch können bestimmte Umstände einen längeren Zeitraum erforderlich machen (z. B. besonders komplexe oder sensible Vorschläge oder falls Sie die Konsultation während der Ferien (Sommermonate) durchführen). Zusammenkünfte sollten Sie zwanzig Arbeitstage im Voraus ankündigen.
- Veröffentlichen Sie Ergebnisse der öffentlichen Konsultation im Portal „Ihre Stimme in Europa“.
- Bestätigen Sie den Eingang von Beiträgen individuell oder als Sammelantwort.
- Liefern Sie Feedback: Berichten Sie über den Konsultationsprozess und dessen wichtigste Ergebnisse sowie darüber, wie Sie die Stellungnahmen im FA-Bericht (siehe unten) und in der Begründung des Kommissionsvorschlags berücksichtigt haben.

Weitere Informationen zu diesen Themen finden Sie in Anhang 5 und auf der IntraComm-Website über die Konsultation von Interessengruppen¹⁹. Beachten Sie bitte, dass nach Artikel 137-139 EG-Vertrag für die Konsultation von Sozialpartnern zu Initiativen im Bereich der Sozialpolitik und zu Initiativen mit sozialen Auswirkungen auf einen bestimmten Sektor spezielle Vorschriften gelten (siehe auch Anhang 5.2).

Risiken

Beim Durchführen der Konsultation und dem Verwenden der dabei gewonnenen Informationen sollten Sie sich über einige Risiken im Klaren sein, die die Ergebnisse negativ beeinflussen könnten. Es ist wichtig, **zwischen Beweisen und Meinungen zu unterscheiden**. Nicht alle Interessengruppen sind im gleichen Maße in der Lage, an Konsultationen teilzunehmen oder ihre Standpunkte mit derselben Vehemenz zu vertreten. Aus diesem Grund ist es unwahrscheinlich, dass das Ergebnis einer öffentlichen Konsultation die Meinungen umfassend und repräsentativ widerspiegelt. Daher müssen Sie möglicherweise gezielte Anstrengungen unternehmen, um sicherzustellen, dass alle relevanten Interessengruppen sowohl über die Konsultation Bescheid wissen als auch in der Lage sind, zu dieser beizutragen. Des Weiteren

¹⁷ Siehe „Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission“ (KOM(2002) 704 endg.).

¹⁸ Siehe http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm.

¹⁹ Siehe <http://www.cc.cec/home/dgserv/sq/stakeholder/index.cfm?lang=en&page=guidance>.

ren sollten Sie nur mit größter Zurückhaltung Schlüsse ziehen, wenn nur wenige Antworten eingehen und diese nur aus einem kleinen Teil des Interessenspektrums kommen.

Sie sollten achtgeben, sich nicht übermäßig von den Ansichten einer bestimmten Gruppe beeinflussen zu lassen, auch wenn diese noch so professionell vorgetragen wurden. Auf der anderen Seite sollten Sie einer Antwort das ihr gebührende Gewicht beimessen, wenn diese die Meinung einer großen Zahl von Bürgern oder Interessengruppen widerspiegelt.

Wenn Sie eine Konsultation zur Einholung von Daten verwenden, sollten Sie sorgfältig *überprüfen*, dass die von Ihnen verwendete Methode korrekt und geeignet ist, und versuchen, die Zuverlässigkeit der Ergebnisse zu *bestätigen*. Peer-Reviews (Beurteilung durch Gutachter), vergleichende Bewertungen mit anderen Studien und Sensitivitätsanalysen können die Qualität von Daten erheblich steigern.

Bericht über die Konsultation in der FA

Öffentliche Konsultationen machen einen wesentlichen Teil Ihrer Arbeit im Rahmen einer FA aus. Sie erfordern zudem einen beträchtlichen Zeitaufwand und große Anstrengungen von Seiten der Interessengruppen. Daher ist es unerlässlich, dass Sie die Ergebnisse der Konsultation in ihrer FA deutlich darlegen. Sie sollten ausführlich angeben, wie die Konsultation ablief und wen Sie zu welchen Themen konsultiert haben²⁰. **Sie sollten darlegen, welche unterschiedlichen Standpunkte vertreten wurden und in welcher Form Sie diese berücksichtigt haben.** Falls Sie die Konsultation benutzt haben, um Daten einzuholen, **sollten Sie angeben, um welche Daten Sie gebeten haben, welche Sie erhalten haben und wie Sie die erhaltenen Informationen verwendet haben.**

²⁰ Weitere Ausführungen hierzu finden Sie in den Anhängen 3 und 5.

TEIL II: DIE WESENTLICHEN EINZELSCHRITTE IN DER FOLGENABSCHÄTZUNG

5. WORIN BESTEHT DAS PROBLEM?

Eine genaue Definition des Problems und ein klares Verständnis seiner Ursachen sind Voraussetzungen, um Ziele festlegen und mögliche Herangehensweisen an das Problem ermitteln zu können. Eine klare Definition eines Problems sollte

- die Art des Problems eindeutig beschreiben und die Beschreibung durch eindeutige Nachweise untermauern
- das Ausmaß des Problems eindeutig darlegen
- eindeutig darlegen, wen es am meisten betrifft
- die Auslöser oder grundlegenden Ursachen des Problems nennen
- beschreiben, wie sich das Problem im Laufe der Zeit entwickelt hat und wie sich bestehende politische Maßnahmen der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats darauf auswirken
- eine eindeutige Ausgangslage nennen, d. h. beschreiben, wie sich das Problem ohne neue EU-Maßnahmen in der Zukunft vermutlich weiterentwickelt
- Annahmen sowie bestehende Risiken und Unsicherheiten klar benennen
- unter Beachtung der im Vertrag festgeschriebenen Grundsätze (begrenzte Einzelermächtigung und Subsidiarität) beschreiben, warum das Problem Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene erfordert .

5.1 Problemstellung

In der Definition des Problems sollten die Art und das Ausmaß des Problems beschrieben und nachgewiesen werden. Sie sollten die hauptsächlich betroffenen Akteure, Sektoren und gesellschaftlichen Gruppen benennen. In Fällen, in denen das Problem nicht auf die EU beschränkt ist, sollten Sie auch internationale Aspekte des Problems darlegen. Sie sollten erklären, warum es sich um ein Problem handelt, warum die bestehende oder sich entwickelnde Lage nicht tragbar ist und warum ein öffentliches Eingreifen notwendig sein könnte. Begründet wird ein öffentliches Eingreifen normalerweise durch Marktversagen oder ordnungspolitische Versäumnisse oder aufgrund von Bedenken im Hinblick auf das Gleichheitsprinzip oder einer Diskrepanz zwischen den grundlegenden Zielen der EU und der bestehenden Situation. In der Praxis wird ein Eingreifen oft durch eine Kombination dieser Gründe erforderlich. Einige der wichtigsten **Gründe für ein öffentliches Eingreifen finden Sie im nachstehenden Kasten**. Weitere Einzelheiten und Beispiele sind in Anhang 6 aufgeführt.

Marktversagen

- Die Marktpreise spiegeln nicht die tatsächlichen Kosten und Nutzen für die Gesellschaft („Externalitäten“) wider
- Unzureichendes Angebot an Kollektivgütern
- Fehlender oder schwacher Wettbewerb (einschließlich des Missbrauchs von Marktmacht)
- Fehlende oder unvollständige Märkte
- Informationsausfälle wie z. B. unzureichende Informationen oder fehlender Zugang zu Informationen für Entscheidungsträger (einschließlich der Verbraucher und Behörden), sofern diese nicht durch ordnungspolitische Versäumnisse ausgelöst wurden

Ordnungspolitische Versäumnisse

- **Unzureichende Definition der Eigentumsrechte/des rechtlichen Rahmens**
- **Schlecht definierte Zielsetzungen**
- **Unbeabsichtigte Folgen eines öffentlichen Eingreifens**
- **Regulatorische Befangenheit von Behörden**
- **Durchführungs- und Durchsetzungsmängel**

Diskrepanz zwischen den grundlegenden Zielen der Union und der bestehenden Situation, z. B. Schutz der Grundrechte, Bekämpfung von Diskriminierung, Gewährleistung der Sicherheit der Bürger, Stärkung des sozialen Zusammenhalts oder Förderung der Verteilungsgerechtigkeit

Sie müssen die „Auslöser“ – oder Ursachen – des Problems ermitteln (Wodurch verursachen bestimmte Faktoren das Problem?). Dies wird Ihnen dabei helfen, nicht die Symptome, sondern die Ursachen anzugehen (siehe nachstehende Beispiele). Probleme sollten nicht als „Mangel“ oder als „Bedarf“ definiert werden, da dies die Festlegung der Ziele und die Wahl der politischen Instrumente negativ beeinflussen kann.

Darstellung des Zusammenhangs von Problemen und Auslösern

Tabellen und Karten: Es kann hilfreich sein, Probleme auf der Grundlage von Übersichtstabellen mit den ihnen zugrundeliegenden Auslösern zu verbinden und das Problem gleichzeitig vom Standpunkt der unterschiedlichen betroffenen Interessengruppen aus zu betrachten:

PROBLEM	AUSLÖSER
Luftverschmutzung	Unternehmen tragen nicht die Kosten für die durch ihre Tätigkeit verursachte Verschmutzung (Marktversagen)
Unternehmen treiben keinen Handel mit den Ländern X, Y, Z.	Schutz von Rechten ist in diesen Ländern nicht ausreichend (ordnungspolitisches Versäumnis)
Regionale Konflikte	Unterentwickelte Zivilgesellschaft/undemokratische politische Systeme

Konkrete Beispiele: Unter Umständen lohnt es sich, im Kapitel “Definition des Problems” die wesentlichen Aspekte des Problems anhand eines einfachen Beispiels mit kleinem Rahmen, z. B. einem Kleinunternehmen, darzulegen („zuerst in kleinem Maßstab denken“).

5.2 Prüfung, ob die EU das Recht hat, tätig zu werden, und Begründung von Maßnahmen auf EU-Ebene

Nach der Ermittlung des Problems und seiner Ursachen sollten Sie prüfen, ob die EU das Recht hat, tätig zu werden, und ob die Problemlösung durch die EU wirkungsvoller ist als auf der Ebene der Mitgliedstaaten.. Beachten Sie bitte, dass die EU-Charta der Grundrechte das Recht der Union, tätig zu werden, rechtlich einschränkt. Die Kommission hat daher beschlossen, dass Vorschläge auf Übereinstimmung mit der Charta überprüft werden müssen²¹.

Sie müssen das Problem mit mindestens einem Artikel des Vertrags und den darin enthaltenen Zielen in Verbindung bringen, da dies die Grundlage bildet, auf der die Union das Recht hat, tätig zu werden (**Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung**).

Y Steht das Problem, mit dem Sie sich befassen, mit mindestens einem Artikel des Vertrags und den darin formulierten Zielen in Verbindung?

²¹ Siehe auch die Mitteilung der Kommission über die Berücksichtigung der Charta der Grundrechte in den Rechtsetzungsvorschlägen der Kommission ([KOM\(2005\)172](#)). Siehe auch Abschnitt 8.3.

ÿ **Verfügt die Gemeinschaft in dieser Frage über die ausschließliche Zuständigkeit? Ist dies der Fall, gilt das Subsidiaritätsprinzip nicht.**

Verfügt die Gemeinschaft im betreffenden Bereich nicht über die ausschließliche Zuständigkeit, so gelten die **Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit**.

Der **Grundsatz der Subsidiarität** hat zwei Aspekte, die bei der Prüfung, ob eine – legislative oder nicht-legislative – Gemeinschaftsmaßnahme gerechtfertigt ist, untersucht werden müssen.

1. **Warum können die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme von den Mitgliedstaaten nicht hinreichend verwirklicht werden (Erforderlichkeitsprüfung)?**
2. **Können die Ziele deswegen besser durch Gemeinschaftsmaßnahmen verwirklicht werden (Prüfung des zusätzlichen Nutzens durch die EU)?**

Einhaltung des Grundsatzes der Subsidiarität

Der folgende Kasten enthält die Fragen, die Sie bei der Prüfung, ob die beiden Aspekte in Ihrem Fall zutreffen, beantworten sollten. Sie sollten diese nicht einfach mit „ja“ oder „nein“ beantworten, sondern anhand von ihnen die Argumente in Bezug auf die Subsidiarität ermitteln, die im Zusammenhang mit Ihrer Initiative von Bedeutung sind, damit Sie sie in Ihrem FA-Bericht weiter ausführen können. Diese Punkte sollten durch qualitative und – soweit möglich – quantitative Indikatoren untermauert werden.

1. **Hat das behandelte Problem grenzübergreifende Aspekte, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht zufriedenstellend angegangen werden können? (z. B. die Senkung von CO₂-Emissionen in der Atmosphäre)**
2. **Würden Maßnahmen der Mitgliedstaaten allein oder ein Ausbleiben von Gemeinschaftsmaßnahmen im Widerspruch zu den Anforderungen des Vertrags stehen? (z. B. diskriminierende Behandlung einer Interessengruppe)**
3. **Würden Maßnahmen der Mitgliedstaaten allein oder ein Ausbleiben von Gemeinschaftsmaßnahmen den Interessen der Mitgliedstaaten erheblich schaden? (z. B. Maßnahmen, die den freien Warenverkehr einschränken)**
4. **Würden Gemeinschaftsmaßnahmen aufgrund ihrer Größenordnung klare Vorteile bringen im Vergleich zu Maßnahmen der Mitgliedstaaten?**
5. **Würden Gemeinschaftsmaßnahmen aufgrund ihrer Wirksamkeit klare Vorteile bringen im Vergleich zu Maßnahmen der Mitgliedstaaten?**

Die Antworten variieren unter Umständen abhängig von den unterschiedlichen politischen Optionen, die Sie prüfen. In diesem Fall sollten Sie die Fragen in Bezug auf jede politische Option beantworten. Denken Sie außerdem daran, dass in manchen Fällen kein europäisches oder nationales, sondern ein internationales Vorgehen angemessen sein kann.

Ein weiterer Punkt ist zu beachten: Bewertungen der Subsidiarität entwickeln sich im Laufe der Zeit. Dies hat zwei Dinge zur Folge:

- Erstens bedeutet es, dass Gemeinschaftsmaßnahmen zurückgefahren oder unterbrochen werden können, falls sie aufgrund veränderter Umstände nicht mehr gerechtfertigt sind. Es ist wichtig, dies bei der Überprüfung laufender Tätigkeiten der Gemeinschaft zu beachten, z. B. im Zusammenhang mit den Bemühungen der Kommission um Verbesserung der Rechtsetzung und Vereinfachung der Rechtsvorschriften. Bei solchen Initiativen sollte der FA-Bericht darlegen, dass die EU-Maßnahme immer noch dem Grundsatz der

Subsidiarität entspricht. Sie sollten sich nicht ausschließlich auf eine in der Vergangenheit durchgeführte Subsidiaritätsanalyse stützen.

- Zweitens bedeutet es, dass Gemeinschaftsmaßnahmen entsprechend den Bestimmungen des Vertrags ausgeweitet werden können, falls die Umstände dies erforderlich machen. Dies kann auch Bereiche betreffen, in denen zuvor keine oder nur in begrenztem Umfang Gemeinschaftsmaßnahmen stattgefunden haben. Angesichts der potentiellen politischen Sensibilität solcher neuen Tätigkeiten ist es von größter Wichtigkeit, auf der Grundlage der vorstehend genannten Fragen eine möglichst klare Begründung zu ermitteln. Der Verweis auf vergleichbare, auf Gemeinschaftsebene durchgeführte Tätigkeiten kann nützlich sein.

Laut dem Vertrag müssen Maßnahmen der Gemeinschaft auch die Bedingungen des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** erfüllen. Ob dies der Fall ist, sollte im Zuge der Bewertung und des Vergleichs politischer Optionen geprüft werden (siehe Abschnitt 7.2).

Die **Zusammenfassung** der FA sollte einen Abschnitt enthalten, in dem Ihre Überlegungen zur Subsidiarität und zur Verhältnismäßigkeit deutlich dargelegt werden.

5.3 Entwicklung eines Basisszenarios

Die Definition des Problems muss ein klares Basisszenario enthalten, das als Grundlage für den Vergleich politischer Optionen dient.

Anhand des Basisszenarios soll erläutert werden, wie sich die derzeitige Situation ohne ein weiteres öffentliches Eingreifen entwickeln würde - dies wird als „No-Change-Szenario“ bezeichnet. Ein eindeutiges Basisszenario bildet auch die Grundlage für einen Vergleich politischer Optionen (dies wird in Kapitel 9 behandelt).

Das Basisszenario hängt davon ab, ob die Mitgliedstaaten oder die EU bereits politische Maßnahmen getroffen haben:

- Falls die EU keine politischen Maßnahmen getroffen hat, wird eine Beibehaltung dieses Zustands als Ausgangslage angenommen („Keine-EU-Maßnahmen-Szenario“). In diesem Szenario werden die erwarteten Auswirkungen von bereits erlassenen, aber noch nicht umgesetzten Rechtsvorschriften berücksichtigt.
- Falls bereits EU-Maßnahmen getroffen wurden, wird als Ausgangslage die Fortsetzung der derzeitigen politischen Strategie ohne Änderungen angenommen, d. h. ohne ein erneutes oder zusätzliches Eingreifen der EU.
- Falls in der bestehenden diesbezüglichen EU-Politik eine Änderung (z. B. Abschaffung der Milchquote 2015) oder eine Verfallsklausel vorgesehen ist, kann die Ausgangslage im Laufe der Zeit zu einem „Keine-EU-Maßnahmen-Szenario“ führen. Aus praktischen Gründen können Sie die bestehende politische Maßnahme ohne die „Verfallsklausel“ als Ausgangslage benutzen, sofern Sie über eine Option verfügen, in der die Einführung der Verfallsklausel berücksichtigt wird.

Aus diesen Gründen sollten Sie in einem einleitenden Kapitel des FA-Berichts unbedingt den politischen Kontext Ihrer Initiative erläutern.

Zur Entwicklung des „No-Change-Szenarios“ werden Sie neben einem Eingreifen der EU auch weitere, **sehr unterschiedliche Faktoren berücksichtigen** müssen. Dazu gehören:

- bereits bestehende politische Maßnahmen/Vorschriften der Mitgliedstaaten;
- Maßnahmen, die von Drittländern, Industriesektoren und anderen Parteien bereits beschlossen oder vorgeschlagen wurden;
- die Entwicklung der relevanten Märkte;

- die jüngste Problementwicklung und voraussichtliche Veränderungen bei den Ursachen dieser Entwicklung.

Ein gutes Basisszenario sollte sich auf harte Fakten stützen und so weit wie möglich quantitativ ausgedrückt werden. Es sollte außerdem für einen angemessenen Zeitraum (weder zu lang noch zu kurz) festgelegt werden. In der Projektion der Basis muss klar zum Ausdruck kommen, wie gravierend das Problem ist oder in welchem Maße es sich ohne ein sofortiges Eingreifen verschlimmern würde, und ob es unumkehrbare Folgen hat.

Im Basisszenario sollten die erwarteten Ergebnisse von bereits erlassenen, aber noch nicht vollständig umgesetzten einschlägigen Rechtsvorschriften berücksichtigt werden. Zwar sollte das Basisszenario keine Entwicklungen abdecken, die von noch nicht getroffenen politischen Entscheidungen abhängen, doch gibt es eine Ausnahme: Ist die Initiative mit weiteren Politikvorschlägen verbunden, die von der Kommission bereits unterbreitet, doch noch nicht vom Gesetzgeber angenommen wurden, sind diese Vorschläge als Teil des Basisszenarios anzunehmen.

Bei der Beschreibung des Basisszenarios stehen Sie – wie bei der Bewertung der Auswirkungen einer politischen Option – unter Umständen vor der Herausforderung, dass die Projektionen unsicher oder mit einem Risiko verbunden sind, d. h. dass vielleicht eine ungewünschte Entwicklung eintreten kann. Sensitivitätsanalyse und Risikobewertung sind Instrumente, um auf diese Herausforderungen in Ihrer Beschreibung des Problems zu reagieren.

5.4 Sensitivitätsanalyse

Wenn die dem Basisszenario zugrundeliegenden Annahmen aufgrund externer Faktoren variieren können, müssen Sie eine Sensitivitätsanalyse durchführen, um zu bewerten, ob sich die Auswirkungen der politischen Optionen abhängig von unterschiedlichen Werten für die wichtigsten Variablen erheblich unterscheiden.

In dieser Analyse müssen die Auswirkungen verschiedener Annahmen auf die Wirksamkeit politischer Optionen geprüft und gegebenenfalls alternative Fassungen des Basisszenarios beschrieben werden.

Mit der Sensitivitätsanalyse kann untersucht werden, wie die Auswirkungen der von Ihnen analysierten Optionen sich als Reaktion auf Veränderungen der Kernparameter und ihrer Wechselwirkungen ändern²². So können z. B. Veränderungen der Wirtschaftswachstumsrate (x %) oder des Anteils (y %) der Hersteller, die eine freiwillige Norm einführen, die Auswirkung Ihrer Maßnahme beeinflussen. Zwar sind diese Werte nur selten ganz genau bekannt, doch gibt es oft Spannen, die mehr oder weniger wahrscheinlich sind. Anhand der Sensitivitätsanalyse lässt sich feststellen, wie Änderungen solcher Parameter die Auswirkung Ihrer Maßnahme beeinflussen. Eine nützliche Form der Sensitivitätsanalyse ist die Ermittlung von Wechsellpunkten. Hierzu sollten Sie sich die Frage stellen, um wie viel sich der Wert eines unbekanntem Faktors oder einer zentralen Annahme ändern muss, damit sich die bevorzugte Option ändert. Anschließend sollten Sie bestimmen, wie wahrscheinlich es ist, dass dieser kritische Wert erreicht werden könnte. Lassen Sie sich vom für FA oder Wirtschaftsanalysen zuständigen Referat Ihrer GD helfen.

²² Weitere Informationen siehe JRC: <http://sensitivity-analysis.jrc.ec.europa.eu>

5.5 Risikobewertung

Eine FA, die ein Problem betrifft, bei dem Unsicherheit über gravierende negative Konsequenzen (Risiken) eine Rolle spielt, sollte eine Risikobewertung enthalten. Falls diese Risiken unter Umständen irreparable Schäden oder Todesfälle in unvorhersehbarem Ausmaß umfassen könnten, muss auf der Grundlage wissenschaftlichen Fachwissens eine gesonderte formelle Risikobewertung durchgeführt werden.

Oft müssen Entscheidungsträger das Risiko negativer Auswirkungen auf die Umwelt oder die Gesundheit verringern oder ausschließen. Wenn das Problem, mit dem Sie sich beschäftigen, mit Risiken behaftet ist, d. h. Sie können die Wahrscheinlichkeit verschiedener möglicher Ausgänge vorhersagen, muss die FA eine Risikobewertung umfassen, die als Instrument dient, um zu bestimmen, wie mit diesem Sachverhalt am besten umzugehen ist.

Als Arbeitsdefinition können Sie den Wert eines gegebenen Risikos mit der Größe der Gefahr, multipliziert mit der Eintrittswahrscheinlichkeit, gleichsetzen. Falls die zu bewertende Gefahr Konsequenzen nach sich ziehen kann, die wissenschaftlich noch nicht vollständig erfasst und möglicherweise unumkehrbar sind, ist eine umfassende Risikobewertung durch einen wissenschaftlichen Ausschuss erforderlich.

In solchen Fällen, insbesondere wenn Risiken für die Umwelt und die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen eine Rolle spielen, kann das „Vorsorgeprinzip“ als erster Schritt zum **Risikomanagement** angewandt werden²³. Das bedeutet, dass möglicherweise vorübergehende Entscheidungen auf der Grundlage eingeschränkter oder nicht aussagekräftiger Belege getroffen werden müssen und dass langfristige Lösungen verschoben werden, bis die erforderliche wissenschaftliche Bewertung verfügbar ist. Vor dem Hintergrund der Risikobewertung werden Sie weitere zukünftige Maßnahmen zum Risikomanagement ausarbeiten müssen.

Wann ist eine Risikobewertung erforderlich?

Eine Risikobewertung ist notwendig, wenn

1. die Wahrscheinlichkeit, dass ein bestimmtes unerwünschtes Ereignis oder eine bestimmte ungünstige Entwicklung eintritt, ungleich Null ist UND
2. nicht vorhersehbar ist, wer davon (am meisten) betroffen sein wird UND
3. die negativen Folgen für bestimmte Parteien (Einzelpersonen, Unternehmen, Regionen, Wirtschaftszweige) schwerwiegend (Todesfälle, Invalidität) und unumkehrbar sind.

Wie wird eine Risikobewertung in der FA durchgeführt?

Für eine Risikoanalyse sind drei Schritte erforderlich:

1. Der erste Schritt besteht darin, **die relevanten Risiken zu ermitteln**. Sie müssen den Ursprung des Risikos und die Art seiner möglichen Folgen eindeutig beschreiben. Aus der Definition des Problems sollte hervorgehen, wer oder was unter welchen Umständen und auf welche Art und Weise negativ beeinflusst werden könnte.
2. Der nächste Schritt besteht darin, **die Wahrscheinlichkeit**, dass eine negative Konsequenz eintritt, und das **Ausmaß des** daraus resultierenden **Schadens zu bestimmen**. Sie sollten diese beiden Parameter so weit wie möglich quantitativ angeben. Statt subjektiven Schätzungen sollten alle verfügbaren wissenschaftlichen Belege verwendet werden. Das Ausmaß des Schadens ist unter Umständen schwerer als Geldwert auszudrücken,

²³ Weitere Informationen zum Vorsorgeprinzip und seiner Anwendung durch Entscheidungsträger zum Risikomanagement siehe die „Mitteilung der Kommission zur Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips“, [KOM\(2000\) 1](#).

z. B. wenn der Schaden Auswirkungen auf Gesundheit oder Umwelt hat. Es existieren jedoch Methoden, um solche Schäden monetär zu bewerten (siehe Anhang 9).

3. Zuletzt müssen Sie im Abschnitt „Optionen“ des FA-Berichtes **Alternativen beschreiben, die die ermittelten Risiken mindern**. Die Minderung von Risiken verursacht zu meist erhebliche Kosten, und das Ziel der Risikoanalyse besteht tatsächlich nicht darin, Risiken um jeden Preis auszuschließen. Vielmehr handelt es sich dabei um eine Methode zur Bestimmung, welche Maßnahmen ergriffen werden können, um sie auf effiziente Art und Weise zu verringern. Erreicht werden kann dies entweder durch eine Verringerung der Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines solchen Ereignisses oder durch eine Begrenzung der negativen Auswirkungen im Falle seines Eintretens oder durch eine Kombination beider Ansätze. Die Auswirkungen auf das Risiko müssen in Zahlen angegeben werden, damit Sie die unterschiedlichen Kosten für eine Risikominderung mit der tatsächlichen Risikominderung vergleichen können.

Die Ergebnisse der Risikobewertung sollten direkt in die Definition der Ziele (d. h. ob das Ziel darin besteht, das Risiko auszuschließen oder zu mindern) und die verschiedenen politischen Optionen für das Risikomanagement (z. B. Abhilfemaßnahmen wie Entschädigungen) einfließen. In Anhang 10.4 finden Sie weitere technische Einzelheiten zu Fragen der Risikoanalyse.

6. WAS SIND DIE POLITISCHEN ZIELE?

Alle FA der Kommission müssen eindeutige Ziele haben, die unmittelbar mit einer Lösung der ermittelten Probleme zusammenhängen.

Nur klar definierte Ziele machen deutlich, mit welchem Anspruch die Ziele verfolgt werden, zeigen, dass der Vorschlag die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wahrt, helfen, die Kohärenz der politischen Maßnahmen der Kommission sicherzustellen und ermöglichen die Feststellung und den Vergleich von Handlungsoptionen und ihren wahrscheinlichen Auswirkungen.

Ohne eindeutige Ziele ist es unmöglich zu bewerten, inwieweit die Maßnahme die beabsichtigten Wirkungen gezeigt hat.

Die Festlegung von Zielen kann ein iterativer Vorgang sein: Die Ziele werden im Laufe der Arbeit an der FA genauer festgelegt. In der Definition sollten

- **Ziele dargelegt werden, die eindeutig mit dem Problem und seinen Ursachen zusammenhängen, die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit wahren und Zielen des EG-Vertrags und Prioritäten und Strategien der Kommission entsprechen (wie der Lissabon-Strategie, der Strategie für eine nachhaltige Entwicklung oder der EU-Charta der Grundrechte);**
- **allgemeine Ziele dargelegt und in spezifische und gegebenenfalls operative Ziele übertragen werden, damit eine Hierarchie der Ziele festgelegt wird;**
- **die Ziele entsprechend der SMART-Formel (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-dependent = spezifisch, messbar, erreichbar, realistisch und zeitgebunden) ausgedrückt werden.**

6.1 Die Rolle von Zielen in einer Folgenabschätzung

Ohne eine klare Vorstellung davon, was mit der künftigen Politik erreicht werden soll, lässt sich nur schwer entscheiden, wie vorgegangen werden kann, und noch schwerer ist es, politische Optionen zu vergleichen. Ziele sind das einzige wirksame Kriterium, um den Erfolg oder Misserfolg der vorgeschlagenen politischen Optionen zu bewerten. Ohne eindeutige Ziele ist es auch unmöglich, die Umsetzung der Politik zu überwachen und zu beurteilen, ob sie die gewünschten Wirkungen gezeigt hat. Zu guter Letzt ist das Festlegen von Zielen ein wichtiger Schritt, um die Ansprüche politischer Maßnahmen zu bestimmen und sie in einen

Zusammenhang mit bereits bestehenden politischen Maßnahmen der Kommission zu setzen.

Sie sollten alle Ziele hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit überprüfen (siehe Kapitel 5.2).

6.2 Festlegung allgemeiner, spezifischer und operativer Ziele

Um kohärente Ziele zu entwickeln, sollten Sie zwischen drei Ebenen unterscheiden: allgemeine Ziele, spezifische Ziele und operative Ziele. Nicht immer werden Sie Ziele auf allen drei Ebenen betrachten müssen. So ist z. B. bei einer FA zu einer Strategie oder einem Weißbuch unter Umständen keine Festlegung operativer Ziele erforderlich. Andererseits konzentriert sich die FA eines Komitologiebeschlusses unter Umständen auf operative Ziele, da die allgemeinen und spezifischen Ziele bereits in der FA zu dem Rechtsakt festgelegt wurden, auf dem das Komitologieverfahren beruht.

Wenn Sie Ziele auf verschiedenen Ebenen festlegen, sollten klare Verbindungen zwischen diesen bestehen. Dabei bestehen manchmal nicht nur vertikale Verbindungen (wie bei einer Hierarchie von Zielen), sondern auch horizontale, wenn Ziele sich gegenseitig verstärken, aber auch widersprechen können. Ebenso sollten Sie sämtliche externen Faktoren berücksichtigen, die außerhalb Ihrer politischen Maßnahme liegen (und sich Ihrer Kontrolle entziehen) und die günstige oder ungünstige Auswirkungen auf Ihre Ziele haben könnten.

Allgemeine Ziele	<ul style="list-style-type: none"> • Diese sind auf dem Vertrag beruhende Ziele, zu deren Verwirklichung die politische Maßnahme beitragen soll. • Daher stellen sie die Verbindung zu den bestehenden politischen Rahmenbedingungen dar. • Diese Ziele sollten die politischen Entscheidungsträger veranlassen, das gesamte Spektrum der vorhandenen politischen Maßnahmen mit denselben oder ähnlichen Zielen zu berücksichtigen. • Sie sind mit Wirkungsindikatoren verbunden²⁴.
Spezifische Ziele	<ul style="list-style-type: none"> • Sie berücksichtigen das vorgesehene spezifische Gebiet und die bestimmte Art der in Betracht gezogenen politischen Maßnahme. • Die Festlegung dieser Ziele markiert einen wesentlichen Schritt in der Bewertung, da mit ihnen dargelegt wird, was Sie mit der politischen Maßnahme konkret erreichen wollen. • Sie entsprechen Ergebnisindikatoren.
Operative Ziele	<ul style="list-style-type: none"> • Dies sind die Ziele, in denen die Ergebnisse oder Zwecke von Maßnahmen festgelegt werden. • Diese Ziele variieren je nach Art der geprüften politischen Maßnahme erheblich. • Sie müssen eine enge Verbindung zu Output-Indikatoren aufweisen.

6.3 Wann sollten Sie Ziele festlegen?

Da die Ziele in engem Zusammenhang zu den anderen Phasen einer FA stehen, können Sie möglicherweise nicht alle auf einmal festlegen.

- Sobald Sie das Problem definiert haben, sollten Sie in der Lage sein, **die allgemeinen politischen Ziele** festzulegen, zu deren *Verwirklichung die Maßnahme beitragen soll*.

²⁴ Weitere Einzelheiten hierzu finden Sie in Anhang 13.

- Die **spezifischen und operativen Ziele** können sich während des FA-Prozesses ändern, da Sie besseren Einblick in die Wirksamkeit und Effizienz unterschiedlicher politischer Optionen gewinnen. So ist es z. B. möglich, dass Sie bei der Bearbeitung einer bestimmten Option auf einen Nachteil stoßen, an den Sie bislang nicht gedacht hatten. In diesem Fall gilt es als bewährtes Verfahren, ein neues (spezifisches oder operatives) Ziel zu definieren, um diesen Nachteil zu umgehen. So ist gewährleistet, dass die anderen Optionen hinsichtlich dieses Aspekts bewertet werden und dass die Bewertung und der Vergleich der Optionen anhand desselben Kriterienkatalogs erfolgt.

6.4 Formulieren der Ziele nach der SMART-Formel

Ziele sollten unmittelbar mit dem Problem und seinen grundlegenden Ursachen verbunden sein und der SMART-Formel entsprechen. Unter Umständen ist es unmöglich, alle Ziele komplett entsprechend dieser Formel zu formulieren, doch sollten Sie versuchen, so viele Kriterien wie möglich zu erfüllen.

Wie sollten SMART-Ziele sein?

Spezifisch: Ziele sollten so präzise und konkret sein, dass sie keine abweichenden Auslegungen zulassen. Sie müssen von allen auf die gleiche Weise verstanden werden.

Messbar: Ziele sollten einen Soll-Zustand in messbarer Form angeben, damit überprüft werden kann, inwieweit die Ziele realisiert wurden. Derartige Ziele sind entweder quantifiziert oder beruhen auf einer Kombination von Beschreibung und Bewertungsskalen.

Erreichbar: Wenn Ziele und Zielrealisierungsebenen Verhalten beeinflussen sollen, müssen die für die Realisierung Verantwortlichen in der Lage sein, sie zu erreichen.

Realistisch: Ziele und Zielebenen sollten anspruchsvoll sein – ein Ziel zu setzen, dessen Realisierungsniveau lediglich den Ist-Zustand widerspiegelt, ist sinnlos –, gleichzeitig aber so realistisch, dass die Verantwortlichen sie als legitim ansehen.

Zeitgebunden: Ziele und Zielrealisierungsebenen bleiben unverbindlich, wenn kein Realisierungsdatum oder Realisierungszeitraum vorgegeben ist.

6.5 Verknüpfung der Ziele mit anderen Teilen der Analyse

Die von Ihnen festgelegten Ziele bilden die Verbindung zwischen der Beschreibung des Problems und den politischen Optionen, die Sie ermitteln, bewerten und vergleichen werden.

- **Bringen Sie Ziele mit Ihrer Problemanalyse in Verbindung:** Stellen Sie sicher, dass Ihre Ziele unmittelbar mit dem Problem und seinen grundlegenden Ursachen zusammenhängen und diesen angemessen sind.
- **Bringen Sie Ziele mit der Ermittlung politischer Optionen in Verbindung:** Hierbei handelt es sich um einen iterativen Vorgang, bei dem Sie Ihre Ziele erneut überprüfen und Ihre politischen Optionen genauer festlegen. Ohne eine klare Vorstellung der Ziele können Sie keine politischen Optionen ermitteln. Ebenso wenig können Sie jedoch genaue Ziele festlegen, ohne die Besonderheiten verschiedener politischer Optionen zu berücksichtigen.
- **Bringen Sie Ziele mit der Bewertung und dem Vergleich politischer Optionen in Verbindung:** Die Kriterien, die Sie beim Vergleichen der politischen Optionen verwenden sollten, sind eng mit den Zielen verbunden. Diese Kriterien – Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz – spielen bereits bei der anfänglichen Prüfung in Frage kommender politischer Optionen eine Rolle. (Für weitere Informationen zu den Kriterien siehe Abschnitt 9.2.)
- **Bringen Sie Ziele mit Ihren zukünftigen Überwachungs- und Evaluierungstätigkeiten in Verbindung:** Ohne eindeutige Ziele können Sie nicht überwachen und evaluieren, ob Ihre politische Maßnahme auf dem richtigen Weg ist. Um gute Indikatoren festzulegen, sind SMART-Ziele erforderlich. Dies wird Ihnen wiederum ermöglichen, Fortschritte zu überwachen und zu evaluieren, inwieweit Sie Ihre Ziele erreicht haben.

7. WELCHE POLITISCHEN OPTIONEN GIBT ES?

- Optionen müssen einen eindeutigen Zusammenhang mit den Zielen aufweisen und angemessen sein.
- Ziehen Sie zu Beginn ein breites, aber glaubhaftes Spektrum von Optionen in Betracht.
- Sie sollten vermeiden, nur die „Status-quo-Option“, die „extreme“ Option und die bevorzugte Option oder nur ergänzende Maßnahmen darzulegen.
- Folgende Optionen sollten u. a. dargelegt werden:
 - das No-Change-Basisszenario
 - „keine EU-Maßnahmen“ (z. B. das Beenden bestehender EU-Maßnahmen)
 - bei bereits vorhandenen Rechtsvorschriften verbesserte Durchführung / Umsetzung, unter Umständen mit zusätzlicher Hilfestellung
 - Selbst- und Koregulierung
 - internationale Standards sofern vorhanden.
- Grenzen Sie die Optionen ein, indem Sie sie auf technische und sonstige Beschränkungen überprüfen und sie nach den Kriterien Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz mit anderen übergeordneten politischen Zielen der EU-Politik bewerten.
- Erläutern Sie deutlich die Gründe, aufgrund derer Sie bestimmte Optionen nicht eingehender prüfen.
- Analysieren Sie die übriggebliebenen Optionen eingehend.
- Unterscheiden Sie Optionen gegebenenfalls auf zwei Ebenen:
 - Optionen für den Inhalt der Maßnahme
 - Optionen für die Art der Maßnahme – Verordnung, Richtlinie, Empfehlung, Mitteilung, Selbst-Regulierung, Koregulierung.

Versuchen Sie in einer FA für einen Gesetzesvorschlag, größere Änderungen, die der Rat und das Europäische Parlament im politischen Prozess möglicherweise einbringen können, in Ihren Optionen vorzusehen und zu beurteilen.

7.1 Weshalb alternative politische Optionen in Betracht ziehen?

Nach der Festlegung der Ziele besteht der nächste Schritt im Folgenabschätzungsprozess darin, zu ermitteln, welche Optionen und Umsetzungsmechanismen am ehesten geeignet sind, diese Ziele zu realisieren.

Das Abwägen eines breiten Spektrums politischer Optionen wird Sie dazu zwingen, „über den Tellerrand zu schauen“ und bietet eine größere Transparenz. So können Sie politischen Entscheidungsträgern und Interessengruppen zeigen, dass alternative Optionen, die sie möglicherweise bevorzugen, ernsthaft untersucht wurden, und ihnen erklären, warum diese nicht weiterverfolgt wurden. Dies macht es leichter, die Logik hinter den gewählten Optionen zu erklären und unnötige Diskussionen über Optionen zu vermeiden, die nicht zum Erreichen der Ziele beitragen werden.

Politische Optionen müssen einen engen Zusammenhang sowohl zu den Ursachen des Problems als auch zu den Zielen aufweisen. Sie sollten den Anspruch der Optionen unter Berücksichtigung von Einschränkungen wie Befolgungskosten oder **Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit** festlegen. Sie müssen zudem das geeignete politische Instrument ermitteln (Rechtsakte, Rechtsakte der Mitgliedstaaten, Selbst-Regulierung, Koregulierung und wirtschaftliche Anreize). Diese Instrumente lassen sich selbstverständlich in einem Gesamtpaket kombinieren und/oder mit Maßnahmen von Mitgliedstaaten koordinieren. Weitere Informationen zur Ermittlung von Optionen finden Sie in Anhang 7.

7.2 Wahrung der Verhältnismäßigkeit bei der Festlegung von Optionen

Laut dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollten Gemeinschaftsmaßnahmen nicht über das Maß hinausgehen, das erforderlich ist, um gesteckte Ziele in zufriedenstellendem Umfang zu erreichen. Dieser Grundsatz ist eng mit dem in Abschnitt 5.2 behandelten Grundsatz der Subsidiarität verbunden. Gemeinschaftsmaßnahmen sollten so einfach wie möglich sein, möglichst viel Raum für einzelstaatliche Entscheidungen lassen und bewährte einzelstaatliche Regelungen und Rechtssysteme berücksichtigen. Bei der Definition von Optionen sollten Sie dennoch Umsetzungsaspekte (wie z. B. die Festsetzung angemessener Umsetzungsfristen) und Hindernisse, die einer Befolgung möglicherweise im Weg stehen könnten (wie z. B. die Klarheit der Anforderungen) beachten (nähere Einzelheiten siehe Abschnitt 8.6).

Die Verhältnismäßigkeit der in einer FA vorgeschlagenen Optionen sollte anhand der folgenden Fragen geprüft werden. Die Antworten sollten nicht einfach „ja“ oder „nein“ lauten, sondern Erläuterungen enthalten und – falls möglich – mit qualitativen und quantitativen Nachweisen untermauert werden. Eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit mehrerer Optionen wird Ihnen helfen, eine engere Auswahl durchführbarer Optionen zu erstellen, die eingehender geprüft werden.

Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

Anwendungsbereich des Instruments	
1.	Geht die Option über das zum zufriedenstellenden Erreichen des Ziels erforderliche Maß hinaus?
2.	Ist der Handlungsspielraum auf die Aspekte beschränkt, die Mitgliedstaaten nicht in zufriedenstellendem Maße alleine lösen können und für die die Union bessere Lösungsmöglichkeiten hat? (Boundary-Test)
3.	Falls die Initiative Verwaltungs- oder sonstige Kosten für die Union, Regierungen der Mitgliedstaaten, regionale oder lokale Behörden, Wirtschaftsteilnehmer oder Bürger verursacht, werden diese Kosten auf ein Mindestmaß reduziert, und sind sie dem zu erreichenden Ziel angemessen?
4.	Lässt die Gemeinschaftsmaßnahme möglichst viel Raum für einzelstaatliche Entscheidungen und dient gleichzeitig dazu, die festgelegten Ziele in zufriedenstellender Weise zu erreichen?
5.	Werden sowohl das Gemeinschaftsrecht als auch bewährte einzelstaatliche Regelungen und in einzelnen Mitgliedstaaten geltende besondere Umstände berücksichtigt?
Art des Instruments	
6.	Ist die Form der Gemeinschaftsmaßnahme (gewähltes Instrument) so einfach wie möglich, und ist sie einem zufriedenstellenden Erreichen des Ziels und einer wirksamen Durchsetzung angemessen?
7.	Gibt es eine stichhaltige Begründung für die Wahl des Instruments – Verordnung, (Rahmen-) Richtlinie oder alternative Regulierungsmethoden wie Ko- oder Selbst-Regulierung?

7.3 Ermittlung und Prüfung politischer Optionen

Der erste Schritt besteht darin, in einem umfassenden Denkansatz eine ausführliche Liste möglicher Optionen zu erstellen, die das Potenzial haben, die angestrebten Ziele zu erreichen. Diese anfängliche Liste kann dann mittels einer ersten Prüfung der wahrscheinlichen Auswirkungen der Optionen verkleinert werden. So gelangen Sie zu einer kürzeren Liste von Optionen, die dann eingehender analysiert werden (siehe auch Abschnitt 8.2). Während dieses Vorgangs sollten Sie folgende Punkte beachten:

- Alle Ihre Optionen sollten **realistisch** sein - Sie sollten darauf achten, nicht nur die Option „keine neuen Maßnahmen“, die „bevorzugte Option“ und eine nicht glaubhafte „extreme Option“ in Betracht zu ziehen.
- **Bleiben Sie offen** und legen Sie sich nicht zu früh fest. Auch wenn eine Option den anderen klar überlegen zu sein scheint, sollten andere plausible Optionen nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Sie sollten zudem prüfen, wie die Auswirkungen dieser „überlegenen Lösung“ sich entwickeln, wenn man entscheidende Parameter verändert, z. B. wenn man mehr Zeit für die Zielrealisierung einräumt oder weniger ehrgeizige Ziele setzt. Hierfür können Sie die Sensitivitätsanalyse verwenden (siehe 5.4).
- Die Option „**keine EU-Maßnahmen**“ ist immer als praktikable Option in Betracht zu ziehen. Hiervon ausgenommen sind Fälle, in denen eine bestimmte Verpflichtung zum Handeln im Vertrag festgeschrieben ist.
- In Fällen, in denen bereits Rechtsvorschriften vorhanden sind, sollte stets eine **bessere Umsetzung und Durchsetzung** geprüft werden, unter Umständen in Verbindung mit verbesserter Hilfestellung.
- **Weniger ist oft mehr:** Wenn bereits Rechtsvorschriften vorhanden sind, kann auch „weniger tun“ als Option in Betracht gezogen werden. Falls die bestehenden Maßnahmen nicht die gewünschte Wirkung zeigen, muss die Schaffung eines neuen Instruments nicht unbedingt die beste Abhilfemaßnahme sein. Eine Verschlankung, Vereinfachung oder sogar Aufhebung bestehender Rechtsvorschriften kann unter Umständen bessere Ergebnisse liefern.
- Denken Sie immer auch über **alternative Herangehensweisen zu den „klassischen“ Formen der Regulierung** nach. Ziehen sie die komplette Bandbreite der der Kommission zur Verfügung stehenden alternativen Maßnahmen in Betracht. Stellt die Selbst-Regulierung eine praktikable Option dar? Könnten die Ziele durch eine freiwillige Einigung erreicht werden? Ist eine Informations- und Aufklärungskampagne ausreichend? Könnten die Ziele durch Einführung einer neuen oder Änderung einer bestehenden europäischen Norm erreicht werden?
- **Berücksichtigen Sie bestehende politische Maßnahmen der EU**, auch solche, die von den Mitgliedstaaten erst umgesetzt werden, sowie – falls möglich – einschlägige Vorschläge, die noch im Europäischen Parlament und im Rat diskutiert werden, sofern Sie diese nicht bereits im Basisszenario berücksichtigt haben. Ebenso sollten Sie bestehende oder geplante politische Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder internationale Abkommen berücksichtigen, die die Auswirkungen einer Option beeinflussen könnten.
- Betrachten Sie nicht nur die unterschiedlichen Rechtsvorschriften (aus Sicht der Umsetzbarkeit), sondern auch den **Inhalt**. Die Wahl zwischen Richtlinien, Verordnungen, Empfehlungen usw. sollte eindeutig davon abhängen, was zum Erreichen der Ziele getan werden muss.
- Prüfen Sie Optionen, die voraussichtlich **große Unterstützung** finden werden, besonders genau, bedenken Sie dabei jedoch, dass öffentliche und/oder politische Unterstützung nicht der einzige entscheidende Faktor zur Festlegung und Analyse alternativer Optionen sein darf. Optionen, die keine nennenswerte Unterstützung von einem bestimmten Sektor genießen, sollten nicht vorschnell verworfen werden.
- **Optionen sollten „vollständig“ und hinreichend ausgearbeitet sein**, damit Sie sie auf der Grundlage ihrer Leistungsfähigkeit nach den Kriterien Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz mit übergeordneten Zielen der EU differenzieren können (siehe Kapitel 9). Außerdem sollten Sie es vermeiden, einzelne Bestandteile/Unteroptionen verschiedener Optionen nach der Analyse in einer „bevorzugten“ Option zu bündeln, da dies die Abschätzung der Folgen der bevorzugten Option als Ganzes im Verhältnis zur Basis erschwert. Falls Sie diesen Ansatz wählen, sollten Sie diese bevorzugte Option ausdrücklich analysieren.

Das Ziel aller Maßnahmen besteht selbstverständlich darin, Vorteile zu schaffen, die sämtliche negativen Auswirkungen übertreffen. In der Terminologie der Kosten-Nutzen-Analyse

ausgedrückt bedeutet dies, dass Sie Optionen auswählen sollten, die den größten Nettonutzen versprechen.

Weitere Informationen zur Ermittlung von Optionen finden Sie in Anhang 7.

8. WELCHE WIRTSCHAFTLICHEN, SOZIALEN UND ÖKOLOGISCHEN AUSWIRKUNGEN SIND ZU ERWARTEN?

- **Ermitteln Sie direkte und indirekte ökologische, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen und erläutern Sie, wie diese auftreten.**
- **Ermitteln Sie die von diesen Auswirkungen Betroffenen (auch außerhalb der EU) und erläutern Sie die Art der Auswirkungen für sie.**
- **Ermitteln Sie, ob es bestimmte Auswirkungen gibt, die geprüft werden sollten (Grundrechte, KMU, Verbraucher, Wettbewerb, international, national, regional).**
- **Bewerten Sie die Auswirkungen qualitativ, quantitativ und monetär oder erläutern Sie in der FA, warum eine Quantifizierung nicht möglich oder nicht angemessen ist.**
- **Untersuchen Sie die mit den verschiedenen politischen Optionen verbundenen Risiken und Unsicherheiten, einschließlich möglicher Hindernisse, die der Befolgung entgegenstehen könnten.**

8.1 Wie sollte an die Analyse von Auswirkungen herangegangen werden?

Sie sollten in Ihrer Analyse von Auswirkungen die voraussichtlichen – beabsichtigten und unbeabsichtigten – wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen jeder Option sowie potenzielle Zielkonflikte und Synergien behandeln.

Das Ziel dieser Analyse besteht darin, eindeutige Informationen über die Auswirkungen der politischen Optionen zu erhalten. Diese Informationen bilden die Grundlage, um die Optionen sowohl miteinander als auch mit dem Ist-Zustand zu vergleichen und sie möglichenfalls anhand von eindeutig festgelegten Bewertungskriterien in eine Rangfolge zu bringen (siehe Kapitel 9.3).

Mit der Darlegung verschiedener politischer Optionen sollte **die FA die Auswirkungen von politischen Optionen als Nettoänderungen im Vergleich zum No-Change- bzw. Basis-szenario bewerten** (siehe Kapitel 5.3). Sie sollten darlegen, inwiefern sich jede politische Option hinsichtlich ihrer Merkmale und der Ergebnisse, die sie erzielen würde, vom Basis-szenario unterscheidet. **Je mehr Sie quantifizieren können, desto überzeugender wird die Analyse in der Regel sein.**

Sie sollten im Auge behalten, dass die Glaubhaftigkeit einer FA zu einem großen Teil davon abhängt, dass die Ergebnisse auf zuverlässigen Daten und einer fundierten Analyse beruhen und für den Nichtfachmann leicht zugänglich und verständlich sind. Bei dieser Vorgehensweise ist normalerweise ein Rückschluss aus den erhobenen Daten erforderlich. Diese erfolgt entweder formell durch statistische Analysen oder Modellläufe oder informeller durch das Stützen auf einen geeigneten Vergleich mit gemessenen Auswirkungen oder Tätigkeiten. Diese Bewertung sollte über die unmittelbaren und gewünschten Aspekte (die direkten Auswirkungen) hinausgehen und indirekte Auswirkungen wie Nebeneffekte, Anschubeffekte in anderen Wirtschaftsbereichen und Verdrängungseffekte oder andere gegenläufige Effekte in den relevanten Bereichen berücksichtigen.

Zur Abschätzung von Auswirkungen stehen verschiedene Instrumente und Modelle zur Verfügung, die in Anhang 11 aufgeführt sind. Die Kommission hat auch eine Reihe von Indikatoren zur Überwachung der Umsetzung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung ausgearbeitet²⁵. Falls diese Indikatoren für den Vorschlag relevant sind, wird Ihnen empfohlen, sie bei der Bewertung von Auswirkungen zu verwenden.

8.2 Die drei Schritte einer Auswirkungsanalyse

Die Analyse von Auswirkungen besteht aus drei Hauptschritten:

Schritt 1	Ermittlung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Auswirkungen
Schritt 2	Qualitative Bewertung der wesentlichsten Auswirkungen
Schritt 3	Eingehende qualitative und quantitative Analyse der bedeutsamsten Auswirkungen

Die Informations- und Datenquellen, die Sie für diese drei Schritte benötigen, sind unterschiedlich. Unter Umständen können Sie bei der Durchführung der Schritte 1 und 2 auf in der Kommission vorhandenes Fachwissen, Aktenprüfungen vorhandener Forschungsarbeiten, Studien und Evaluierungen – möglicherweise ergänzt durch die Hinzuziehung externer Fachleute – und die Ergebnisse aus Konsultationen von Interessengruppen zurückgreifen. Für Schritt 3 müssen Sie gegebenenfalls auf die in Kapitel 4 aufgeführten Informationsquellen zurückgreifen.

Schritt 1	Ermitteln Sie wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen einer politischen Maßnahme, deren Ursachen und die Betroffenen
------------------	---

Als erstes werden die Auswirkungen – sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU – ermittelt, die als Folge der Umsetzung der politischen Maßnahme zu erwarten sind. Einige davon sind beabsichtigt und tatsächlich die Ziele der politischen Maßnahme. Dennoch muss auch versucht werden, mögliche unbeabsichtigte Auswirkungen und die Auswirkung möglicher Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Optionen zu ermitteln.

Die Tabellen 1 bis 3 bieten eine nützliche Grundlage, auf der Optionen auf mögliche wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen überprüft werden können²⁶. **Manche Fragen gehen auch auf das Thema der Vereinbarkeit mit der Charta der Grundrechte ein.** Diese Fragen sollen Ihnen bei der Ausarbeitung Ihrer Analyse helfen und sollten nicht einfach mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden. Selbstverständlich müssen Sie sich unter Umständen mit zusätzlichen Fragen auseinandersetzen, die für Ihren Bereich wichtig sind. Dieser Ansatz sollte ein **umfassendes Bild** der potenziellen Wirkungen einer politischen Option ergeben.

Sie sollten stets ermitteln, wer zu welchem Zeitpunkt von den Auswirkungen betroffen ist. Optionen, die der Gesellschaft insgesamt von Nutzen wären, können positive und negative Auswirkungen haben, die ungleich über die Gesellschaft verteilt sind und zu unterschiedlichen Zeitpunkten eintreten. Sie sollten zwei unterschiedliche **Arten von Verteilungseffekten** beachten:

- **Auswirkungen auf verschiedene gesellschaftliche und wirtschaftliche Gruppen:** Stellt man fest, wer die „Gewinner“ und wer die „Verlierer“ sind, lassen sich damit Hindernisse leichter voraussehen, die der vorgeschlagenen Maßnahme im Wege stehen.

²⁵ SEK(2005) 161 endg. Diese Indikatoren sind auf der [Eurostat zur Verfügung Website](#).

²⁶ Das „Impact Inventory“ (Bestandsaufnahme der Auswirkungen) auf der Plattform IA TOOLS kann ebenso hilfreich sein: <http://iatools.jrc.ec.europa.eu>.

Möglicherweise lässt sich dann ersehen, dass deren Konzeption geändert werden muss oder dass Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die negativen Auswirkungen abzumildern. So kann ein Vorschlag z. B. den Verbrauchern Vorteile bringen, doch Kosten verursachen, die hauptsächlich von den Unternehmen zu tragen sind. Es können Verteilungseffekte sogar innerhalb einer bestimmten Gruppe auftreten (z. B. zwischen KMU und großen Unternehmen, zwischen neuen Marktteilnehmern und etablierten Unternehmen, zwischen Haushalten mit niedrigem und solchen mit höherem Einkommen usw.). Zu guter Letzt können sich die Auswirkungen in verschiedenen Mitgliedstaaten oder Regionen unterscheiden (siehe Abschnitt 8.3).

- **Auswirkungen auf bestehende Ungleichheiten:** Sie sollten z. B. regionale und geschlechtsbezogene Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahme sowie deren Auswirkungen auf gefährdete Gruppen vergleichen, um herauszufinden, ob die Intervention bestehende Ungleichheiten eher unverändert lässt, sie verstärkt oder dazu beiträgt, sie zu verringern. Dies ist nicht einfach: Zum Beispiel können unterschiedliche Lebensstile von Männern und Frauen darauf hinauslaufen, dass ein Vorschlag, der hinsichtlich der Geschlechtergleichstellung anscheinend neutral ist, in der Praxis unterschiedliche Auswirkungen auf Männer und Frauen haben wird.

Tabelle 1: Wirtschaftliche Auswirkungen

WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN	GRUNDLEGENDE FRAGEN
Funktionieren des Binnenmarktes und des Wettbewerbs	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Auswirkung (positiv oder negativ) hat die Option auf den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften? • Wird sie eine eingeschränkte Auswahl für Verbraucher zur Folge haben, höhere Preise auf Grund geringeren Wettbewerbs, die Errichtung von Hindernissen für neue Anbieter und Dienstleister, eine Begünstigung wettbewerbswidrigen Verhaltens oder das Auftreten von Monopolen, eine Marktsegmentierung usw.?
Wettbewerbsfähigkeit, Handel und Investitionsströme	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Auswirkung hat die Option auf die globale Wettbewerbsposition von EU-Unternehmen? Hat sie Auswirkungen auf die Produktivität? • Welche Auswirkungen hat die Option auf Handelshemmnisse? • Bewirkt sie grenzüberschreitende Investitionsströme (einschließlich der Verlagerung von Wirtschaftstätigkeiten)?
Betriebskosten und Geschäftsbetrieb / Kleine und mittlere Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Entstehen den Unternehmen durch die Option zusätzliche Anpassungs-, Erfüllungs- oder Transaktionskosten? • Wie wirkt sich die Option auf die Kosten oder die Verfügbarkeit wichtiger Inputs aus (Rohstoffe, Maschinen, Arbeitskräfte, Energie usw.)? • Beeinflusst sie den Zugang zu Finanzmitteln? • Hat sie Auswirkungen auf den Investitionszyklus? • Wird sie dazu führen, dass bestimmte Produkte vom Markt genommen werden? Wird die Vermarktung von Erzeugnissen eingeschränkt oder untersagt? • Wird sie eine strengere Regulierung des Geschäftsbetriebs eines bestimmten Unternehmens zur Folge haben? • Wird sie zur Gründung oder Schließung von Unternehmen führen? • Werden einige Erzeugnisse oder Unternehmen in einer vergleichbaren Situation anders behandelt als andere?
Verwaltungsaufwand für Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Wie wirkt sich die Option auf die Art der Auskunftspflichten, die Unternehmen auferlegt werden, aus (z. B. die Art der verlangten Daten, die Häufigkeit der Berichte, den Aufwand des Einreichungsverfahrens)? • Wie wirkt sich dieser Aufwand insbesondere auf KMU aus?
Behörden	<ul style="list-style-type: none"> • Wirkt sich die Option – unmittelbar und langfristig – auf die Haushalte der Behörden auf den verschiedenen staatlichen Ebenen (national, regional, lokal) aus?

WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN	GRUNDLEGENDE FRAGEN
	<ul style="list-style-type: none"> • Verursacht sie zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Behörden? • Erfordert die Option die Einrichtung neuer oder die Umstrukturierung bestehender Behörden?
Eigentumsrechte	<ul style="list-style-type: none"> • Sind Eigentumsrechte betroffen (an Grundbesitz, beweglichem Vermögen, (im)materiellen Vermögenswerten)? Wird der Erwerb, die Veräußerung oder die Nutzung von Eigentumsrechten eingeschränkt? • Oder kommt es zu einem vollständigen Vermögensverlust?
Innovation und Forschung	<ul style="list-style-type: none"> • Werden Forschung und Entwicklung durch die Option gefördert oder behindert? • Erleichtert sie die Einführung und Verbreitung neuer Produktionsverfahren, Technologien und Produkte? • Wirkt sie sich auf geistige Eigentumsrechte aus (Patente, Warenzeichen, Urheberrechte, sonstige Rechte an Know-how)? • Wird Hochschul- oder Industrieforschung durch die Option gefördert oder eingeschränkt? • Wird durch die Option eine größere Produktivität/Ressourceneffizienz gefördert?
Verbraucher und Haushalte	<ul style="list-style-type: none"> • Wirkt sich der Vorschlag auf die von den Verbrauchern gezahlten Preise aus? • Wirkt sie sich auf die Möglichkeit für die Verbraucher aus, den Binnenmarkt zu nutzen? • Hat sie Auswirkungen auf das Vertrauen der Verbraucher, die Qualität und Verfügbarkeit der von ihnen gekauften Waren/Dienstleistungen und auf das ihnen zur Verfügung stehende Angebot? (vgl. insbesondere fehlende und unvollständige Märkte – siehe Anhang 8) • Hat sie Auswirkungen auf Verbraucherinformation und -schutz? • Wirkt sie sich – unmittelbar und langfristig – erheblich auf die finanzielle Lage von Einzelpersonen/Haushalten aus? • Wirkt sie sich auf die wirtschaftliche Absicherung von Familien und Kindern aus?
Spezifische Regionen oder Sektoren	<ul style="list-style-type: none"> • Hat die Option spürbare Auswirkungen auf bestimmte Sektoren? • Wird sie sich, etwa was die Zahl der geschaffenen oder verloren gehenden Arbeitsplätze angeht, speziell auf bestimmte Regionen auswirken? • Gibt es einen Mitgliedstaat, eine Region oder einen Sektor, der unverhältnismäßig stark beeinflusst wird (sog. Ausreißereffekt)?
Drittländer und internationale Beziehungen	<ul style="list-style-type: none"> • Wie wirkt sich die Option auf Handel oder Investitionsströme zwischen der EU und Drittländern aus? Wie wirkt sie sich auf die Handelspolitik der EU und deren internationale Verpflichtungen aus, einschließlich der Verpflichtungen im Rahmen der WTO? • Hat die Option Auswirkungen auf bestimmte Gruppen (ausländische und heimische Unternehmen) und falls ja, welche? • Betrifft die Option einen Bereich, in dem es internationale Standards oder gemeinsame Regulierungskonzepte gibt oder in dem internationale ordnungspolitische Gespräche stattfinden? • Wirkt sie sich auf die EU-Außenpolitik und die Entwicklungspolitik von EU/EG aus? • Wie wirkt sie sich auf Drittländer aus, mit denen die EU Präferenzhandelsabkommen getroffen hat? • Hat sie unterschiedliche Auswirkungen auf Entwicklungsländer (am wenigsten entwickelte Länder und sonstige Länder mit niedrigerem oder mittlerem Einkommen) in unterschiedlichen Entwicklungsphasen? • Verursacht die Option Entwicklungsländern Anpassungskosten? • Wirkt sich die Option auf Waren oder Dienstleistungen, die in Entwicklungsländern hergestellt oder verbraucht bzw. erbracht oder in Anspruch genommen

WIRTSCHAFTLICHE AUSWIRKUNGEN	GRUNDLEGENDE FRAGEN
	werden, aus?
Makroökonomisches Umfeld	<ul style="list-style-type: none"> • Hat die Option generelle Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung? • Wie trägt sie zur Schaffung besserer Bedingungen für Investitionen und für reibungslos funktionierende Märkte bei? • Hat die Option unmittelbare Auswirkung auf die makroökonomische Stabilisierung?

Tabelle 2: Soziale Auswirkungen

SOZIALE AUSWIRKUNGEN	GRUNDLEGENDE FRAGEN
Beschäftigung und Arbeitsmärkte	<ul style="list-style-type: none"> • Begünstigt die Option die Schaffung neuer Arbeitsplätze? • Hat sie mittel- oder unmittelbar einen Verlust von Arbeitsplätzen zur Folge? • Hat sie negative Auswirkungen für bestimmte Berufe, Gruppen von Arbeitnehmern oder Selbständigen? • Hat sie Auswirkungen auf bestimmte Altersgruppen? • Wirkt sie sich auf die Nachfrage nach Arbeitskräften aus? • Hat sie Auswirkungen auf das Funktionieren des Arbeitsmarktes? • Wirkt sie sich auf die Vereinbarkeit von Privat-, Familien- und Berufsleben aus?
Normen und Rechte hinsichtlich der Arbeitsplatzqualität	<ul style="list-style-type: none"> • Wirkt sich die Option auf die Arbeitsplatzqualität aus? • Wirkt sich die Option auf den Zugang von Arbeitnehmern oder Arbeitssuchenden zur Aus- oder Weiterbildung aus? • Wirkt sie sich auf die Gesundheit, Sicherheit und Würde der Arbeitnehmer aus? • Wirkt sich die Option mittel- oder unmittelbar auf die bestehenden Arbeitnehmerrechte und -pflichten aus, insbesondere hinsichtlich Unterrichtung und Anhörung innerhalb ihrer Unternehmen und bezüglich des Kündigungsschutzes? • Wirkt sie sich auf den Jugendarbeitsschutz aus? • Wirkt sie sich mittel- oder unmittelbar auf die bestehenden Arbeitgeberrechte und -pflichten aus? • Führt die Option zur Einführung von Mindestbeschäftigungsnormen in der gesamten EU? • Fördert oder hemmt die Option die Umstrukturierung, die Anpassung an den Wandel und die Nutzung technologischer Innovationen am Arbeitsplatz?
Soziale Integration und Schutz bestimmter Gruppen	<ul style="list-style-type: none"> • Wirkt sich die Option auf den Zugang zum Arbeitsmarkt oder auf den Übergang in den/aus dem Arbeitsmarkt aus? • Führt sie mittel- oder unmittelbar zu größerer Gleichheit oder Ungleichheit? • Wirkt sie sich auf den gleichberechtigten Zugang zu Gütern und Dienstleistungen aus? • Wirkt sie sich auf den Zugang zu Arbeitsvermittlungsdiensten oder zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse aus? • Führt die Option zur besseren Information der Öffentlichkeit über Einzelfragen? • Wirkt sich die Option auf bestimmte Personengruppen (z. B. besonders schutzbedürftige oder am stärksten von Armut bedrohte Personen, Kinder, Frauen, alte Menschen, Behinderte, Arbeitslose oder ethnische, sprachliche und religiöse Minderheiten, Asylsuchende), Unternehmen oder andere Einrichtungen (z. B. Kirchen) oder Orte stärker aus als auf andere? • Hat die Option wesentliche Auswirkungen auf Drittstaatsangehörige?
Geschlechtergleichstellung, Gleichbehandlung und Chancengleichheit,	<ul style="list-style-type: none"> • Wirkt sich die Option auf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung und Chancengleichheit für alle aus? • Hat die Option unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer? • Fördert die Option die Gleichstellung von Frauen und Männern?

SOZIALE AUSWIRKUNGEN	GRUNDLEGENDE FRAGEN
Nichtdiskriminierung	<ul style="list-style-type: none"> • Führt die Option zu ungleicher Behandlung von Gruppen oder Einzelpersonen, unmittelbar aus Gründen des Geschlechts, der Rasse oder der ethnischen Herkunft, der Religion oder des Glaubens, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Orientierung? Oder könnte sie eine indirekte Diskriminierung zur Folge haben?
Einzelpersonen, Privat- und Familienleben, personenbezogene Daten	<ul style="list-style-type: none"> • Bedeutet die Option für Einzelpersonen einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand oder komplexere Verwaltungsverfahren? • Wirkt sich die Option auf das Privatleben von Einzelpersonen aus (auch auf das Wohnumfeld und die Kommunikation)? • Wirkt sie sich auf das Recht auf Freiheit von Einzelpersonen aus? • Wirkt sie sich auf ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU aus? • Wirkt sie sich auf das Familienleben aus oder auf den rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutz der Familie? • Wirkt sie sich auf die Rechte von Kindern aus? • Bedingt die Option die Verarbeitung personenbezogener Daten oder berührt sie das Recht der betroffenen Einzelperson auf Zugang zu derartigen Daten?
Governance, Teilhabe, ordnungsgemäße Verwaltung, Zugang zu Gerichten, Medienethik	<ul style="list-style-type: none"> • Wirkt sich die Option auf die Einbeziehung von Interessengruppen in Governance-Fragen aus, die im Vertrag und in dem neuen Governance-Ansatz vorgesehen ist? • Werden alle Beteiligten und Interessengruppen bei angemessener Beachtung ihrer Unterschiedlichkeit gleich behandelt? Wirkt sich die Option auf die kulturelle und sprachliche Vielfalt aus? • Wirkt sie sich auf die Autonomie der Sozialpartner in ihrem Zuständigkeitsbereich aus? Betrifft sie z. B. das Recht auf Tarifverhandlungen auf allen Ebenen oder das Recht auf kollektive Maßnahmen? • Wirkt sich die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen auf öffentliche Einrichtungen und Verwaltungen aus, z. B. hinsichtlich ihrer Zuständigkeiten? • Wirkt sich die Option auf die Rechte von Einzelpersonen und deren Beziehungen zur öffentlichen Verwaltung aus? • Wirkt sie sich auf den Zugang von Einzelpersonen zu Gerichten aus? • Wirkt sie sich auf das Recht aus, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen? • Führt die Option zur besseren Information der Öffentlichkeit über Einzelfragen? Wirkt sie sich auf den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen aus? • Hat die Option Auswirkungen auf politische Parteien oder Bürgerorganisationen? • Wirkt sich die Option auf die Medien, den Medienpluralismus und das Recht auf freie Meinungsäußerung aus? • Wirft die Option (bio)ethische Frage auf (Klonen, Nutzung des menschlichen Körpers und seiner Teile zur Erzielung von Gewinnen, Genforschung/-tests, Nutzung genetischer Informationen)?
Öffentliche Gesundheit und Sicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • Wirkt sich die Option, bedingt durch ihre Folgen für das sozioökonomische Umfeld (Arbeitsumgebung, Einkommen, Bildung, Beschäftigung, Ernährung), auf die Gesundheit und Sicherheit von Einzelpersonen/Gruppen aus, einschließlich Lebenserwartung, Mortalität und Morbidität? • Wird durch die Option die Wahrscheinlichkeit von Gesundheitsgefährdungen durch für die natürliche Umgebung schädliche Substanzen vergrößert oder verringert? • Wirkt sie sich aufgrund von Veränderungen bei der Lärmmenge bzw. bei der Luft-, Wasser- oder Bodenqualität auf die Gesundheit aus? • Wirkt sie sich auf die Gesundheit aus durch Veränderungen bei der Energienutzung und/oder Abfallbeseitigung? • Wirkt sich die Option auf durch die Lebensweise bedingte Gesundheitsfaktoren aus, beispielsweise Ernährung, körperliche Bewegung, Tabakkonsum, Alkohol- oder Drogengenuss? • Bestehen spezifische Auswirkungen auf bestimmte Risikogruppen, die auf das Alter, das Geschlecht, eine Behinderung, die soziale Zugehörigkeit, die Mobilität, eine Region usw. zurückzuführen sind?

SOZIALE AUSWIRKUNGEN	GRUNDLEGENDE FRAGEN
Kriminalität, Terrorismus und Sicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • Wirkt sich die Option auf Sicherheit, Kriminalität oder Terrorismus aus? • Wirkt sich die Option auf die Möglichkeiten der Aufdeckung von Verbrechen aus oder auf die Wahrscheinlichkeit, aus Verbrechen Profit zu schlagen? • Ist damit zu rechnen, dass die Option zu einem Anstieg der strafbaren Handlungen führt? • Wirkt sie sich auf die Kapazität von Justiz und Vollzugsbehörden aus? • Wirkt sie sich auf Sicherheitsinteressen aus? • Wirkt sie sich auf das Recht auf Freiheit und Sicherheit, das Recht auf ein faires Verfahren und das Recht auf Verteidigung aus? • Wirkt sie sich auf die Rechte von Opfern und Zeugen aus?
Zugang zu Sozialschutz-, Gesundheits- und Bildungssystemen und Auswirkungen auf diese	<ul style="list-style-type: none"> • Wirkt sich die Option auf die Qualität von und den Zugang zu Dienstleistungen aus? • Wirkt sie sich auf die Ausbildung und Mobilität von Arbeitnehmern aus (Gesundheit, Ausbildung usw.)? • Wirkt sich die Option auf den Zugang von Einzelpersonen zu öffentlichen/privaten Bildungseinrichtungen oder zur Berufs- und Weiterbildung aus? • Wirkt sie sich auf die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen, auf grenzüberschreitende Überweisungen und auf die Zusammenarbeit in Grenzregionen aus? • Wirkt sich die Option auf Finanzierung/Organisation/Zugang bei Sozialleistungs-, Gesundheits- und Pflegediensten aus? • Wirkt sie sich auf Universitäten und die akademische Freiheit/Selbstverwaltung aus?
Kultur	<ul style="list-style-type: none"> • Wirkt sich der Vorschlag auf die Erhaltung des kulturellen Erbes aus? • Wirkt sich der Vorschlag auf die kulturelle Vielfalt aus? • Wirkt sich der Vorschlag auf die Teilnahme der Bürger an kulturellen Veranstaltungen oder auf deren Zugang zum kulturellen Erbe aus?
Soziale Folgen für Drittländer	<ul style="list-style-type: none"> • Hat die Option soziale Folgen für Drittländer, die für die übergeordneten Politikbereiche der EU erheblich sind? • Wirkt sie sich auf internationale Verpflichtungen der EU aus, beispielsweise aus dem AKP-EG-Partnerschaftsabkommen oder in Zusammenhang mit den Millenniums-Entwicklungszielen? • Führt sie zu mehr Armut in den Entwicklungsländern oder wirkt sie sich auf das Einkommen der ärmsten Bevölkerungsgruppen aus?

Tabelle 3: Ökologische Auswirkungen

ÖKOLOGISCHE AUSWIRKUNGEN	GRUNDLEGENDE FRAGEN
Klima	<ul style="list-style-type: none"> ÿ Wirkt sich die Option auf den Ausstoß von Treibhausgasen (z.B. Kohlendioxid, Methan usw.) in die Atmosphäre aus? ÿ Wirkt sich die Option auf den Ausstoß von ozonschädigenden Substanzen (FCKWs, HFCKWs) aus? ÿ Wirkt sich die Option auf unsere Fähigkeit zur Anpassung an den Klimawandel aus?
Verkehr und Energienutzung	<ul style="list-style-type: none"> ÿ Wird die Option eine Senkung/Erhöhung des Energie- und Treibstoffbedarfs/-verbrauchs bewirken? ÿ Wirkt sich die Option auf die Energieeffizienz der Wirtschaft aus? ÿ Wirkt sich die Option auf den bei der Energieerzeugung verwendeten Brennstoffmix (aus Kohle, Gas, nuklearen Energieträgern, erneuerbaren Energieträgern usw.) aus? ÿ Wird dadurch die Nachfrage nach Verkehrsleistungen (Passagier- oder Güterverkehr) erhöht bzw. verringert oder wird die Aufteilung des Verkehrs auf verschiedene Verkehrsträger beeinflusst? ÿ Werden durch sie Kraftfahrzeugemissionen verstärkt oder verringert?

ÖKOLOGISCHE AUSWIRKUNGEN	GRUNDLEGENDE FRAGEN
Luftqualität	<p>ÿ Wirkt sich die Option auf Emissionen von Säure bildenden, eutrophierenden, photochemischen oder sonstigen Luftschadstoffen aus, die möglicherweise die menschliche Gesundheit beeinträchtigen, Ernten vernichten, Gebäude schädigen oder Umweltschäden nach sich ziehen (Böden oder Flüsse usw.)?</p>
Artenvielfalt, Flora, Fauna und Landschaften	<p>ÿ Wird durch die Option die Zahl von Arten/Varietäten/Rassen in einem beliebigen Gebiet verringert (d.h. die Artenvielfalt reduziert) oder das Spektrum der Arten erweitert (z.B. durch Erhaltungsmaßnahmen)?</p> <p>ÿ Wirkt sich die Option auf geschützte oder gefährdete Arten oder deren Lebensräume bzw. auf ökologisch sensible Gebiete aus?</p> <p>ÿ Wird durch sie die Landschaft zerteilt oder werden Zugwege, ökologische Korridore oder Pufferzonen auf sonstige Weise beeinträchtigt?</p> <p>ÿ Wirkt sich die Option auf den landschaftlichen Wert von Naturschutzgebieten aus?</p>
Wasserqualität und -ressourcen	<p>ÿ Wird durch die Option die Qualität oder Quantität von Süßwasser und Grundwasser erhöht oder vermindert?</p> <p>ÿ Wird durch die Option die Qualität von Küsten- und Meeresgewässern verbessert oder verschlechtert (z. B. durch die Ableitung von Abwässern, Nährstoffen, Öl, Schwermetallen und sonstigen Schadstoffen)?</p> <p>ÿ Wirkt sich die Option auf die Trinkwasserressourcen aus?</p>
Bodenqualität und -ressourcen	<p>ÿ Wirkt sich die Option auf die Versauerung, Kontaminierung und Versalzung von Böden sowie auf die Bodenerosionsrate aus?</p> <p>ÿ Führt sie zu Bodenverlusten (z.B. durch Bauarbeiten) oder zu einer Vermehrung des nutzbaren Bodens (z.B. durch Dekontaminierung von Böden)?</p>
Landnutzung	<p>ÿ Wirkt sich die Option so aus, dass Flächen (Bauerwartungsland) zum ersten Mal genutzt werden?</p> <p>ÿ Wirkt sie sich auf Flächen aus, die als ökologisch sensibel eingestuft worden sind? Führt sie zu einer Änderung bei der Flächennutzung (z.B. bezüglich der Kluft zwischen ländlichen und städtischen Gebieten oder hinsichtlich einer Änderung bei der Art der landwirtschaftlichen Nutzung)?</p>
Erneuerbare und nicht erneuerbare Ressourcen	<p>ÿ Führt die Option dazu, dass erneuerbare Ressourcen (Fische) schneller verbraucht werden, als sie sich regenerieren können?</p> <p>ÿ Wird durch sie der Verbrauch nicht erneuerbarer Ressourcen (Grundwasser, Mineralien usw.) verringert oder erhöht?</p>
Die ökologischen Folgen von Unternehmens- und Verbraucheraktivitäten	<p>ÿ Führt die Option zu mehr Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch?</p> <p>ÿ Führt die Option zu einer Änderung der Preisrelation zwischen umweltfreundlichen und umweltschädlichen Produkten?</p> <p>ÿ Werden durch die Option umweltfreundliche/-schädliche Güter und Dienstleistungen gefördert oder nicht gefördert, und zwar durch Änderungen bei den Regelungen für Kapitalinvestitionen, Darlehen, Versicherungsleistungen usw.?</p> <p>ÿ Wird die Option dazu führen, dass Unternehmen durch Änderungen ihrer Arbeitsweise die Umwelt stärker oder weniger stark verschmutzen?</p>
Produktion/ Entstehung/Recycling von Abfällen	<p>ÿ Wirkt sich die Option auf die Abfallproduktion aus (fester, städtischer, landwirtschaftlicher, industrieller, bergbaubedingter, radioaktiver oder toxischer Abfall) oder auf die Art und Weise, in der Abfall behandelt, beseitigt oder recycelt wird?</p>
Die Wahrscheinlichkeit oder das Ausmaß von Umweltrisiken	<p>ÿ Wirkt sich die Option auf die Wahrscheinlichkeit von Bränden, Explosionen, Ausfällen, Unfällen und unfallbedingten Emissionen aus?</p> <p>ÿ Wirkt sie sich auf das Risiko einer nicht genehmigten oder unbeabsichtigten Verbreitung umweltfremder oder genetisch veränderter Organismen aus?</p>
Tierschutz	<p>ÿ Wirkt sich die Option auf die Tiergesundheit aus?</p> <p>ÿ Wirkt sich die Option auf den Tierschutz aus (d. h. die artgerechte Tierhaltung)?</p> <p>ÿ Wirkt sich die Option auf die Lebens- und Futtermittelsicherheit aus?</p>
Weltweite ökologische Folgen	<p>ÿ Hat die Option Auswirkungen auf die Umwelt in Drittländern, die für die übergeordneten Politikbereiche der EU von Bedeutung sind (z.B. die Entwicklungspolitik)?</p>

Schritt 2	Ermittlung der größeren Auswirkungen
------------------	---

In dieser Phase erfolgt in der Regel eine qualitative Folgenabschätzung. Dabei ist folgendermaßen vorzugehen:

- Bestimmung sowohl der Bereiche, in denen die vorgeschlagene Maßnahme Vorteile bringen sollte als auch der Bereiche, in denen sie direkte Kosten verursachen könnte oder möglicherweise unerwartete negative Folgen hätte.
- Zuordnung von Wahrscheinlichkeiten (z. B. niedrige, mittlere oder hohe Wahrscheinlichkeit), dass es zu der Auswirkung kommt (bzw. dass diese ausbleibt). Zu diesem Zweck können Annahmen über Faktoren zugrunde gelegt werden, die Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Auswirkungen kommen wird, haben können, die aber außerhalb des Zugriffs derjenigen liegen, die die Maßnahme durchführen.
- Bewertung und Einschätzung des Ausmaßes der einzelnen Auswirkungen (unter Darlegung angemessener Schätzspannen). Zu diesem Zweck können Sie den Einfluss der Maßnahme auf das Verhalten der Zielgruppen und in Bezug auf den sozioökonomischen und ökologischen Kontext erwägen, in dem die Maßnahme stattfindet. Es ist zu beachten dass einige Auswirkungen rückgängig gemacht werden könnten (siehe auch Anlage 12 zum Vorsorgeprinzip).
- Davon ausgehend erfolgt eine Bewertung der Bedeutung der Auswirkungen (z. B. auf der Skala von niedrige Wahrscheinlichkeit/geringes Ausmaß bis zu hohe Wahrscheinlichkeit/beträchtliches Ausmaß).

Das in Anhang 11.2 beschriebene **Kausalmodell** dient als Grundlage bei der Ermittlung der zugrundeliegenden wichtigsten Faktoren und kausalen Zusammenhänge der festgelegten Auswirkungen.

Bei der Ermittlung der Auswirkungen sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Sowohl kurz- als auch langfristige Auswirkungen sind in Betracht zu ziehen; zwar ist es oft einfacher, Kurzeffekte zu ermitteln, dies bedeutet jedoch nicht, dass sie größere Bedeutung haben.
- Beachtung von Auswirkungen, die nicht rein quantitativ oder monetär dargestellt werden können.
- Interaktion der verschiedenen Faktoren, die die Auswirkungen beeinflussen.
- Auswirkungen eines Vorschlags können durch die Umsetzung anderer Vorschläge beeinflusst werden, insbesondere, wenn der betreffende Vorschlag Teil eines „Pakets“ ist.
- Auswirkungen sind vor dem Hintergrund der Ziele des EG-Vertrags und der übergeordneten politischen Vorgaben der EU zu betrachten (u. a. Beachtung der Grundrechte, Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, Verwirklichung der Zielsetzungen der Lissabon-Strategie und EU-Energiestrategie).

Die Konzeption einer „**Impact Matrix (Wirkungsmatrix)**“ ist eine Möglichkeit zur Darstellung dieser Art von Folgenabschätzung. Dafür müssen die folgenden fünf Aufgaben bewältigt werden:

- Aufschlüsselung der wichtigsten Maßnahmen der politischen Optionen (Zeilen der Matrix);
- Ermittlung der wichtigsten Arten oder Kategorien von Auswirkungen (Spalten der Matrix), gegebenenfalls entsprechend einem Zeithorizont;

- Angabe der Auswirkungswahrscheinlichkeit in den einzelnen Zellen (sicher, wahrscheinlich, unwahrscheinlich);
- Hinweis darauf (in jeder einzelnen Zelle), ob eine positive oder negative Auswirkung erwartet wird bzw. ob diese unsicher ist; im Fall einer positiven oder negativen Auswirkung kann auch die Größenordnung angegeben werden;
- Angabe der Zielgruppen (oder betroffenen Bevölkerungsgruppen) und des Zeitraums, innerhalb dessen mit dem Auftreten der Auswirkungen gerechnet wird (in jeder einzelnen Zelle).

Schritt 3	Eingehende Analyse der wesentlichsten Auswirkungen
------------------	---

Aufbauend auf den strukturierten qualitativen Analysen in Schritt 2 sollten weitere eingehende Analysen durchgeführt werden, um eine quantitative/monetäre Schätzung des erwarteten Nutzens und der erwarteten Kosten vorzunehmen. Dies kann auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen:

- eingehende Analyse der erwarteten langfristigen Auswirkungen mittels Fallstudien-/Szenarien-Ansatz. Diese Art von Analyse kann unabhängig von anderen Analysen erfolgen, obwohl sie in der Praxis im Allgemeinen mit einer quantitativen Auswirkungsanalyse einhergeht;
- quantitative Auswirkungsanalyse: Die Auswirkungen werden mit Hilfe quantitativer Verfahren abgeschätzt; diese reichen von einer einfachen Extrapolierung – die z. B. auf bereits abgeleiteten Koeffizienten beruht (z. B. CO₂-Einheiten je Einheit industrieller Aktivität) – bis zu statistischen Schlussfolgerungen auf der Grundlage anderer, ähnlicher Auswirkungen und Ereignisse (z. B. Folgenabschätzungen in Mitgliedstaaten und anderen Ländern) oder voll ausgereiften quantitativen Modellen. Das Ziel besteht im Wesentlichen darin, das Ausmaß der Auswirkungen der politischen Optionen zu erfassen sowie Kosten und Nutzen finanziell einzuschätzen, sofern dies möglich ist. Die Anhänge 9 und 11 enthalten Anleitungen für die Durchführung einer quantitativen Analyse sowie einige wichtige Regeln für Wirtschaftsanalysen.²⁷

Falls eine Quantifizierung/monetäre Bezifferung nicht möglich ist, muss dies begründet werden.

8.3 Bewertung der besonderen Aspekte von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über weitere Leitlinien, die zur Bewertung der spezifischen oder sektorbezogenen Aspekte von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen ausgearbeitet wurden. Nähere Ausführungen hierzu sind den Anhängen 8, 9 und 10 zu entnehmen.

Auswirkungen auf die Grundrechte: Alle Vorschläge der Kommission müssen mit der EU-Grundrechtecharta im Einklang stehen. Darüber hinaus hat die Kommission entschieden, dass bei Folgenabschätzungen die Auswirkungen von Maßnahmen zu berücksichtigen sind, die einen Bezug zu den in der Charta dargelegten Grundrechten aufweisen.²⁸ Diese Auswirkungen müssen genau bestimmt und qualitativ bewertet werden. In Anhang 8.1 sind die Grundrechte vollständig aufgelistet. Dadurch kann leichter festgestellt werden, ob eine politische Option möglicherweise Auswirkungen hat. Da Grundrechte gleichgestellt sind, können sie, wie in den Fragen der Tabellen 1 bis 3 festgehalten, sowohl in der wirtschaftlichen als auch in der sozialen und ökologischen Säule der Folgenabschätzung von

²⁷ Zwecks Vergleichbarkeit wird empfohlen, den Standardabzinsungssatz von 4 % anzuwenden (siehe Anhang 11.6).

²⁸ [KOM\(2005\) 172](#).

Belang sein. Bestimmte Grundrechte gelten absolut und dürfen nicht eingeschränkt werden bzw. es sind keine Ausnahmeregelungen zulässig; andere dürfen nur eingeschränkt werden bzw. es sind Ausnahmeregelungen nur dann zulässig, wenn die Einschränkung oder Ausnahmeregelung nachweislich erforderlich und verhältnismäßig ist. Anschließend wird rechtlich geprüft, ob die Charta eingehalten wird. Diese Überprüfung erfolgt im Rahmen der Vorbereitung des entsprechenden Vorschlags.

Soziale Auswirkungen: Auf der Website der GD EMPL²⁹ sind Anleitungen verfügbar, die sich auf die Bewertung möglicher Auswirkungen in folgenden Bereichen beziehen:

- (1) Beschäftigung und Arbeitsmarkt
- (2) Normen und Rechte hinsichtlich der Arbeitsplatzqualität
- (3) Soziale Integration und Schutz bestimmter Gruppen
- (4) Geschlechtergleichstellung, Gleichbehandlung und Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung
- (5) Zugang zu Sozialschutz-, Gesundheits- und Bildungssystemen und Auswirkungen auf diese
- (6) Öffentliche Gesundheit³⁰ und Sicherheit

Die Anleitung enthält einen Überblick über die Statistiken und verfügbaren Informationen, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Kommission, sowie eine Übersicht zu den verfügbaren Modellen und den aktuellsten einschlägigen Studien. Darüber hinaus werden darin die politischen Maßnahmen der EU und der Rechtsrahmen für jeden einzelnen ausgewählten Bereich beschrieben und die zu untersuchenden wichtigsten möglichen Auswirkungen erläutert. Anhang 8.2 enthält weitere Hinweise dazu, wie die Auswirkungen auf die Zahl und die Qualität von Arbeitsplätzen zu bewerten sind.

Die vorgeschlagenen politischen Optionen können sich auf bestimmte soziale Gruppen oft unterschiedlich auswirken und deren Einkommen oder Lebensqualität beeinträchtigen. Dies könnte zur Folge haben, dass mehr Menschen in Armut geraten oder ihre Chancen zur vollständigen Teilhabe an der Gesellschaft beeinträchtigt sind. Die im vorherigen Abschnitt unter „Soziale Integration und Schutz bestimmter Gruppen“ genannten Fragen aus Tabelle 2 (soziale Auswirkungen) könnten für eine erste Bestimmung dieser Gruppen herangezogen werden. In diesen Fällen ist es wichtig, die einschlägigen Organisationen und NRO in die Konsultationen einzubeziehen, um Anregungen für Abhilfemaßnahmen oder alternative Konzepte zu erhalten. Das Referat 03 der GD EMPL hilft bei der Suche nach geeigneten Ansprechpartnern.

Auswirkungen auf KMU: KMU können aufgrund ihrer Größe und der knappen Ressourcen durch Kosten, die mit der Erfüllung von Vorschriften im Zusammenhang stehen, stärker betroffen sein als größere Unternehmen. Gleichzeitig erscheint es, dass die aus Vorschriften resultierenden Vorteile eher gleichmäßig auf Unternehmen von unterschiedlicher Größe verteilt sind. KMU können nur begrenzt von größenbedingten Kostenvorteilen profitieren. In der Regel ist der Kapitalzugang für KMU schwieriger und daher sind ihre Kapitalkosten oft höher als für größere Unternehmen.

Die Kommission hat sich im „**Small Business Act**“ (spezielle Regelung für kleine Unternehmen) dazu verpflichtet, den Grundsatz „**Think Small First**“ (zuerst an die kleinen Betriebe denken) bei ihrer Politikgestaltung umzusetzen, die Auswirkungen geplanter Rechtsvorschriften und Verwaltungsmaßnahmen auf KMU zu bewerten („KMU-Test“) und die

²⁹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=307&langId=de>

³⁰ Für die Bewertung der Auswirkungen auf die Gesundheit/Gesundheitssysteme beachten Sie auch die entsprechenden Hinweise auf der Webseite der GD SANCO:
http://ec.europa.eu/health/ph_projects/2001/monitoring/fp_monitoring_2001_a6_frep_11_en.pdf

Ergebnisse bei der Erarbeitung von Vorschlägen zu berücksichtigen.³¹ Dies sollte bei jeder einzelnen Analyse der FA berücksichtigt werden.

Im Rahmen der FA sollte analysiert werden, ob KMU im Vergleich zu großen Unternehmen überproportional belastet oder benachteiligt sind. Ist dies der Fall, sollten Optionen alternative Mechanismen und flexible Herangehensweisen vorsehen, die dazu beitragen könnten, dass KMU den Bestimmungen leichter nachkommen können. Anhang 8.4 enthält weitere Informationen zur Bewertung der Auswirkungen auf KMU sowie Informationen zu möglichen Abhilfemaßnahmen. Das Referat E4 der Generaldirektion Unternehmen und Industrie bietet Beratung und Unterstützung bei sämtlichen Fragen in Zusammenhang mit den Auswirkungen auf KMU.

Auswirkungen auf den Wettbewerb im Binnenmarkt³²: Optionen können den Wettbewerb beeinflussen. Bei der Ermittlung **möglicher negativer Auswirkungen** sollte zunächst vor allem festgestellt werden, ob sie Folgendes beinhalten:

- Liberalisierungsbestimmungen (für frühere Monopole wie Stromnetze, Telekom, Post, öffentlicher Verkehr usw.) und Binnenmarktmaßnahmen;
- Maßnahmen, die den Unternehmen den Zugang zum Markt und das Verlassen des Marktes erschweren oder erleichtern;
- Bestimmungen, durch die besondere gewerbliche Rechte (z. B. geistige Eigentumsrechte) eingeführt oder bestimmte Tätigkeiten aus dem Anwendungsbereich der Wettbewerbsbestimmungen ausgenommen werden;
- sektorspezifische Bestimmungen, mit denen wirtschaftspolitische, umweltpolitische oder regionalpolitische Ziele verfolgt werden;
- allgemeine (z. B. gesellschaftsrechtliche) Bestimmungen, die die Wirtschaftstätigkeit regeln.

In diesem Fall sollte bewertet werden, ob die Option Bestimmungen enthält,

- durch die ein Markt/Sektor von den Wettbewerbsregeln ausgenommen wird, so dass ein Monopol entsteht/verstärkt wird (z. B. der Verteidigungsbereich oder bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse);
- die in die Art und Weise eingreifen, wie Firmen ihre Produkte/Dienstleistungen vermarkten oder ihre Preise gestalten, die den Vertrieb auf bestimmte Kanäle/Zwischenhändler begrenzen oder ihn diesen vorbehalten, so dass die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher eingeschränkt oder neuen Unternehmen Hindernisse in den Weg gelegt werden (z. B. Werbebeschränkungen, Vermarktungsbeschränkungen, Preisregelungen/Qualitätsstandards);
- die Preisabsprachen oder Absprachen über die Aufteilung von Kunden/Märkten durch Unternehmen erleichtern oder fördern, so dass die Verbraucherpreise in die Höhe getrieben oder die Innovationstätigkeit gebremst wird (z. B. bestimmte Marktordnungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse);
- die den Zugang zu Ressourcen (etwa Rohstoffe, Land, geistige Eigentumsrechte, Know-how oder Verfahrenstechnik) auf Märkten mit hoher Konzentration beschränken und dadurch den Marktzugang alternativer Produkte/Dienstleistungen verhindern oder verzögern (z. B. im Bereich der Neuen Medien, im IT-Sektor oder im Arzneimittelsektor);
- die alteingesessene Anbieter auf Kosten von Neuanbietern begünstigen und so die positiven Auswirkungen der Liberalisierung abschwächen (z. B. den Verbrauchern die Vorteile vorenthalten, etwa größere Auswahl und wettbewerbsfähigere Preise in den Bereichen Telekom, Energie oder Verkehr).

³¹ Siehe KOM(2008) 394 - Der „Small Business Act“ für Europa. Siehe auch den Bericht der Expertengruppe „Modelle zur Reduzierung der überproportionalen Belastung kleiner Unternehmen durch öffentliche Regulierung“ (http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/regmod/index.htm).

³² Im Zusammenhang mit den Wettbewerbsauswirkungen sollten Sie die zusätzlichen Tipps der GD COMP auf der Europa-Website beachten: <http://ec.europa.eu/comm/competition/publications/advocacy>.

Auswirkungen auf die Verbraucher: Diese Auswirkungen sollten bestimmt und gegebenenfalls quantifiziert werden. Auf der Website der GD SANCO kann ein Handbuch abgerufen werden³³. Anhang 8.3 enthält weitere Informationen hinsichtlich der Berücksichtigung von Auswirkungen auf die Verbraucher.

Externe Auswirkungen des Verkehrs: Auf der Website der GD TREN kann ein Handbuch abgerufen werden, das Informationen zu den verfügbaren Schätzwerten und den Methoden zur Bewertung der Auswirkungen von Lärm, Luftverschmutzung, CO₂-Emissionen und von Unfällen beim Straßentransport enthält³⁴.

Auswirkungen auf nationaler und regionaler Ebene: Auch wenn Folgenabschätzungen normalerweise Probleme betreffen, die auf EU-Ebene geregelt werden können, muss der Umstand berücksichtigt werden, dass das Problem möglicherweise für bestimmte Mitgliedstaaten, Gruppen von Mitgliedstaaten (etwa neue oder kleinere Mitgliedstaaten, Mittelmeer-/nordische Mitgliedstaaten) oder Regionen von spezifischer Bedeutung ist. Die von Ihnen erarbeiteten Optionen zur Lösung des Problems könnten auch verschiedene Teile der EU auf verschiedene Art und Weise beeinflussen. Aus diesem Grund sollten Auswirkungen vor dem Hintergrund der Ziele des EG-Vertrags (z. B. des Konvergenzziels) berücksichtigt werden. Hierbei kann es hilfreich sein, die Daten für mehrere Mitgliedstaaten vorzulegen, z. B. für vier oder fünf verschiedene Mitgliedstaaten, untergliedert in neue und alte, kleine und große sowie nördliche und südliche Mitgliedstaaten.

Bei der Folgenabschätzung sollten die verschiedenen Auswirkungen berücksichtigt werden. Politische Optionen sollten danach bewertet werden, ob negative oder positive Folgen ungleich verteilt sind. Wenn ein einzelner Mitgliedstaat oder eine einzelne Region unverhältnismäßig belastet wird (so genannte „Ausreißer“-Auswirkung), sollte dies erwähnt werden. Bestehen offenbar deutliche Unterschiede, sollten diese analysiert werden, da die Maßnahmen dadurch möglicherweise angepasst werden, z. B. werden für den „Ausreißer“ Abhilfe- oder Übergangsmaßnahmen erarbeitet. Das kann in einigen Fällen eine weitere Quantifizierung und geldliche Bezifferung von Kosten und Nutzen für bestimmte Regionen rechtfertigen³⁵.

Benötigen Sie zusätzliche Information über diese Auswirkungen, sollten Sie für die einschlägigen Interessengruppen und Betroffenen in solchen Regionen gezielte Konsultationen durchführen. Der Ausschuss der Regionen könnte in diesen Fällen behilflich sein.

Internationale Auswirkungen: In jeder Folgenabschätzung sollte dargelegt werden, ob sich politische Optionen auf die Beziehungen zu Drittländern auswirken. Folgende Faktoren sind dabei besonders wichtig:

- die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen – analysieren Sie die Auswirkungen der politischen Maßnahmen, um zu sehen, wie die Ziele erreicht werden können, ohne dass es zu größeren Auswirkungen für die europäische Wettbewerbsfähigkeit kommt. Dies könnte auch eine Analyse ähnlicher Vorschriften beinhalten, die für die wichtigsten EU-Handelspartner bereits gelten;
- die Handelsbeziehungen mit Drittländern – einige politische Maßnahmen können sich auf den Handel oder die Investitionsströme zwischen der EU und Drittländern auswirken; in der Folgenabschätzung sollte analysiert werden, auf welche Art und Weise verschiedene

³³Für den Fall, dass ein Vorschlag das Wohl der Verbraucher entscheidend beeinflusst oder wenn ein Eingreifen der Politik damit gerechtfertigt werden kann, dass ein Schaden an den Verbrauchern verhindert wird, ist folgendes Handbuch hilfreich:
http://ec.europa.eu/consumers/strategy/facts_studies_en.htm?update16jan

³⁴ http://ec.europa.eu/transport/costs/handbook/index_en.htm.

³⁵ Das Referat C.3 der GD REGIO bietet Zugang zu seinen regionalen Datenbanken sowie zu den Diensten des Geographischen Informationssystems (GIS) und stellt Kontakte zum Europäischen Beobachtungsnetzwerk für Raumordnung (EBNRO) her, das die territorialen Auswirkungen der EU-Politik untersucht.

Gruppen (aus- und inländische Unternehmen und Verbraucher) betroffen sind. Sie soll dazu beitragen, Optionen zu bestimmen, die nicht unnötige Barrieren schaffen.

- die Auswirkungen auf die Verpflichtungen im Rahmen der WTO – es sollte analysiert werden, wie sich jede einzelne vorgeschlagene politische Option auf die internationalen Verpflichtungen der EG im Rahmen des WTO-Übereinkommens auswirkt; im Rahmen der Folgenabschätzung sollte untersucht werden, ob die politischen Optionen einen Bereich betreffen, in dem internationale Standards gelten;
- die Auswirkungen auf Drittländer – es sollte analysiert werden, ob Maßnahmen, die sich auf Entwicklungsländer auswirken können, mit den Zielen der EU-Entwicklungspolitik übereinstimmen. Dies beinhaltet eine Analyse der Langzeitfolgen (Spillover-Effekte) im Bereich der Wirtschafts-, Umwelt-, Sozial- oder Sicherheitspolitik.³⁶

Bereits in der Definition des Problems sollte festgehalten werden, ob internationale Aspekte analysiert werden müssen. Gegebenenfalls ist auf bereits laufende bilaterale Dialoge, bestehende Übereinkommen oder Standards hinzuweisen, beispielsweise auf den Dialog über Regulierungsfragen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten oder auf die Bestimmungen zur Politikkohärenz für Entwicklung im AKP-EG-Partnerschaftsabkommen. In den Abschnitten zu den politischen Optionen und Auswirkungen sollte ausführlicher analysiert werden, welche spezifischen Auswirkungen auftreten könnten, wie unerwünschte Auswirkungen vermieden oder gering gehalten werden können, wie sich die Optionen in dieser Hinsicht unterscheiden und mit welchen Zielkonflikten man sich bei der abschließenden Wahl der politischen Maßnahme befassen sollte. Im FA-Bericht ist anzugeben, wie und in welchem Ausmaß die Bewertung der internationalen Auswirkungen beim Vergleich der Optionen berücksichtigt wurde.

Um sicherzustellen, dass in der Folgenabschätzung diese Aspekte angemessen berücksichtigt wurden, müssen die betreffenden Dienststellen in der Lenkungsgruppe vertreten sein. Ihre Vertreter können auch dazu beitragen, dass die Interessengruppen in Drittländern am Konsultationsprozess teilnehmen. Laufende politische Dialoge auf internationaler Ebene können auch dazu dienen, dass Drittländer über geplante Maßnahmen voll und ganz informiert werden. Ferner können dabei Informationen, Daten sowie Ergebnisse vorbereitender Studien mit Partnerländern und anderen externen Interessengruppen ausgetauscht werden.

8.4. Bewertung des Verwaltungsaufwandes

Die Folgenabschätzung sollte für alle politischen Optionen Angaben dazu enthalten, welche Auskünfte Unternehmen, Bürger und nationale/regionale/lokale Verwaltungen erteilen müssen, falls die Option umgesetzt wird.

In Fällen, in denen sich der Verwaltungsaufwand wahrscheinlich erheblich ändert, sollten die Auswirkungen unter Verwendung des EU-Standardkostenmodells quantifiziert werden.

Bei der Bewertung positiver und negativer Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand für Unternehmen, Bürger oder öffentliche Verwaltungen im Zusammenhang mit der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften sollte zunächst für jede einzelne Option festgelegt werden, welche Auskünfte erteilt werden müssen. Dabei sollten die entsprechenden Unterschiede zwischen den einzelnen politischen Optionen dargelegt werden. Anschließend sollte bestimmt werden, welche der Optionen mit einem **erheblichen** Verwaltungsaufwand verbunden sind (üblicherweise aufgrund einer qualitativen Bewertung der voraussichtlichen Anzahl betroffener Stellen sowie aufgrund der Häufigkeit und Komplexität der Auflagen). Ein

³⁶ Weitere Informationen über die Bewertung von Auswirkungen auf Entwicklungsländer sind in Anhang 8.8 enthalten. Ferner kann auf der Website der Generaldirektion Entwicklung ein entsprechender Leitfaden abgerufen werden: <http://www.cc.cec/home/dgdev/dev/newsite/index.cfm?objectid=B2B23341-9062-F9B0-3B44AB431A98B352>

erheblicher Verwaltungsaufwand sollte dann unter Verwendung des „EU-Standardkostenmodells“ grob beziffert werden (finanzielle Schätzung). Dies kann per Analogie mithilfe des „**Verwaltungslastenrechners**“ und der „**EU-Bürokratiedatenbank**“ erfolgen³⁷. Es wird angenommen, dass die monetäre Bewertung des Verwaltungsaufwandes, der aus der bevorzugten Option resultiert, detaillierter ausfällt. Ist die Verringerung des Verwaltungsaufwandes ausdrückliches Ziel, sollten die Auswirkungen unter Verwendung des EU-Standardkostenmodells quantifiziert werden.

Sind politische Optionen mit neuen Auskunftspflichten verbunden, sollte in der Folgenabschätzung dargelegt werden, inwiefern diese Auskunft zur wirksamen Umsetzung der Ziele beiträgt. Es sind in jedem Fall alternative Optionen in Erwägung zu ziehen, die zu keinen zusätzlichen Auskunftspflichten führen. Bei der Analyse der Auswirkungen wird das Verhältnis zwischen Auskunftspflicht und den wichtigsten Zielen des Vorschlags deutlich.

Anhang 10 enthält weitere Tipps zur Bewertung des Verwaltungsaufwandes unter Verwendung des EU-Standardkostenmodells. Das Referat B.5 der Generaldirektion Unternehmen und Industrie kann hierzu ebenfalls Ratschläge geben.

8.5 Bewertung des Vereinfachungspotenzials

Alle vorgeschlagenen politischen Optionen sollten danach bewertet werden, ob sie mit dem Ziel einer besseren Rechtsetzung vereinbar sind. Gehört die Vereinfachung von bestehenden Rechtsvorschriften zu den spezifischen Zielen des Vorschlags, sollte in der Folgenabschätzung für alle politischen Optionen ein Überblick darüber gegeben werden, welche Vorteile eine Vereinfachung für Unternehmen, Bürger sowie für nationale/regionale und lokale Verwaltungen möglicherweise mit sich bringen würde. Bringt die Vereinfachung voraussichtlich deutliche Vorteile mit sich, sollten die daraus resultierenden möglichen Kosteneinsparungen sowie sonstige größere Änderungen quantitativ bewertet werden.

Alle politischen Optionen sollten danach bewertet werden, ob sie mit dem Ziel einer besseren Rechtsetzung vereinbar sind, wonach EU-Rechtsvorschriften vereinfacht und transparenter gestaltet werden sollten. Für die Vorschläge, die im fortlaufenden Vereinfachungsprogramm enthalten sind und die einer Folgenabschätzung unterzogen werden, sollte der Folgenabschätzungsbericht eine Beschreibung der qualitativen Vorteile und gegebenenfalls eine quantitative Schätzung des Nutzens einer Vereinfachung für Unternehmen, Bürger und nationale, regionale oder lokale Verwaltungen enthalten. In der FA-Analyse sollte zum einen festgelegt werden, inwieweit jede einzelne politische Option zu einer Vereinfachung beiträgt, zum anderen sollten die Auswirkungen der Vereinfachung auf die Praxis erläutert werden.

Wenn ein Gesetzestext vereinfacht und gleichzeitig um neue Vorschriften ergänzt wird, sollten die Aspekte der Vereinfachung und die neuen Elemente getrennt bewertet werden. Anschließend ist die Gesamtwirkung zu bewerten.

8.6 Bewertung der Umsetzungs- und Übereinstimmungsaspekte

Laut EG-Vertrag sollte jede Maßnahme möglichst einfach gestaltet sein und möglichst viel Raum für nationale Entscheidungen lassen. Aus diesem Grund müssen bei Folgenabschätzungen Fragen zur Umsetzung, Verwaltung und Durchsetzung behandelt werden. „Es sollten maximale Anstrengungen unternommen werden, um sicherzustellen, dass Rechtsvorschriften klar, verständlich, praktikabel und durchsetzbar sind“³⁸.

Bei Fragen der Einhaltung von Vorschriften muss darauf hingewiesen werden, dass EU-Vorschriften in der Regel von den nationalen Behörden um- und durchgesetzt werden,

³⁷ Auf der Website der Generaldirektion Unternehmen und Industrie verfügbar.

³⁸ Siehe Mitteilung der Kommission „Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts“, [KOM\(2007\) 502](#).

zumeist auf regionaler oder lokaler Ebene. Bei der Konformitätsanalyse müssen daher mögliche Abweichungen bei der Umsetzung der Vorschrift in den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. So lassen etwa Rahmenrichtlinien beträchtliche Spielräume für eine flexible Umsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten. Dies könnte sich auf die Einhaltung der Vorschriften durch die Zielgruppen in verschiedenen Ländern auswirken. Für die Umsetzung sollte ein realistischer Zeitplan vorgegeben werden, der die damit verbundenen Verpflichtungen berücksichtigt. Detaillierte Vorschriften, die den Mitgliedstaaten nur wenig oder gar keinen Handlungsspielraum lassen, können oftmals in Form von Verordnungen angenommen werden. Für technische Umsetzungsmaßnahmen sind Verordnungen das am besten geeignete Instrument. Eine Befragung der Zielgruppen und der Mitgliedstaaten ist für die Durchführung der Konformitätsanalyse hilfreich.

Damit die Rechtsvorschriften wirksamer sind, können Durchsetzungsmechanismen wie schnelle und einfache Möglichkeiten für Bürger und Unternehmen, gegen Verwaltungsentscheidungen, Inspektionsprogramme oder Auskunftspflichten Rechtsmittel einzulegen, erforderlich sein.

Feststellung möglicher Schwierigkeiten sowie Anreize für die Einhaltung von Vorschriften

Die folgenden Fragen helfen Ihnen, herauszufinden, warum die Zielgruppe möglicherweise Schwierigkeiten hat, die Vorschriften einzuhalten, und welche Anreize geschaffen werden müssten, um dem abzuhelpen.

Sind die Anforderungen der Optionen einfach und leicht verständlich?

Schwer zugängliche und unverständliche Vorschriften führen dazu, dass diese weniger befolgt werden; davon sind vor allem KMU betroffen, denen die Zeit und die nötigen Mittel fehlen, um sich mit umfangreichen und komplexen Vorschriften zu befassen.

Wäre die Zielgruppe in der Lage und gewillt, die Vorschriften einzuhalten?

Folgende Faktoren können dabei ausschlaggebend sein:

- **Befolgungskosten**, einschließlich Verwaltungslasten, können sich auf die allgemeine Einhaltung auswirken (insbesondere bei KMU).
- **Übermäßig komplizierte und fachspezifische Vorschriften** könnten nicht richtig verstanden werden. Darüber hinaus könnte unklar sein, welcher Zweck verfolgt wird, wodurch das Vertrauen in den Gesetzgeber unter Umständen sinkt und Vorschriften zunehmend umgangen werden.
- Die **Kohärenz** mit bestehenden Marktpraktiken oder kulturspezifischen Normen könnte zu einer konsequenteren Beachtung führen.
- **Konsultationen im Vorfeld** stärken das Verantwortungsgefühl oder zumindest das Verständnis für die Vorschrift, wodurch Bedenken in Bezug auf die Einhaltung ausgeräumt werden.
- **Die Koordinierung der Umsetzung mit den Regulierungsbehörden** stärkt das Bewusstsein und führt zu mehr Verständnis.
- Für die wirksame Umsetzung der Rechtsvorschriften kann **die Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten** gefordert werden.
- **Strenge Überwachungsregelungen, Einspruchsverfahren und Sanktionen im Falle einer Nichtbeachtung** dürften zu einer konsequenteren Beachtung führen und sind effizienter, als wenn die Kommission tätig werden muss.
- **Bereitstellung von Informationen und anderen unterstützenden Maßnahmen**, die sich auf die Fähigkeit der Zielgruppe zur Einhaltung der Vorschriften auswirken können.

In einigen politischen Bereichen haben die Mitgliedstaaten, oft auch in Zusammenarbeit mit den Dienststellen der Kommission, Anleitungen für die Bewertung von Fragen zur Einhaltung von Rechtsvorschriften erstellt, beispielsweise die vom Netzwerk der Europäischen Union für die Anwendung und Durchsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts („IMPEL“)

ausgearbeitete Prüfliste³⁹. Dabei geht es darum, welches Rechtsinstrument gewählt wird, ob die Einhaltung der Rechtsvorschriften für die Zielgruppe möglich ist und ob die Rechtsvorschriften durchsetzbar sind. Das Binnenmarktinformationssystem (BIS) ist ein Beispiel für ein Netzwerk zur Förderung der wirksamen Anwendung von Rechtsvorschriften

Die Bewertung von Aspekten der Umsetzung, Verwaltung und Durchsetzung im Rahmen der Folgenabschätzung sollte dazu führen, dass der Rechtsetzungsvorschlag und der beizufügende Durchführungsplan angemessene Bestimmungen enthalten (weitere Informationen liefert das für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zuständige Referat im Generalsekretariat).

9. WIE STELLEN SICH DIE OPTIONEN IM VERGLEICH DAR?

1. **Benutzen Sie beim Vergleich der Optionen die folgenden Kriterien und erläutern Sie deren Anwendung:**
 - **Wirksamkeit der Option im Verhältnis zu den Zielen,**
 - **Effizienz der Option beim Erreichen der Ziele,**
 - **Kohärenz der Option mit übergeordneten Zielen, Strategien und Prioritäten der EU.**
2. **Vergleichen Sie die Option mit dem Basisszenario.**
3. **Geben Sie für die Optionen, die Sie eingehend analysiert haben, einen zusammenfassenden Überblick über alle positiven und negativen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen.**

9.1 Darstellung der verglichenen Auswirkungen der Optionen

Unabhängig von der Art und Weise, wie Sie die Auswirkungen darstellen, muss deutlich werden, dass sämtliche Bewertungen auf Nachweisen, einschließlich quantitativer Daten, beruhen. Die Überlegungen, die von den Belegen zur Bewertung führen, müssen klar nachvollziehbar sein.

Bei allen analysierten Optionen (einschließlich der Option „keine EU-Maßnahmen“) müssen sämtliche relevanten **positiven** und **negativen** Auswirkungen nebeneinander betrachtet werden, ohne Rücksicht darauf, ob sie qualitativ, quantitativ oder monetär dargestellt sind. Überlegungen zu Kosten und Nutzen der unterschiedlichen Optionen bilden einen soliden Rahmen der Analyse. Die drei am besten geeigneten Methoden zum Vergleichen von Optionen, die in dieser Hinsicht benutzt werden können (Kosten-Nutzen-Analyse, Kosten-Wirksamkeits-Analyse und Mehrkriterienanalyse), werden nachstehend vorgestellt:

Kosten-Nutzen-Analyse

Die **vollständige Kosten-Nutzen-Analyse** sollte verwendet werden, wenn der größte Teil sowohl der Kosten als auch des Nutzens in Mengenangaben und als Geldbetrag ausgedrückt werden kann und wenn in gewissem Maße gewählt werden kann, inwieweit Ziele erreicht werden sollten (als Funktion der mit den vorgeschlagenen Maßnahmen verbundenen Kosten). Dabei geht es darum, die erwarteten wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Vorteile und Kosten einer vorgeschlagenen Initiative der öffentlichen Hand zu ermitteln und zu bewerten. Eine Maßnahme gilt als gerechtfertigt, wenn ein Nettonutzen zu erwarten ist.

³⁹ Weitere Informationen können auf der Website von IMPEL abgerufen werden: <http://europa.eu/environement/impel/>.

Eine **teilweise Kosten-Nutzen-Analyse** kann durchgeführt werden, wenn nur ein Teil der Kosten und des Nutzens quantifiziert und als Geldbetrag ausgedrückt werden kann. Der daraus entstehende Nettonutzen sollte der qualitativen Bewertung der anderen Kosten und Vorteile gegenübergestellt werden.

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Die Methode berücksichtigt alle (negativen und positiven) Auswirkungen politischer Maßnahmen. • Sie ermöglicht Vergleiche von Kosten und Nutzen des Vorschlags in der zeitlichen Abfolge ihres Eintretens. • Sie kann auch genutzt werden, um Alternativvorschläge (auch nicht regulatorische) nach ihren sozialen Vorteilen (oder Nachteilen) in eine Rangfolge zu bringen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Auswirkungen, für die keine quantitativen oder monetären Daten vorliegen, können nicht berücksichtigt werden. • Sie muss durch zusätzliche Analysen ergänzt werden, um Verteilungsfragen abzudecken.

Die **wichtigsten Schritte** sind folgende:

- Erstellen Sie eine Liste aller erwarteten Kosten und Nutzen und berechnen (oder schätzen) Sie deren (physische) Größenordnung.
- Erstellen Sie eine Liste mit dem erwarteten zeitlichen Verlauf der Auswirkungen.
- Geben Sie den Wert der Auswirkungen als Geldbetrag an. Benutzen Sie dabei den Standardabzinsungssatz (4 %) für zukünftige Auswirkungen.
- Addieren Sie alle erwarteten Vorteile und Kosten und berechnen Sie den Nettonutzen (= den Wert der politischen Option nach der Kosten-Nutzen-Analyse).
- Geben Sie an, welcher Spielraum für Fehler und Unsicherheiten berücksichtigt werden muss.

Kosten-Wirksamkeits-Analyse

Diese Methode sollte verwendet werden, wenn Ihre Initiative ein konkretes Ziel hat (bis zu einem bestimmten Zeitpunkt soll ein bestimmtes Niveau oder Ziel erreicht werden). Sie erfordert das Berechnen der Kosten, die zum Erreichen des Ziels notwendig sind. Anschließend werden die Kosten der verschiedenen Optionen verglichen. Diese Methode ist eine Alternative zur Kosten-Nutzen-Analyse, wenn es schwierig ist, die Vorteile als Geldwert anzugeben. Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse ergibt eine Rangfolge der Regelungsoptionen auf der Grundlage der ‚Kosten je Wirksamkeitseinheit‘ jeder Maßnahme.

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Die Methode erfordert keine exakte Messung oder Schätzung des Nutzens. • Sie kann benutzt werden, um Alternativen zu vergleichen, die voraussichtlich mehr oder weniger zum gleichen Ergebnis führen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Methode löst nicht das Problem der Wahl des optimalen Nutzenniveaus. • Sie konzentriert sich auf eine einzige Art von Nutzen (die beabsichtigte Wirkung der Maßnahme), würde jedoch zu einem unvollständigen Ergebnis führen, wenn mögliche Nebeneffekte nicht bewertet würden. • Sie liefert keine eindeutige Antwort darauf, ob eine vorgeschlagene Rechtsvorschrift für die Gesellschaft einen Nettogewinn bringt.

Bewertung der haushaltstechnischen Kostenwirksamkeit:

Wenn eine Initiative Ausgaben erfordert, müssen Sie unter Umständen eine haushaltstechnische Kosten-Wirksamkeits-Analyse durchführen. Diese Analyse setzt die gesamten Ausgaben in ein Verhältnis zu den Wirkungen, die durch diese entstehen (z. B. die Haushaltskosten je Arbeitsplatz). Durch eine Messung dieser Art können Sie verschiedene Optionen hinsichtlich ihrer haushaltstechnischen Kostenwirksamkeit vergleichen und sie in eine Rangfolge bringen. Bei der Bewertung der haushaltstechnischen Kostenwirksamkeit sollten Sie folgende Kosten berücksichtigen:

- direkte finanzielle Aufwendungen (für Begünstigte oder Dritte) aus dem EU-Haushalt;
- finanzielle Aufwendungen aus Haushalten von Mitgliedstaaten, die unmittelbar an EU-Ausgaben gebunden sind oder sich unmittelbar aus den EU-Ausgaben ergeben;
- Personalbedarf für die Durchführung der Maßnahme;
- Verwaltungskosten, die der Kommission und anderen Behörden entstehen (z. B. für Unterstützung von außen in Form von Machbarkeits- oder Bewertungsstudien, IT-Kosten usw.).

Die haushaltstechnische Kostenwirksamkeit ist von den in Kapitel 3.3 besprochenen Kriterien Wirksamkeit und Effizienz zu unterscheiden. Bei der haushaltstechnischen Kostenwirksamkeit geht es nur um den Ausgabenaspekt jeder Ihrer Optionen, während sich die Kriterien Wirksamkeit und Effizienz viel umfassender auf jede Option in ihrer Gesamtheit beziehen.

Weitere Informationen zur Kosten-Wirksamkeits-Analyse finden Sie in Anhang 11.3 und in einer Studie auf der Europa-Website der GD Haushalt⁴⁰.

Kosten-Nutzen-Denken mit Hilfe der Mehrkriterienanalyse

Unter den Begriff Mehrkriterienanalyse fällt eine große Zahl von Verfahren, denen das Ziel gemeinsam ist, eine Reihe positiver und negativer Folgen in einem einzigen Rahmen zusammenzufassen und so den Vergleich von Szenarien zu erleichtern. Hauptsächlich geht es darum, in den Dimensionen von Kosten und Nutzen zu denken, wenn eine Mischung qualitativer, quantitativer und monetärer Auswirkungen mit unterschiedlichen Sicherheitsgraden zu präsentieren ist.

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none">• Die Methode berücksichtigt den multidimensionalen Charakter der Nachhaltigkeit.• Mit ihr lassen sich verschiedene Arten von Daten (monetäre, quantitative, qualitative) mit unterschiedlichen Sicherheitsgraden im gleichen Rahmen vergleichen und analysieren.• Sie ermöglicht eine transparente Präsentation der Kernfragen und eine klare Darstellung der Kompromisse. Im Gegensatz zu anderen Konzepten, etwa der Kosten-Nutzen-Analyse, erlaubt sie keine implizite Gewichtung.• Sie ermöglicht die Hervorhebung von Verteilungsfragen und Abstrichen.	<ul style="list-style-type: none">• Die Methode umfasst subjektive Elemente, besonders in der Phase der Gewichtung, in der der Analyst den Kriterien eine relative Bedeutung zuweisen muss.• Da eine Mischung unterschiedlicher Datentypen berücksichtigt wird, kann mit der Methode nicht immer deutlich gemacht werden, ob der Nutzen die Kosten übersteigt.• Zeitpräferenzen können unter Umständen nicht immer deutlich gemacht werden.

Zu den wichtigsten Schritten zählen im Allgemeinen

⁴⁰ http://ec.europa.eu/budget/library/documents/evaluation/studies/cea_finalreport_en.pdf

- die Ermittlung des Ziels
- die Ermittlung entsprechender Realisierungsoptionen
- die Festlegung der Kriterien für den Vergleich der Optionen (diese müssen – zumindest in qualitativer Hinsicht – messbar sein)
- die Gewichtung jedes Kriteriums, sodass seine relative Bedeutung in der Entscheidung zum Ausdruck kommt, beispielsweise anhand partizipatorischer Verfahren, ethischer Grundsätze, technischer Gründe oder mit Hilfe eines interaktiven Verfahrens unter Beteiligung der Entscheidungsträger
- die Bewertung (mit Punkten), wie gut die einzelnen Optionen die Kriterien erfüllen; die Bewertung ist im Verhältnis zum Basisszenario anzugeben
- die Einordnung der Optionen in eine Rangfolge durch Kombination ihrer Gewichtung und Bewertung
- die Durchführung einer Sensitivitätsanalyse für die Resultate der Bewertung, um die Robustheit der Rangfolge zu überprüfen.

Als Erstes sollten Sie die Auswirkungen jeder einzelnen Option nach Wirkungsbereich (wirtschaftlich, sozial, ökologisch) oder sogar nach Unterbereichen zusammenfassen. In dieser Zusammenfassung sollte man die Auswirkungen nicht aggregieren – negative und positive Auswirkungen sollten nebeneinandergestellt werden. In einigen Fällen ist es unter Umständen möglich, die Nettoauswirkungen je Wirkungsbereich zu bewerten und eine Bewertung der Nettogesamtauswirkung (positive Auswirkung minus negative Auswirkung) jeder Option zu bieten. Werden Auswirkungen auf diese Weise in kumulativer Form dargestellt, muss jedoch sorgfältig der Eindruck vermieden werden, dass keine Auswirkungen vorhanden oder diese gering sind, wenn es sich in Wirklichkeit darum handelt, dass sich beträchtliche positive und negative Auswirkungen derselben Art einfach gegenseitig neutralisiert haben.

9.2 Die Bewertungskriterien

Die zu verwendenden Bewertungskriterien hängen vom Politikbereich und der Art der Ziele ab. Die wichtigsten Kriterien sind diejenigen, die direkt mit den Zielen zusammenhängen, d. h. die Optionen sollten zum Erreichen der Ziele führen und dabei nur ein Minimum unerwünschter Nebeneffekte (wie z. B. Befolgungskosten und Verwaltungsaufwand) mit sich bringen.

In Bezug auf die Ziele, die generellsten Kriterien zur Bewertung der politischen Optionen sind

- **Wirksamkeit** – Inwieweit erfüllen welche Optionen die Ziele des Vorschlags⁴¹?
- **Effizienz** – Inwieweit sind die Ziele mit vorgegebenen Ressourcen / kostengünstig realisierbar (Kostenwirksamkeit)⁴²?
- **Kohärenz** – Inwieweit sind Optionen kohärent mit den übergeordneten Zielen der EU-Politik, und inwieweit sind sie so gestaltet, dass Abstriche bezogen auf wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte möglichst vermieden werden?

9.3 Rangfolge der Optionen

Im Laufe der FA werden Sie in manchen Fällen zu der Schlussfolgerung gelangen, dass durch eine Option die Ziele der Initiative in Bezug auf Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz

⁴¹ Im Falle regulatorischer Instrumente sollten Sie z. B. bewerten, inwieweit die Adressaten die entsprechenden Rechtsvorschriften voraussichtlich akzeptieren/befolgen. Nähere Ausführungen hierzu finden Sie in Abschnitt 8.6.

⁴² Dieses Kriterium müssen Sie bei Ausgabenprogrammen bewerten (vgl. Haushaltsordnung / Durchführungsbestimmungen).

am besten erreicht werden. In anderen Fällen kann es nicht möglich oder nicht wünschenswert sein, solche eindeutigen Schlussfolgerungen zu formulieren. In diesen Fällen sollte die FA dazu dienen, die wichtigsten Kompromisse und grundlegenden Entscheidungen sowie deren Bewertung hervorzuheben.

Das Ermitteln einer bevorzugten Option ist zwar nicht unbedingt erforderlich, doch sollten Sie die Optionen dennoch immer anhand der verwendeten Bewertungskriterien in eine Rangfolge bringen. Damit werden politische Entscheidungsträger in die Lage versetzt, Kompromisse zwischen betroffenen Gruppen und/oder zwischen den Auswirkungen auf die soziale, wirtschaftliche und ökologische Dimension, zu untersuchen. Außerdem wird es möglich, Vorschläge sinnvoller zu gestalten, sodass Abstriche auf ein Mindestmaß verkleinert, flankierende Maßnahmen zur Abhilfe etwaiger negativer Wirkungen festgelegt und die Aussicht, dass das Ergebnis von allen Seiten als Erfolg gewertet wird, maximiert werden können.

Um **die Optionen in eine Rangfolge zu bringen**, sollten Sie Folgendes analysieren:

1. **Die Leistungsfähigkeit der verschiedenen politischen Optionen beim Erreichen des festgelegten politischen Ziels. Stellen Sie die Ergebnisse in Form einer übersichtlichen Vergleichstabelle dar.** Der verschiedenen durchzuführenden Schritte sind in Abschnitt 9.1 zur Mehrkriterienanalyse aufgeführt.
2. **Die Bilanz positiver und negativer Auswirkungen, die mit der bevorzugten Option verbunden werden, sowie mögliche Alternativen**

Der erste Schritt besteht darin, sich darauf zu konzentrieren, was die Option in Bezug auf ihre Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz mit den festgelegten politischen Zielen leisten kann. Sie sollten die Optionen zunächst anhand des Wirksamkeitskriteriums in eine Rangfolge bringen und so die Option ermitteln, die im Hinblick auf ihre Wirksamkeit am besten abschneidet, d. h. die festgelegten Ziele am besten erreicht. In einem zweiten Schritt sollten Sie die Effizienz der verschiedenen Optionen untersuchen und die mit der Durchführung der politischen Optionen verbundenen Kosten abwägen. In vielen Fällen werden hierdurch Abstriche deutlich, die für politische Entscheidungen relevant sind. So können Sie z. B. bemerken, dass die wirksamste Option auch höhere Kosten verursacht oder dass eine weniger wirksame Option viele positive Nebeneffekte hat. Wie Sie diese Aspekte Wirksamkeit und Effizienz im Verhältnis zueinander gewichten, wird über die Gesamtangfolge der Optionen entscheiden. Um eine vollständige Transparenz des Prozesses zu gewährleisten, sollten Sie eindeutig angeben, wie die geschätzten Auswirkungen zu den verschiedenen Bewertungen führen und welche Gewichtung Sie verwendet haben. In manchen Fällen sollten Sie möglicherweise eine Umformulierung Ihrer Ziele oder Optionen oder die Entwicklung von Unteroptionen/Varianten in Erwägung ziehen, um die wichtigsten Abstriche zu ermitteln.

Im nächsten Schritt des Auswahlverfahrens sollten Sie die erwarteten positiven und negativen Auswirkungen der politischen Optionen einschließlich unbeabsichtigter Nebeneffekte auflisten. Diese sollten für alle Variablen so weit wie möglich quantitativ angegeben und als Abweichungen vom Basisszenario ausgedrückt werden. Oft ist es hilfreich, dies in einer Tabelle oder Grafik darzustellen. Um ein vollständiges Bild zu liefern, sollten Sie erwähnen, dass auch nichtquantifizierte Auswirkungen auftreten können.

Die wirksamste und effizienteste politische Option bringt normalerweise auch den höchsten Nettonutzen. Jede Option, die in diesem doppelten Test überzeugt, ist glaubhaft. Allerdings müssen Sie unter Umständen erörtern, wie die nichtquantifizierten Elemente den von Ihnen geschätzten Nettonutzen beeinflussen könnten. Sind die Unterschiede beim Nettonutzen nicht erheblich oder können sie nicht hinreichend quantifiziert oder durch Belege untermauert werden, müssen Sie die Gestaltung der Optionen möglicherweise erneut überprüfen.

Vorgeschlagene Optionen, die nicht nachweislich einen Nettonutzen erbringen, sollten normalerweise verworfen werden.

Bei der nachstehenden Tabelle handelt es sich um eine Möglichkeit, einen kurzgefassten Vergleich der politischen Optionen hinsichtlich Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz darzustellen.

	Wirksamkeit	Effizienz	Kohärenz
Option A	Verwirklichung der politischen Ziele „A“ und „B“	„x“ Ressourcen für das Auswirkungsniveau „y“ erforderlich	Gleichgewicht von positiven und negativen (un)beabsichtigten / (in)direkten Auswirkungen in wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Bereichen
Option B	Verwirklichung nur des politischen Ziels „A“	„2x“ Ressourcen für das Auswirkungsniveau „y“ erforderlich	Belebung der Wirtschaft; unbeabsichtigte negative Auswirkungen auf die Umwelt, nämlich ...
Option C

10. VORKEHRUNGEN FÜR ZUKÜNFTIGE ÜBERWACHUNGEN UND EVALUIERUNGEN

Ermitteln Sie die wichtigsten Fortschrittsindikatoren für die Kernziele der möglichen Intervention. Stellen Sie die Grundzüge möglicher Überwachungs- und Evaluierungsszenarien dar. Stellen Sie sicher, dass Evaluierungen von der Gestaltung und der Zeitplanung her so angelegt sind, dass die Ergebnisse als Orientierung für zukünftige Folgenabschätzungen dienen können.

Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, zu überprüfen, ob die Umsetzung „auf dem richtigen Weg“ ist und inwieweit die politische Maßnahme ihre Ziele erreicht. Erreicht sie diese nicht, müssen die Entscheidungsträger auch wissen, ob dies auf Probleme im Entwurf der politischen Maßnahme oder auf eine unzureichende Umsetzung zurückgeht (z. B. War die Problemanalyse genau genug? Sind relevante und erreichbare Ziele gesetzt worden? Sind mit der Umsetzung Parteien beauftragt worden, die fähig waren, die politische Maßnahme zu verstehen und willens, sie anzuwenden? Beruht die unzureichende Umsetzung auf einer schwachen Verwaltungskapazität?)

In dieser Hinsicht liefern Überwachungs- und Evaluierungsmechanismen gemeinsam mit Indikatoren wertvolle Informationen. In der FA sollten daher diese Mechanismen umrissen und die wichtigsten Indikatoren für die Hauptziele der politischen Maßnahme festgelegt werden. Es ist jedoch nicht erforderlich, dies in Bezug auf alle in der FA untersuchten Optionen ausführlich zu tun. Dies geschieht erst, nachdem die am besten geeignete politische Option nach politischen Gesichtspunkten ausgewählt worden ist, da dies den letzten Schritt im Politikgestaltungsprozess darstellt. Es ist jedoch durchaus sinnvoll, einige Schlüsselindikatoren für die hauptsächlichen Ziele der politischen Maßnahme aufzustellen (d. h. für die so genannten „allgemeinen Ziele“), da diese für alle politischen Optionen gültig sind.

Indikatoren müssen einen eindeutigen Zweck erfüllen; dieser besteht darin, zu ermitteln, inwieweit eine politische Maßnahme ordnungsgemäß umgesetzt worden ist und ihre Ziele erreicht worden sind. Ein weiterer Faktor von Belang bei der Auswahl von Indikatoren ist der möglichst geringe Aufwand bei der Gewinnung relevanter Daten; die Datenerhebung sollte nicht mehr kosten als die beschafften Informationen wert sind.

Nach den Evaluierungsbestimmungen der Kommission müssen alle ihre Tätigkeiten regelmäßig evaluiert werden. Bei ausgabenwirksamen Vorschlägen ist eine Evaluierung bindend vorgeschrieben, und viele andere politische Initiativen enthalten eine Überprüfungsklausel, die eine Evaluierung solcher politischen Maßnahmen seit ihrer Einführung erforderlich macht. Evaluierungen sollten im Voraus angekündigt und beschrieben werden. Dabei sollten der Zeitplan, der Schwerpunkt und der Zweck klar dargelegt werden, und Sie sollten angeben, wer für die Durchführung der Evaluierungen zuständig sein wird und wem die Ergebnisse zugehen werden.

Falls Sie eine weitere FA planen, ist dieser Abschnitt geeignet, um den entsprechenden Datenbedarf zu ermitteln.

Wurde eine bevorzugte Option ermittelt, sollte man folgendermaßen vorgehen:

1. Beschreiben Sie kurz, wie die zur Überwachung erforderlichen Daten erhoben werden sollen.
2. Skizzieren Sie Art, Häufigkeit und Zweck der anschließenden Evaluierungen.

Folgende Fragen sollten behandelt werden:

- Wozu werden die Überwachungsdaten und Evaluierungsergebnisse benutzt?
- In welchem Umfang bestehen Überwachungs-/Evaluierungsstrukturen bereits? Müssen neue Kapazitäten eingerichtet werden?
- Ist die Ausgangssituation hinreichend bekannt oder müssen nach Annahme des Vorschlags weitere Daten gesammelt werden?
- Wer liefert und benutzt derartige Informationen in erster Linie (z. B. die Kommission, Mitgliedstaaten, Zwischenstellen wie Agenturen, Marktteilnehmer/Begünstigte usw.)?
- Welche Rolle spielen allgemein gesprochen diese Akteure? Wie werden Informationen ausgetauscht und letztendlich aggregiert?
- Welchen zusätzlichen Nutzen bringt das Sammeln dieser Informationen? Falls sie einen erheblichen Verwaltungsaufwand bedeuten, sollte dieser anhand des Standardkostenmodells als Teil der FA berechnet werden.

Detailliertere Hinweise (mit Beispielen) zu Indikatoren, Überwachung und Evaluierung finden Sie in Anhang 13.

TEIL III: ANHÄNGE (GESONDERTES DOKUMENT)