



PEER REVIEW zu  
SOZIALSCHUTZ UND  
SOZIALER EINGLIEDERUNG  
2011

ENTWICKLUNG EINER WIRKSAMEN  
SOZIALEN FOLGENABSCHÄTZUNG:  
METHODEN, INSTRUMENTE UND  
DATENQUELLEN

BRÜSSEL, 17. - 18. NOVEMBER 2011

**SYNTHEBERICHT**



PEER REVIEW ZU  
SOZIALSCHUTZ UND  
SOZIALER EINGLIEDERUNG  
2011

ENTWICKLUNG EINER **WIRKSAMEN**  
SOZIALEN FOLGENABSCHÄTZUNG:  
METHODEN, INSTRUMENTE UND  
DATENQUELLEN

MIKE BREWER  
UNIVERSITY OF ESSEX

BRÜSSEL, 17. - 18 NOVEMBER 2011

**SYNTHEBERICHT**



Diese Veröffentlichung wird im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007–2013) unterstützt, das von der Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Integration der Europäischen Kommission verwaltet wird. Dieses Programm wurde eingerichtet, um die Verwirklichung der Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und Soziales — wie in der Sozialpolitischen Agenda ausgeführt — finanziell zu unterstützen und somit zum Erreichen der Vorgaben der Strategie von Lissabon in diesen Bereichen beizutragen.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle maßgeblichen Akteure in der EU-27, den EFTA-/EWR-Ländern und den Beitritts- und Kandidatenländern, die einen Beitrag zur Gestaltung geeigneter und effektiver Rechtsvorschriften und Strategien im Bereich Beschäftigung und Soziales leisten können.

Mit PROGRESS wird das Ziel verfolgt, den EU-Beitrag zur Unterstützung der Mitgliedstaaten in ihrem Engagement und ihren Bemühungen um mehr und bessere Arbeitsplätze und größeren Zusammenhalt in der Gesellschaft auszubauen. Zu diesem Zweck trägt das Programm PROGRESS dazu bei,

- Analysen und Empfehlungen in den Politikbereichen des Programms PROGRESS bereitzustellen;
- die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Strategien der Gemeinschaft in den Politikbereichen des Programms PROGRESS zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten;
- den Austausch von Strategien, das wechselseitige Lernen und die gegenseitige Unterstützung zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Ziele und Prioritäten der Union zu fördern und
- die Auffassungen der beteiligten Akteure und der Gesellschaft insgesamt zu kanalisieren.

Weitere Informationen finden Sie unter:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=de>

Mehr Informationen zu den Peer Reviews und der Politikbewertung sowie alle einschlägigen Dokumente sind abrufbar unter:

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Der Inhalt dieser Veröffentlichung gibt nicht unbedingt die Auffassung der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Integration der Europäischen Kommission wieder. Weder die Europäische Kommission noch in deren Namen handelnde Personen haften für die Nutzung von Informationen aus dieser Veröffentlichung.

2012

PRINTED IN BELGIUM



---

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
A. Politikkontext auf europäischer Ebene	9
B. Hintergrund und Politik im Gastgeberland (Belgien)	11
C. Politikinstrumente und Erfahrungen in den Peer-Ländern	15
D. Diskussionen im Verlauf des Peer Review-Seminars	19
E. Schlussfolgerungen und zentrale Erkenntnisse	29
Anhang	32





# Zusammenfassung

Bei der Ex-ante-Folgenabschätzung handelt es sich um ein Instrument bzw. einen Prozess, um begleitend zu Politikvorschlägen wahrscheinliche zukünftige Auswirkungen zu bewerten. Im Falle der sozialen Folgenabschätzung (SFA) stehen nicht wirtschaftliche, steuerliche, ökologische u. ä., sondern soziale Aspekte im Mittelpunkt. Fundierte soziale Evaluierungen können die Politikgestaltung mit gesicherten Fakten untermauern, die durchgehende Berücksichtigung von Sozialschutz und sozialer Eingliederung in sämtlichen Politikfeldern fördern und die Teilnahme der Interessensgruppen am gesamten Prozess begünstigen. Wie sich allerdings gezeigt hat, ist die SFA keine Patentlösung, die gewährleisten könnte, dass staatliche Politikkonzepte zur Verwirklichung sozialer Ziele führen. Hinzu kommt, dass sie nicht überall in der EU weit entwickelt ist. Diese Peer Review beschäftigte sich vorwiegend mit der Frage, welche Methoden, Instrumente und Datenquellen sich in konkreten Beispielfällen bewährt haben. Dabei wurde auch auf vergangene Arbeiten Bezug genommen, die Vergleiche und Analysen verschiedener Abwicklungsoptionen von SFA in den Mitgliedstaaten zu Tage förderten, sowie auf Studien, die sachgerechte Methoden für die Beurteilung von beschäftigungsrelevanten und sozialen Folgen zum Gegenstand hatten.

Die Peer Review erbrachte folgende wichtige Erkenntnisse.

- Die meisten Peer-Länder machen die Feststellung, dass sie gegenwärtig nicht die optimalen Verfahren für Vorab-Sozialbilanzen in Gebrauch haben, wenngleich beispielhaft einige wenige bewährte Praktiken herausgestellt wurden. Staaten, denen die SFA Schwierigkeiten bereitet, müssen darauf aufmerksam gemacht werden, dass sie mit diesem Problem nicht alleine dastehen. Der gemeinsame Lernprozess kann wertvolle Anhaltspunkte eröffnen.
- Bislang kommt die Abschätzung der sozialen Auswirkungen häufig erst im Anschluss an den Politikentscheidungsprozess zum Zug, während sie idealerweise fester Bestandteil des Prozesses sein sollte. Politikverantwortliche müssen möglichst früh gefordert sein, die Faktengrundlage, auf der ein Politikvorschlag beruht, darzulegen. Wenn kaum oder keine gesicherten Erkenntnisse zu den wahrscheinlichen Folgen vorhanden sind, ist u. U. ein Pilotprojekt in Erwägung zu ziehen. Allerdings kann selbst eine am Ende des politischen Entscheidungsprozesses durchgeführte soziale Evaluierung der Transparenz und Nachprüfbarkeit Vorschub leisten und die öffentliche Debatte bereichern.



- Unter besonderen Umständen, insbesondere bei großer Ungewissheit bezüglich verhaltensrelevanter Auswirkungen von Politikvorschlägen, können sich randomisierte kontrollierte Studien und sonstige Pilotversuche als leistungsstarke Instrumente erweisen — sofern mehrere Voraussetzungen erfüllt sind, etwa ein eindeutiger ethischer und gesetzlicher Rahmen, ein gut durchdachtes und transparentes Konzept und nicht zuletzt ein Budget- und Zeitplan, der dem Vorhaben gerecht wird. Häufig besteht jedoch eine Diskrepanz zwischen dem politischen Zyklus und der erforderlichen Zeitspanne, um ein Experiment oder ein Pilotprogramm umzusetzen und zu bewerten. Für PolitikerInnen ist es mitunter schwierig, große öffentlichkeitswirksame Versuchsprojekte fallen zu lassen, selbst wenn die Ergebnisse enttäuschend sind.
- Eine bei der SFA häufig außer Acht gelassene Gruppe sind Kinder, da sie in verfügbaren quantitativen Daten nur selten aufscheinen. Quantitative Analysen von Umfragedaten sollten zumindest die Auswirkungen auf Haushalte mit minderjährigen Kindern gesondert behandeln. Amtspersonen und ForscherInnen sollten ferner erwägen, ob qualitative Arbeit mit Kindern bzw. Beiträge einschlägiger Interessenvertretungen quantitative Analysen vervollständigen können.
- Methoden mit Rückgriff auf qualitative Forschungen müssen auf die besonderen Umstände der gefährdeten Gruppen, um die es in der jeweiligen Bewertung geht, abgestimmt werden. Mitunter scheuen Betroffene davor zurück, an Befragungen oder Fokusgruppen teilzunehmen. In manchen Fällen kann die Bewertungspraxis selbst Aufschlüsse über die Situation der betrachteten Gruppe liefern. Andererseits bringen manche Formen qualitativer Studien möglicherweise überaus dynamische, von der Basis ausgehende, partizipative Prozesse hervor.
- Verwaltungsdaten sind eine mögliche wertvolle Ressource, über die vielfach mit geringem Kostenaufwand und in ausreichenden Stichprobengrößen verfügt werden kann, um regionale/lokale Folgen und die Auswirkungen auf relativ kleine Gruppen zu ermitteln. Verwaltungsdaten entsprechen häufig eher dem aktuellen Stand als Befragungsdaten, zudem besteht tendenziell ein engerer Bezug zu Politikvariablen. Zahlreiche Staaten greifen auf Verwaltungsdaten zurück, um Haushaltsumfragen zu verdichten und zuverlässigere quantitative Analysen und Mikrosimulationen anstellen zu können. Allerdings sind mögliche Datenschutzbeschränkungen zu berücksichtigen, und es erfordert u. U. einen gesonderten Vorgang, um Befragungsdaten zu Standardgrößen aufzubereiten.



- Der notwendige Investitionsumfang für den Aufbau und die Wartung von Mikrosimulationsmodellen (MSM) stellt eine Hürde für deren Gebrauch dar. Verwaltungsinstanzen, die die Entwicklung eigener MSM erwägen, sind indes gut beraten, existierende Beispiele (EUROMOD) und Softwarelösungen heranzuziehen, um die Arbeit zu erleichtern (EUROMOD: statisches MSM zu Steuer- und Transfersystemen; LIAM2, MODGEN: dynamische MSM). Hinsichtlich langfristiger Effekte ist es angebracht, zunächst mit vergleichsweise leicht umsetzbaren Modellen zur statischen Bevölkerungsalterung zu arbeiten und erst dann ein dynamisches MSM in Angriff zu nehmen. Die Mitgliedstaaten und die Wissenschaftsgemeinde müssen sich in Erinnerung rufen, dass auf den Gemeinschaftsstatistiken über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) basierende Daten bei Bedarf mithilfe anderer Quellen erweiterbar und anpassbar sind. Um den Erfahrungsaustausch zu fördern und Hilfestellungen auf den Weg zu bringen, sollten Ergebnisse aus dem Umgang mit MSM und Einzelheiten zu deren Erarbeitung allgemein zugänglich gemacht werden (möglicherweise über einen internationalen Verband für Mikrosimulationen).
- Hochwertige soziale Folgenabschätzungsverfahren erfordern sowohl interne (im Staatsapparat angesiedelte) als auch externe Fachressourcen. In den meisten Fällen ist es sinnvoll, externes ExpertInnenwissen hinzuzuziehen, aber die interne Kompetenz gewährleistet die sachgerechte Begleitung der Umsetzung vorgeschlagener Initiativen. Bei politisch heiklen Fragen ist es möglicherweise notwendig, sich verstärkt auf interne Ressourcen zu verlassen. Obwohl es auf den ersten Blick nicht logisch erscheint, ist es im Interesse öffentlicher Verwaltungsorgane, Kompetenzförderung in Sachen SFA nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb staatlicher Instanzen zu betreiben: Je mehr nicht-staatliche Organe Sozialbilanzen anstellen, desto größer wird auch die entsprechende Nachfrage im öffentlichen Sektor.
- Eine große Herausforderung bei der Umsetzung von Vorab-Sozialverträglichkeitsprüfungen stellt sich in Staaten mit schwach ausgeprägter Evaluierungskultur. Eigene Einrichtungen, die die Entwicklung von Leitlinien wahrnehmen, den Kapazitätenaufbau vorantreiben und Beispiele für bewährte Verfahren zusammentragen, sind hilfreich, aber keine Patentlösung. Die Schaffung einer Evaluierungskultur erfordert Zeit.
- Der Umgang mit Vorab-SFA muss forciert werden, um die soziale Dimension von Europa 2020 zu verstärken. Alle EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und Interessenvertretungen müssen eine Rolle spielen, doch die Europäische Kommission befindet sich in einer besonderen Stellung, um entsprechende



---

Bemühungen voranzutreiben. Beispielsweise könnte sie die Schaffung und Förderung eines Lernnetzwerkes erwägen, einen Wissensspeicher über SFA anregen (nach dem Vorbild der nicht mehr aktualisierten IA TOOLS Webseite) und Leitlinien bzw. einen Werkzeugsatz für die Anbahnung von Sozialbilanzen außerhalb der sozialpolitischen Bereiche von Europa 2020 (u. a. Energie-, Verkehrs- und Wirtschaftspolitik) auf den Weg bringen. Die Europäische Kommission hätte die Möglichkeit, im Dialog mit Regierungen über wahrscheinliche Sozialfolgen der Politikmaßnahmen in den Nationalen Reformprogrammen<sup>1</sup> verstärkt auf die Sozialverträglichkeitsprüfung Bezug zu nehmen.

---

<sup>1</sup> Diese skizzieren die im jeweiligen Staat geplanten Reformmaßnahmen, um die einzelstaatlich fixierten Ziele im Kontext der Strategie Europa 2020 zu erreichen. Sie werden alljährlich im April eingereicht.



## A. Politikkontext auf europäischer Ebene

Bei der Ex-ante-Folgenabschätzung handelt es sich um ein Instrument bzw. einen Prozess, um begleitend zu Politikvorschlägen wahrscheinliche zukünftige Auswirkungen zu bewerten. Im Falle der sozialen Folgenabschätzung (SFA) stehen nicht wirtschaftliche, steuerliche, ökologische u. ä., sondern soziale Aspekte im Mittelpunkt. (Anhang 1 enthält eine ausführliche Begriffsbestimmung).

Die Bemühung, wahrscheinliche soziale Auswirkungen von Politikvorschlägen noch vor der Entscheidungsfällung zu begutachten, ist ein festes Merkmal verantwortungsvollen staatlichen Handelns. In Zeiten der Krise, des Konjunkturabschwungs und der Haushaltskonsolidierung ist die Berücksichtigung sozialer Konsequenzen von Politikvorschlägen wichtiger denn je. Die Förderung der Ex-ante-SFA stimmt in jeder Hinsicht mit den Zielen und Vorgaben der Offenen Methode der Koordinierung (OKM) für Sozialschutz- und Eingliederungspolitik überein. Gemäß diesen Zielen müssen Politikentscheidungen evidenzbasiert und unter Mitwirkung relevanter Interessenvertretungen erfolgen; es gilt ferner, den Sozialschutz- und Eingliederungsagenden in sämtlichen Politikbereichen Beachtung zu schenken.<sup>2</sup>

Auch im Zusammenhang mit der „Europäischen Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung“, dem Politikforum der EU für die Bewältigung der Problemstellungen rund um Armut und soziale Ausgrenzung im breiten Rahmen der Strategie Europa 2020, wurde die Bedeutung im Vorfeld durchgeführter sozioökonomischer Verträglichkeitsprüfungen hervorgehoben. Eine Schlussfolgerung lautet dort:

„Bessere Politikabstimmung bedeutet, dass die soziale Wirkung politischer Initiativen sorgfältig bewertet werden muss und dass potenziell negative soziale Auswirkungen durch Maßnahmen minimiert werden sollten, die sich an Verteilungsgerechtigkeit orientieren und auf Armut fokussiert sind. Die Europäische Kommission hat alle größeren Initiativen und Legislativvorschläge einer umfassenden Folgenabschätzung, einschließlich der sozialen Dimen-

<sup>2</sup> Diese Peer Review verfolgte das Ziel, einen Beitrag zu einem der übergreifenden Ziele der Offenen Methode der Koordinierung (OKM) für Sozialschutz und soziale Eingliederung („Governance, Transparenz und Einbeziehung von [StakeholderInnen] bei Gestaltung, Durchführung und Monitoring der Politik verbessern“) sowie zu einem der Ziele in Teilbereichen zu leisten („Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung entscheidend voranbringen“; vor allem: „Dafür Sorge tragen, dass die Politik der sozialen Eingliederung gut koordiniert ist und alle Regierungsebenen und [Akteurinnen/]Akteure einbezieht, einschließlich der von Armut Betroffenen. Das effiziente und wirksame Mainstreaming der Eingliederungspolitik in allen relevanten Bereichen der öffentlichen Politik gewährleisten, einschließlich der Wirtschafts- und Haushaltspolitik und der Strukturfondsprogramme [vor allem ESF]“).



sion unterzogen. Die Kommission wird die Qualität ihrer Folgenabschätzung weiter ausbauen und verbessern, um für die Berücksichtigung der sozialen Dimension zu sorgen. Es ist wichtig, dass die anderen EU-Organe, wenn sie die Vorschläge der Kommission abändern, und auch die Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene die soziale Dimension ihrer eigenen Vorschläge prüfen.“<sup>3</sup>

Selbstverständlich resultiert aus der anhaltenden Finanz- und Wirtschaftskrise, dass abseits dieser institutionellen Entwicklungen viele EU-Staaten bestrebt sind, die Staatshaushalte wieder ins Lot zu bringen. Angesichts dieser immensen Budgetzwänge, die auf der Sozialpolitik lasten, ist es noch dringender, die Auswirkungen von Maßnahmen auf gefährdete Gesellschaftsgruppen auszuloten. In seiner Bewertung der sozialen Dimension der Strategie Europa 2020 stellt der Ausschuss für Sozialschutz fest: „Es wird ferner darauf ankommen, dass die Mitgliedstaaten ihre Kapazitäten für die Einschätzung der sozialen Folgen wichtiger Politik- und Ausgabenentscheidungen verstärken.“<sup>4</sup>

Die Glaubwürdigkeit der sozialen Dimension Europas hängt auch davon ab, ob wirksame soziale Folgenabschätzungen (SFA) zur Realität werden. Fundierte soziale Evaluierungen können die Politikgestaltung mit gesicherten Fakten untermauern, die durchgehende Berücksichtigung von Sozialschutz und sozialer Eingliederung in sämtlichen Politikfeldern fördern und die Teilnahme der Interessensgruppen am gesamten Prozess begünstigen. Wie sich allerdings gezeigt hat, ist die SFA keine Patentlösung, die gewährleisten könnte, dass staatliche Politikkonzepte zur Verwirklichung sozialer Ziele führen. Hinzu kommt, dass sie nicht überall in der EU weit entwickelt ist. Diese Peer Review beschäftigte sich vorwiegend mit der Frage, welche Methoden, Instrumente und Datenquellen sich in konkreten Beispielfällen bewährt haben.

3 „Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt“; Dezember 2010: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:DE:PDF>

4 Ausschuss für Sozialschutz, *Bewertung der sozialen Dimension der Strategie Europa 2020 (2011)* – Full report, Februar 2011: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st06/st06624-ad01.en11.pdf>



## B. Hintergrund und Politik im Gastgeberland (Belgien)

### Hintergrund

Im November 2008 fand in Bratislava (Slowakei) eine Peer Review statt, die einen allgemeinen Meinungsaustausch über eine geplante soziale Folgenabschätzung zum Gegenstand hatte.<sup>5</sup> Gleichzeitig war dies der Ausgangspunkt für eine aus PROGRESS<sup>6</sup> finanzierte Studie, in der die SFA als ein Instrument beleuchtet wurde, das die durchgängige Berücksichtigung von Sozialschutz- und Eingliederungsagenden in der öffentlichen Politik der EU-Mitgliedstaaten bewirken kann. Die Studie sollte verschiedene Umsetzungsvarianten von Sozialbilanzen in den Mitgliedstaaten beschreiben, vergleichen und analysieren und Empfehlungen für die Abwicklung wirksamer SFA-Praktiken freisetzen. Die Ergebnisse der Studie wurden 2010 veröffentlicht.<sup>7</sup> Die Schlussfolgerung lautete, dass die Folgenabschätzung nach sozialen Gesichtspunkten — sei es als Einzelinstrument oder als Bestandteil eines integrierten Folgenabschätzungssystems — in den meisten Mitgliedstaaten noch im Anfangsstadium steht, wenngleich Beispiele für bewährte Verfahren aufgezeigt werden konnten. In manchen Mitgliedstaaten wurde ein fehlender politischer Wille geortet, darüber hinaus stellen sich spezifische Herausforderungen in Verbindung mit Werkzeugen, Ressourcen und Sachwissen:

- Spannungsfeld zwischen den quantitativen Ambitionen und der qualitativen Wirklichkeit. Folgenabschätzungsmechanismen sind oftmals zu stark quantitätsorientiert: Es besteht ein großer Druck zur quantitativen Bestimmung, um der Transparenzerfordernis Genüge zu tun.
- Mangel an geeigneten Werkzeugen, Modellen und Datenquellen für die quantitative Beurteilung sozialer Folgen.

5 Peer Review und Bewertung im Bereich Sozialschutz und soziale Eingliederung; „Soziale Folgenabschätzung“ — Bratislava (Slowakei), 6.-7. November 2008: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2008/social-impact-assessment>

6 „Mit dem Finanzierungsinstrument PROGRESS wird die Entwicklung und Koordinierung der EU-Politik unterstützt.“ (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=327>)

7 The Evaluation Partnership — CEPS Study on Social Impact Assessment as a tool for mainstreaming social inclusion and social protection concerns in public policy in the EU Member States. Juni 2010, S. 5. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=750&newsId=935&furtherNews=yes>



- Auch in Fällen, wo Analysen ausschließlich auf qualitativen Methoden fußen, werden soziale Folgen häufig nur am Rande erwähnt.
- Soziale Folgenabschätzungen werden vielfach von Angehörigen des öffentlichen Dienstes durchgeführt, die keine sozialpolitischen Erfahrungen besitzen. Häufig fehlen schriftliche Leitlinien, Schulungen und Ad-hoc-Unterstützung.
- Aufgrund von Ressourcenbeschränkungen haben Beamtinnen/Beamte häufig keine Möglichkeit, Sachverständige von außen hinzuzuziehen.
- Keine oder ineffiziente Anhörung von Interessenvertretungen. Die Konsultation von Interessensgruppen ist ein potentiell wirksamer Mechanismus zur Qualitätskontrolle und kann als wichtige Daten- und Informationsquelle fungieren.

Zeitgleich mit der aus PROGRESS-Mitteln finanzierten Studie wurden Anstrengungen unternommen, Sozialbilanzen im Rahmen des integrierten Folgenabschätzungssystems der Europäischen Kommission zu forcieren, z. T. als Reaktion auf eine externe Evaluierung des Systems, die Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt hatte.<sup>8</sup> Die Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (GD EMPL) gab zwei Studien über Methoden für Ex-ante-SFA in Auftrag:

- „Study Assessing the Employment and Social Impacts of Selected Strategic Commission Policies“ (veröffentlicht im Januar 2009);<sup>9</sup>
- und „Study on Methodologies Applied for the Assessment of Employment and Social Impacts“ (veröffentlicht Anfang 2010).<sup>10</sup>

Darüber hinaus wurden Anleitungen erstellt, auf die Generaldirektionen, die mit SFA nicht unmittelbar vertraut sind, bei der Vorbereitung integrierter Folgenabschätzungen zurückgreifen können. Insbesondere:

- „Guidance for assessing Social Impacts within the Commission Impact Assessment System“ (17. 11. 09);<sup>11</sup>

8 The Evaluation Partnership, *The Evaluation of the Commission's Impact Assessment System. Final Report*, April 2007, S. 45. [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/tep\\_eias\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/tep_eias_final_report.pdf)

9 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2279&langId=en> (durchgeführt von ECORYS Nederland BV und Idea Consult NV)

10 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5543&langId=en> (durchgeführt von ECORYS Nederland BV und IZA)

11 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4215&langId=en>



- „Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments“ (06. 05. 11).<sup>12</sup>

## Erfahrungen im Gastgeberland: Überblick

Belgien ist ein Bundesstaat, der sich aus der Region Brüssel-Hauptstadt, der flämischen Region und der wallonischen Region zusammensetzt. Auf allen Ebenen gehen Politikmaßnahmen mit potentiell erheblichen sozialen Folgen einher. Gegenwärtig gibt es Ex-ante-Mechanismen zur FA mit einer Sozialbilanz-Komponente auf Bundesebene (Belgien), und zwar in Form einer seit 2004 bestehenden Nachhaltigkeitsprüfung, sowie in Flandern in Form einer Gesetzesfolgenabschätzung (GFA; seit 2005). Beide Mechanismen zielen auf eine gleichzeitige Betrachtung wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Auswirkungen ab. In der flämischen Region wurde unlängst eine gesonderte Folgenabschätzung für die Dimension von Kindern/Jugendlichen in das GFA-System aufgenommen. Die Entwicklungsarbeit an einer Sozialverträglichkeitsprüfung in der Region Brüssel und die Bemühungen um eine intensivere Prüfung möglicher Armutfolgen im flämischen GFA-Mechanismus sind in Gang (zwei SFA-Pilotmodelle sind in Vorbereitung). Regierungsentscheidungen müssen bei der Vorlage an den MinisterInnenrat prinzipiell einem Nachhaltigkeits-Schnelltest unterzogen werden. Eine Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) ist verpflichtend für jede Bestimmung, die für BürgerInnen, Unternehmen und Organisationen ohne Erwerbzweck von Belang ist. Die Nachhaltigkeitsprüfungen sind nicht öffentlich zugänglich. In der flämischen Region ist eine „ordnungspolitische Agenda“ verfügbar, GFA werden nach einer entsprechenden Billigung durch die flämische Regionalregierung in einer Datenbank veröffentlicht. Generell findet über verschiedene Beiräte eine umfassende Konsultation zu Politikvorschlägen statt. Die sozialpartnerschaftlichen Organisationen spielen eine wichtige Rolle bei SFA, insofern als sie im Nationalen Rat für Arbeit (Bundesebene) und den entsprechenden Instanzen auf regionaler Ebene vertreten sind.

Obwohl im Rahmen der SFA-Mechanismen eine große Zahl von Vorschlägen zu prüfen ist, besteht in der Praxis ein beträchtlicher Verbesserungsbedarf. Es wäre möglich, die soziale Komponente von Folgenabschätzungen wesentlich auszubauen. Die SFA besteht hauptsächlich im Ausfüllen eines Sondierungsformulars, das der Gesetzesakte beigelegt wird; seit 2007 wurde eine einzige vollständige Nachhaltigkeitsprüfung abgewickelt. Das flämische GFA-System kann mit besseren Resultaten

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/sec\\_2011\\_0567\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_0567_en.pdf)



aufwarten, bietet aber ebenfalls Spielraum für Verbesserungen.<sup>13</sup> Wie sich zeigt, finden zahlreiche Vorab-Sozialevaluierungen im Kontext des normalen Entscheidungsprozesses ad hoc und in weniger offiziellen Verfahren statt.

## Erfahrungen im Gastgeberland: Werkzeuge, Ressourcen, Fachwissen

Die belgische Regierung hat in die Einrichtung riesiger Datenbanken („Data Warehouses“) investiert, mit denen eine ganze Reihe von Verwaltungsdatenquellen miteinander verknüpft werden kann. Die ursprüngliche Absicht bestand darin, Administrationskosten einzusparen und die Verwaltung der Arbeits- und Sozialschutzpolitik zu erleichtern. Behörden und Bildungseinrichtungen haben in Werkzeuge investiert, um diese Datenquellen zu verwerten und für soziale Evaluierungen zur Geltung zu bringen. Zu diesen Organen zählen allen voran das Bundesplanungsbüro, der Föderale Öffentliche Dienst Soziale Sicherheit, das Studienwerk der flämischen Regierung, das IWEPS (Institut Wallon de l’Evaluation, de la Prospective et de la Statistique) und die Brüsseler Beobachtungsstelle für Gesundheit und Wohlfahrt. Die Regierung in Flandern hat mehrere Unterstützungszentren („steunpunten“) eingerichtet. Es handelt sich um Forschungskonsortien mit Hochschulbasis, mit dem Zweck, zügig wissenschaftliche Hilfe für die Politik bereitzustellen.

14

Die belgischen VertreterInnen erachteten es insgesamt als Stärke des belgischen Systems, dass sowohl innerhalb als auch außerhalb der staatlichen Sphäre eine beträchtliche Zahl von Fachleuten tätig und eine solide Datenversorgung gegeben ist. Relative Schwachpunkte der belgischen SFA betreffen einen lückenhaften Konsens über die anzupeilenden Schlüsselergebnisse, Schwierigkeiten im Zugriff auf relevante Verwaltungsdaten und ein Manko an Ressourcen, um die verschiedenen ExpertInnen zusammenzubringen.

<sup>13</sup> Eine umfassende Evaluierung zur Ex-ante-Begutachtung belgischer Gesetzesinstrumente findet sich im OECD-Bericht „Better regulation in Europe – Belgium“: [http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en\\_2649\\_34141\\_45707132\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34141_45707132_1_1_1_1,00.html)



## C. Politikinstrumente und Erfahrungen in den Peer-Ländern

### Prozess zur Anbahnung sozialer Folgenabschätzungen

Die im Juni 2010 veröffentlichte Studie zur SFA in den Mitgliedstaaten offenbarte einen voranschreitenden Entwicklungsstand von Ex-ante-Mechanismen für FA im Politikentscheidungsprozess (häufig darin integriert). Gleichzeitig wurde eine Reihe von Mängeln geortet:

„Die soziale FA steht in den meisten Systemen erst am Anfang. Sofern sie überhaupt angestellt werden, sind Sozialbilanzen häufig weniger weit gediehen als die Beurteilung von Haushalts- und Wirtschaftsfolgen. Es gibt nur wenige und zeitlich weit auseinander liegende Beispiele von FA mit einer eingehenden Analyse sozialer Folgen; wo vorhanden, betreffen sie oft Politikmaßnahmen zu bestimmten sozialen Zielen. [...] Diese Studie kommt nichtsdestotrotz zu dem Ergebnis, dass wirksame soziale FA möglich sind. Es gibt sowohl gebündelte als auch isolierte Beispiele für bewährte Verfahren [...]“

Es zeigte sich, dass die Abwicklung von sozialen Evaluierungen vor allem zwei Mustern folgt (mitunter kombiniert): Entweder als eine Facette integrierter Folgenabschätzungen (i. A. im Zuge von Wirtschafts- und Umweltfolgenabschätzungen), oder in Form spezifischer Verträglichkeitsprüfungen, die auf bestimmte Kategorien sozialer Folgen (Gleichstellung, Armut, Geschlechtergerechtigkeit usw.) Bezug nehmen.

Von den Peer Review-TeilnehmerInnen beantwortete Fragebogen legen den Schluss nahe, dass die Praktiken nach wie vor starke einzelstaatliche (und auch innerstaatliche) Abweichungen aufweisen.<sup>14</sup> Beispielsweise besteht in manchen Staaten die Verpflichtung, dass wichtige Grundsatzentscheidungen und Gesetzesvorschläge von sozialen Evaluierungen (u. U. eingebettet in umfassendere Folgenabschätzungen) begleitet werden. In Österreich etwa sind Gesetzesbeschlüsse seit 2001 zwingend mit einer SFA verknüpft; das betreffende Gesetz wird derzeit überarbeitet — ab 2013 soll ein überaus detailliertes FA-System in Kraft treten. In Norwegen (kein Mitgliedstaat) sind im Zuge von „Folgenprüfungen“, die mit offiziellen Studien, Regulierungen und Berichten an das norwegische Parlament einhergehen, bestimmte Sozialverträglichkeitsprüfungen vorgeschrieben. In Spanien gibt es eine relativ neue Zentralver-

<sup>14</sup> Bzgl. einzelner Länderberichte, vgl. <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2011/effective-ex-ante-social-impact-assessment>



waltungsinstanz, das sog. Amt für Evaluierung der öffentlichen Politik und Dienstleistungsqualität; zu seinen Zielen zählt die Verbesserung des Wissenstandes über Auswirkungen öffentlicher Vorhaben und Programme und die Verbesserung der Transparenz und Nachprüfbarkeit in der Verwaltung öffentlicher Ressourcen. Darüber hinaus hat das Amt spezifische Begutachtungsberichte erstellt. In Finnland verfolgen verschiedene Sektoren des Staatsapparats eigene Konzepte (z. T. mit eigenen Anforderungen) für die Durchführung von Folgenabschätzungen nach sozialen Gesichtspunkten. In manchen Fällen werden von Kommunalbehörden auch Folgenabschätzungen zu gesundheitsbezogenen und sozialen Aspekten eingefordert. In Irland werden eigene FA für offizielle Politikmaßnahmen der Regierung durchgeführt (z. B. Vermerke zu Strategieerklärungen der Regierung, Ausgabenschätzungen und Jahreshaushalt, Nationaler Entwicklungsplan, EU-Pläne, -Programme und -Rechtsentscheidungen), wobei allerdings verschiedene Aspekte wie Armut, Geschlechtergleichstellung, ländliche Entwicklung, Beschäftigung oder Behinderungen getrennt behandelt werden. In Frankreich gibt es abgesehen von einer formalen Anforderung für Ex-ante-Bewertungen einen gut ausgestatteten Nationalfonds für Experimente zugunsten Jugendlicher („*Fonds d’expérimentation pour la jeunesse*“<sup>15</sup>), der nach der Evaluierung der Mindesteinkommensregelung 2009 (*Revenu de Solidarité Active* – rSa, aktives Solidareinkommen) ins Leben gerufen wurde. Der Fonds verfügt für die Periode 2009–2011 über ein Budget von € 230 Mio. Dies kann insofern als eine „Ex-ante-Abschätzung“ betrachtet werden, als das Prozedere Pilotprogrammen ähnelt.

Als Gegenpol fungieren Zypern, Luxemburg und Griechenland, wo es keinerlei Anforderung zur Abhaltung von FA gibt (abgesehen von solchen im Rahmen von ESF-Projekten). Es ist beachtenswert, dass die VertreterInnen dieser drei Staaten in besonderem Maße auf die begrenzte Verfügbarkeit von Werkzeugen und Ressourcen für die Durchführung von SFA aufmerksam machten. Dies ist ein möglicher Hinweis darauf, dass der formale Zwang zur Erstellung von sozialen Evaluierungen in betreffenden Staaten eine effektive Dynamik anstößt, geeignete Werkzeuge/Ressourcen zu entwickeln und in Fachwissen zu investieren. Andererseits ließe dies auch darauf schließen, dass in Staaten mit begrenzten Werkzeugen/Ressourcen für die Abhaltung von SFA die Regierung den pragmatischen Standpunkt vertritt, dass es kaum sinnvoll wäre, derartige Prüfungen obligatorisch zu machen.

Nach Ansicht eines Mitglieds des Europäischen Netzwerks zur Bekämpfung der Armut (EAPN) werden soziale Folgenabschätzungen viel öfter als Propaganda denn als tatsächliche Beurteilungen möglicher Auswirkungen unterschiedlicher Szenarien

<sup>15</sup> <http://www.jeunes.gouv.fr/ministere-1001/actions/fonds-d-experimentation-pour-la-1038/>



wahrgenommen. Dies sei auf den formalen, abgeschotteten Charakter des Beurteilungsprozesses zurückzuführen, weshalb kaum Aussichten darauf bestünden, dass SFA dazu beitragen, Politikentscheidungen mit potentiell negativen Sozialfolgen zu verhindern. Folgende mögliche Ursachen für diesen Befund können angeführt werden:

- Fehlen allgemein anerkannter Sozialstandards (wie z. B. bei Umweltagenden);
- Geringerer Stellenwert der Sozial- gegenüber den Naturwissenschaften;
- Die engen — und möglicherweise widersprüchlichen — Verbindungen zwischen Sozialbilanzen und dem Entscheidungsprozess.

EAPN spricht sich dafür aus, dass die SFA mit einem zweckmäßigen Organisationschema versehen wird, verknüpft mit Transparenzerfordernissen und eingeflochten in ein einheitliches Rahmenwerk mit eindeutigen Regeln für Ex-ante-SFA, was Konsultationen, Teilnahme und Monitoring anbelangt.

## Werkzeuge und Ressourcen für die Vorbereitung von Sozialbilanzen

Die TeilnehmerInnen waren gebeten worden, im Fragebogen Fallstudien von sozialen Evaluierungen zu beschreiben, die bei der Peer Review diskutiert werden könnten. Obwohl es sich dabei um Beispielfälle handeln sollte, bei denen eine bestimmte Reihe von Methoden und Instrumenten zum Zug kam, beinhaltete die Mehrzahl der von den TeilnehmerInnen präsentierten Fälle *Mikrosimulationsmethoden* bzw. *quantitative Analysen zu Verwaltungsdaten oder Mikrodaten zu Haushaltseinkommen*.

Es wurden standardmäßige statische MSM, kombiniert mit umfassenden repräsentativen Haushaltsbefragungen durchgeführt, um Veränderungen bei Geldzuwendungen oder Sozialprogrammen zu analysieren (Belgien, Irland und Spanien) und den Effekt indirekter Steuerreformen auf Haushaltsbudgets zu messen (Zypern und Irland). Ergänzend zu MSM wurden Verhaltensmodelle eingesetzt, um Reformen zu untersuchen, mit denen die Bereitschaft zur Erwerbsaufnahme gefördert werden sollte (Belgien). Dynamische MSM kamen zum Zug, um die finanzielle Tragfähigkeit und die Angemessenheit der aktuellen Rentenpolitik zu begutachten (Belgien und Frankreich) sowie um Modellabbildungen der zukünftigen Angebots- und Nachfrageentwicklung bei ÄrztInnen (Frankreich) zu erstellen. Es wurden administrative Daten herangezogen, um Veränderungen in Programmen mit Geldzuwendungen zu erforschen (Zypern und Belgien). In manchen Fällen wurden die Verwaltungsdaten mit Elementen aus Einkommensbefragungen ergänzt (Belgien) oder auf die eine oder



andere Weise an die EU-SILC Daten angeglichen (Zypern). Mithilfe von Modellfamilienanalysen wurden Neuerungen dahingehend untersucht, welche Auswirkungen sich auf eine große Haushaltszahl in einem kleinen geografischen Gebiet einstellen (Irland). Frankreich lieferte zwei Beispiele, bei denen mittels „Random assignment“ (Zufallszuweisung zu Kontrollgruppen) Ex-post-Bewertungen vorgenommen wurden. Kein anderer Staat griff explizit auf dieses Verfahren zurück, doch wurden vereinzelte Beispiele angeführt, wo Politikprojekte ohne „Random assignment“ gesteuert wurden (Belgien). In einem Beispiel kam eine eigens beauftragte Studie zur Anwendung (Belgien). Qualitative Studien wurden mehrfach angeführt (Belgien, Irland und Spanien), und auch die Anhörung von Interessenvertretungen wurde von einigen Staaten als Instrument genannt (Irland und Spanien).

Die TeilnehmerInnen äußerten sich darüber, wie stark sich öffentliche Verwaltungen für die Durchführung von SFA auf externe Organisationen stützen; wie zu erwarten, traten beträchtliche Unterschiede zu Tage. In Österreich beispielsweise besteht die Hoffnung, dass die neue Erfordernis zur Vorlage von Sozialbilanzen dazu führen wird, dass sich öffentliche Verwaltungen mit allen entsprechenden Kompetenzen ausstatten. Ähnlich Finnland, wo für die Abschätzung sozialer Folgen offenbar so gut wie nicht auf externe AuftragnehmerInnen zurückgegriffen wird — wobei die TeilnehmerInnen dies jedoch als unerwünschte Entwicklung qualifizierten. Im Gegensatz dazu stützen sich etwa Spanien und Irland in großem Umfang auf externe AuftragnehmerInnen für Ex-ante-SFA. Die spanischen TeilnehmerInnen erachteten dies als unerwünschte Praxis, Irland äußerte sich eher pragmatisch. In Frankreich werden im Vorfeld durchgeführte Folgenabschätzungen überwiegend behördenintern abgewickelt, während mit der nachträglichen Bewertung zufällig ausgewählter Experimente i. A. externe Forschungsinstanzen betraut werden. In Griechenland erfolgt die nachträgliche Evaluierung von Programmen und Politikmaßnahmen für gewöhnlich durch private Beratungsdienste. Bildungs- und Forschungseinrichtungen werden kaum hinzugezogen, nur vereinzelt wirken WissenschaftlerInnen/ForscherInnen im Rahmen privater Beratungsverträge an spezifischen Evaluierungsteams mit.



## D. Diskussionen im Verlauf des Peer Review-Seminars

In einer Einführungssitzung brachten das Gastgeberland und die DG EMPL Grundsatzzinformationen ein. Die anschließenden vier Arbeitssitzungen waren folgenden Themenfeldern gewidmet: „Randomisierte kontrollierte Studien und andere Pilotversuche“; „Folgenbewertung für äußerst gefährdete bzw. kleine Gruppen“; „Anhörung von Interessensgruppen und partizipative Evaluierung“; sowie „Mikrosimulation“. In einer Plenartagung wurden zwei herausragende Beispiele für den Gebrauch von MSM behandelt. Allgemeine Fragen wurden in einer Schlusssitzung diskutiert. Dieser Abschnitt bietet eine Zusammenfassung dieser Vorträge und Diskussionen.<sup>16</sup>

### Die Herangehensweise der Kommission an die SFA

Einleitend wurden die Vorgehensweise der Kommission im Zusammenhang mit der SFA sowie ihre Standpunkte hinsichtlich der für Ex-ante-SFA verfügbaren Methoden, Instrumente und Datenbeständen erörtert. Das Konzept der Kommission ist dezentral angelegt: Die einzelnen Generaldirektionen sind für die eigenen sozialen Evaluierungen verantwortlich, Unterstützung wird von einer zentralen Dienststelle innerhalb der GD EMPL geboten. Eine solche Vorgehensweise ist weder schnell noch einfach. Sie erfordert umfassende Sensibilisierungsarbeit und Schulungen, ist aber lohnend, da dank der analytischen Überprüfung von Entscheidungen und Legislativentwürfen sich deren Qualität mittel- bis langfristig verbessern dürfte. Jedes Jahr werden an die 100–120 Folgenabschätzungen durchgeführt.

Wirksame FA müssen möglichst früh im Politikgestaltungsprozess ansetzen, wofür ein entsprechendes Engagement der Politikverantwortlichen eine Voraussetzung ist. Vor der Durchführung einer Folgenabschätzung ist von den Politikverantwortlichen eine Reihe von Fragen zu stellen.

- Welche Art der Intervention soll begutachtet werden?
- Welche Ergebnisvariablen sind von Belang?
- Welches Differenzierungsmaß ist gefordert?
- Müssen unmittelbare und Langzeitfolgen getrennt betrachtet werden?

<sup>16</sup> Der Beitrag des Gastgeberlandes ist vor allem in Teil B enthalten.



- Welche realen Sachzwänge stellen sich? Welche internen und externen Fachressourcen können mobilisiert werden? Wie viele zuverlässige Finanzierungsmittel stehen zur Verfügung?
- Ist Quantifizierung möglich? Welche Daten sind verfügbar? Wie sähe die zukünftige Entwicklung aus, wenn die Intervention unterbleiben würde?

Es muss einen Evaluierungs- und Folgenabschätzungszyklus geben, wo die aus der Beurteilung gewonnenen Erkenntnisse in die nächsten FA einfließen können; begleitend muss ein laufender Dialog zwischen Politikgestaltenden und Analyseverantwortlichen stattfinden.

Es steht außer Zweifel, dass sich bestimmte Effekte — etwa auf die Arbeits- oder Lebensqualität — nur bedingt quantifizieren lassen. Doch auch in solchen Fällen ist eine rein qualitative Analyse in der Lage, die Debatte zu bereichern. Wenn genügend hochwertige Daten verfügbar sind, können erweiterte Modellbildungstechniken eingesetzt werden, sofern bestimmte Zwecke dies erfordern. Auf Mikrodaten gestützte Modellierungen werden wahrscheinlich zunehmend an Bedeutung gewinnen. Insofern wird der Bedarf an kohärenten Datenquellen steigen. Obwohl Anstrengungen unternommen wurden, um auf europäischer Ebene umfassendere und besser vergleichbare Datensätze zu erstellen, sind die einzelstaatlichen Daten vielfach noch immer von höherer Qualität. In einigen Mitgliedstaaten ist die Regionalisierung mitunter ein problematischer Aspekt.

20

## Randomisierte kontrollierte Studien und andere Pilotverfahren

In dieser Sitzung wurden Erfahrungen mit *randomisierten kontrollierten Studien* (RCT) und anderen Pilotmechanismen als Form von Ex-ante-Folgenabschätzungen debattiert.

In Belgien wurde eine Pilotstudie zu einer Regelung über Geldzuweisungen an Menschen mit Behinderung durchgeführt. Es handelte sich um ein Experiment, das sehr kleine Stichproben enthielt, sodass die Studie eher qualitativ als quantitativ angelegt war. Das Instrument erwies sich als praktikabel, jedoch war es aufgrund der geringen Stichprobengröße nicht möglich, stichhaltige Erkenntnisse zu erhalten, die sich hätten extrapolieren lassen. In Finnland wurden Pilotstudien zur Prüfung zweier Varianten von Steuervergünstigungen für hauswirtschaftliche Versorgung durchgeführt. Es fanden Versuche in mehreren finnischen Regionen statt, mit dem ausdrücklichen Ziel, Faktenmaterial zu erarbeiten, das in die Entscheidung über die national umzu-



setzende Politikvariante würde einfließen können. In Frankreich wurden im Zeitraum 2008–2010 in einer großflächigen Versuchsreihe mehrere Varianten des „rSa“ (aktives Solidareinkommen) geprüft, eines Instruments, das Arbeit lohnend machen und ein Mindesteinkommen sichern soll. Das „rSa“ wurde in einer Reihe französischer Gebiete umgesetzt, die insgesamt 10% der Landesbevölkerung vereinen. Im Anschluss wurde ein dediziertes Budget für soziale Experimente eingerichtet, heute bekannt als Fonds für soziale Experimente der Jugendförderung („*Fonds d’expérimentation sociale pour la jeunesse*“). Bislang sind von dem Fonds drei Kampagnen zur Einreichung von Vorschlägen ausgegangen — insgesamt 40 einzelne Aufforderungen —, deren Schwerpunkt auf Bildungs- und Jugendpolitik lag. Die Evaluierungserfordernisse werden von einem bereichsübergreifenden Wissenschaftsausschuss, an dem überwiegend ÖkonomInnen mitwirken, aufgestellt.

Randomisierte kontrollierte Studien (RTC) können sich als nützliches, zugkräftiges Instrument behaupten, sofern es gut konzipiert und professionell abgewickelt wird. Der theoretische Reiz der Randomisierung ergibt sich daraus, dass es möglich werden soll, „Selektionsprobleme“ zu vermeiden.<sup>17</sup> Die RTC-Methode wirft gewichtige moralische Probleme auf, da einer Gruppe Vorteile zugesprochen werden, die einer anderen vorenthalten werden. Um ethischen Einwänden zu begegnen, könnte die Randomisierung geografisch oder zeitlich abgestuft erfolgen. In Frankreich gibt es gesetzliche Bestimmungen zu RTC; dies ist eine potentiell sinnvolle Lösung, um Akzeptanz in der Öffentlichkeit zu schaffen. Bei solchen Experimenten ist Offenheit geboten: Aufgrund ihrer oftmals hochgradigen Komplexität sind eindeutige, einfache Aussagen erforderlich, um Missverständnissen vorzubeugen. Für eine ordnungsgemäße Abwicklung ist nicht nur eine lange Vorlaufzeit, sondern auch eine substanzielle Budgetausstattung notwendig, die zumindest 2–3 Jahre nach der Intervention aufrecht bleiben muss. Diese Form der Experimente erfordert ein hohes Maß an Professionalität seitens jener, die mit der Abwicklung betraut sind; gleichzeitig müssen die mit der konkreten Handhabung betrauten Personen noch vor dem Start der Experimente eine Schulung erhalten.

Die Ergebnisse derartiger Versuchsreihen sind sicherlich imstande, Politikentscheidungen zu unterstützen, doch muss akzeptiert werden, dass PolitikerInnen eine breite Perspektive einnehmen. Wenn ein großes Experiment mit hoher Sichtbarkeit initiiert wird, ist es für Politikverantwortliche mitunter nicht einfach, von einem Vorschlag abzurücken, selbst wenn die Ergebnisse enttäuschend ausfallen. Randomi-

<sup>17</sup> Dieser Fachbegriff bezieht sich auf die Unterschiede zwischen Personen, die von einem Programm betroffen bzw. nicht betroffen sind. Letztere sind mit herkömmlichen Statistikmethoden nur schwer (oder gar nicht) erfassbar.



sierte kontrollierte Studien gestatten aber immerhin eine Gegenüberstellung verschiedener Konzepte der Politikumsetzung.

Nicht immer ist es sinnvoll, randomisierte Experimente zu verwenden. In vier Fällen ist soziale Erprobung nicht zielführend: — Wenn eine soziale/finanzielle Notfallsituation ansteht; — wenn bereits umfassendes Evidenzmaterial vorhanden ist (z. B. Rentenreformen); — wenn die Definition einer Reform nicht weit genug gediehen ist; — wenn Randomisierung gesetzlichen Anforderungen zuwider läuft. Aus praktischer Sicht setzen RTC umfangreiche und hochwertige Datensätze voraus; zudem muss die Ergebnismessung über kurzfristige Aspekte hinausgehen. Wenn für den benötigten Zeitrahmen keine ausreichenden Mittel zur Verfügung stehen, sind RTC möglicherweise nicht der beste Ansatz.

## **Bewertung der Folgen für stark gefährdete bzw. kleine Gruppen**

Bei der Beurteilung der Auswirkungen von Politikvorschlägen auf kleine oder stark gefährdete Gruppen ist die Verwendung von Standard-Befragungsdaten häufig nicht möglich. Der Grund dafür liegt in der geringen Stichprobengröße, oder weil die betreffenden Gruppen in Befragungen nicht erfasst werden (u. a. Obdachlose, Roma und Menschen in Institutionen). Je nach den gegebenen Umständen kann auf qualitative Forschung — Mikroerhebungen, mündliche Befragungen und Fokusgruppen — oder Verwaltungsdaten zurückgegriffen werden.

Ein Beispiel für eine kleine und zugleich tendenziell stark gefährdete Gruppe sind Fahrende in Irland oder Roma.<sup>18</sup> Anhand eines Beispiels wurde der Zusammenhang zwischen dem Leben in Übergangsunterkünften und dem Gesundheitszustand der betreffenden irischen Fahrenden dargestellt. Es ist ein schwieriges Unterfangen, die irischen Fahrenden anzusprechen, da sie in der Vergangenheit in Studien stets unberücksichtigt geblieben sind und große Scheu vor offiziellen Einrichtungen haben; insofern wurden Evaluierungen von den Betroffenen selbst durchgeführt, mit Unterstützung von ExpertInnen und unter Nutzung von Finanzmitteln einer externen Stelle. Als Methode kamen qualitative Analysen zum Zug, unter Verwendung von Mikroerhebungen, persönlichen Gesprächen und Fokusgruppen. Diese besondere Folgenabschätzung förderte zwar keine greifbaren Ergebnisse zu Tage, doch immerhin gilt es als unumstritten, dass Amtspersonen stärker auf die Gesundheits- und Unterkunftssituation der Fahrenden aufmerksam gemacht werden konnten.

<sup>18</sup> Bei den „Irish Travellers“ handelt es sich um eine einheimische Minderheitengruppe mit nomadischer Tradition. Sie sind irischen Ursprungs, jedoch überwiegend im Vereinigten Königreich und in den USA anzutreffen



Anhand zweier Beispiele wurde die Verwendung von Verwaltungsdaten zum Ausgleich von Schwachstellen in Befragungsdaten veranschaulicht. In Belgien kam ein MSM (gestützt auf Verwaltungsdaten aus 20 unterschiedlichen Beständen) zum Einsatz, um Prognosen und Monitoring im Zusammenhang mit dem nationalen Armutsziel anzustellen. In Zypern musste für eine Vorab-SFA einer Mindesteinkommensregelung für bedürftige Pensionierte zusätzlich zu den EU-SILC-Daten auf exakte Angaben zum Bezug staatlicher Leistungen zurückgegriffen werden, um die Angaben der Betroffenen im Hinblick auf die Bedürftigkeitsprüfung zu verifizieren (unterschiedliche Handhabung verschiedener Einkommensquellen — ein Aspekt, zu dem die EU-SILC keinen Aufschluss gaben). Verwaltungsdaten können, insbesondere in Verbindung mit Befragungsdaten, zusätzliche Möglichkeiten eröffnen. Verwaltungsdaten können häufig mit vergleichsweise geringem Kostenaufwand verfügbar gemacht werden; zudem gibt es kaum Beschränkungen hinsichtlich der Stichprobengrößen, sodass auch Auswirkungen auf regionaler/lokaler Ebene bzw. auf relativ kleine Gruppen abgedeckt sind. Verwaltungsdaten entsprechen häufig eher dem aktuellen Stand als Befragungsdaten, zudem besteht ein engerer Bezug zu Politikvariablen. Aufgrund von Datenschutzbestimmungen oder gesetzlichen Auflagen unterliegt die Nutzung jedoch möglichen Einschränkungen. Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, dass aufgrund von Befragungsdaten entwickelte Standardindikatoren (z. B. Armutsgefährdung, also das Risiko, unter 60% des Medianeinkommens abzugleiten) sich nicht direkt berechnen lassen, da nicht alle Daten in Verwaltungsaufzeichnungen verfügbar sind.

## Anhörung von Interessenvertretungen, partizipative Evaluierung

Von TeilnehmerInnen wurden einzelne Beispiele für die Anhörung von Interessenvertretungen und partizipative Evaluierungsvorgänge im Zusammenhang mit Ex-ante-SFA angesprochen. Dabei stellte sich heraus, dass die Staaten sich dessen bewusst sind, dass bewährte Verfahren relativ dünn gesät sind und eine gute Konsultation von Interessensgruppen kein leichtes Unterfangen darstellt. In Spanien wurde erörtert, auf welche Weise Evaluierung im nationalen Eingliederungsplan eingebunden werden kann, ferner wurden einzelne Konzepte und Grundsätze für partizipative Evaluierung diskutiert. Insofern lieferte Spanien ein Beispiel dafür, wie der passende Kontext für erfolgreiche Evaluierungen geschaffen werden kann — nämlich durch die Förderung positiver sozialer Bedingungen und eines offenen, konstruktiven Klimas.

In der Darstellung der EAPN ging es um Sachzwänge und notwendige Elemente, um die Entwicklung voranzutreiben. Die mit Partizipation verknüpften Werte sind nicht unerheblich. Die Einbindung von Interessenvertretungen wirft in jedem Fall



die Machtfrage auf, und es ist von Anfang an zu berücksichtigen, dass es sich um ein asymmetrisches Verhältnis handelt. Grundsätzlich muss die Anhörung von Interessenvertretungen sowohl den Angehörten als auch den Anhörenden einen Nutzen bringen. Folgende Qualitätskriterien für die Anhörung von Interessenvertretungen können hervorgehoben werden (mitunter in Normen oder Standards verankert): — Konsultationen müssen in einem möglichst frühen Stadium des Entscheidungsprozesses und lange vor der Entscheidungsfällung stattfinden; — die Auswahl der betreffenden Interessensgruppen erfordert große Sorgfalt; — Interessenvertretungen bedürfen mitunter eines Kapazitätenaufbaus im Hinblick auf die Teilnahme an Anhörungen, die Partizipation muss gefördert werden (in Belgien etwa erhalten NRO Finanzmittel für Vorfelddararbeiten mit Armutsbetroffenen, damit sie wirksam direkte Beiträge liefern können); — für die Partizipation muss genügend Zeit veranschlagt werden; — Anhörungen sollten möglichst breit angelegt werden und nicht auf zweitrangige technische Details von Politikinitiativen beschränkt bleiben; — die Interessensgruppen müssen ein klares Bild davon haben, wie ihr Beitrag im Prozess zur Geltung kommt, und Rückmeldungen zu gemachten Beiträgen erhalten. Es ist möglicherweise sinnvoll, diese Qualitätskriterien in Normen bzw. Standards für Anhörungsverfahren festzuschreiben. Es wurden einige Beispiele für den selektiv breiteren Gebrauch von Online-Anhörungen umrissen. Hierin liegt ein mögliches wichtiges Zusatzinstrument, allerdings darf die digitale Kluft nicht außer Acht bleiben.

## Mikrosimulationen

In Irland werden statische Mikrosimulationsmodelle zu Steuer- und Transfersystemen („SWITCH“) durchgeführt; das Instrument ist das Eigentum eines unabhängigen Forschungsinstituts (ESRI). Die Grundlage bilden EU-SILC-Datenbestände, die in Irland um einige zusätzliche Fragen erweitert werden, um spezifische Informationen für Mikrosimulationen zu erfassen. Das Modell wird (zusammen mit Schulungs- und Unterstützungsmaßnahmen) allen beteiligten Regierungsstellen und sozialpartner-schaftlichen Dachorganisationen zur Verfügung gestellt. Bei allen wichtigen Politikinitiativen der Regierung, etwa der jährlichen Budgeterklärung, ist eine Art „Sozialverträglichkeitsprüfung“ verpflichtend; die verschiedenen Regierungsstellen machen dabei intensiven Gebrauch vom SWITCH-Modell.

In Frankreich kümmert sich das Amt für Forschung, Studien, Evaluierung und Statistik um ein statisches MSM zu Steuer-/Leistungsregelungen („INES“) und unterstützt gleichzeitig mehrere wichtige Organe der Regierung. Das Modell stützt sich auf Daten der französischen Arbeitskräfteerhebung, in die Verwaltungsdaten zu geleisteten Steuern und bezogenen Sozialleistungen einfließen; der daraus resultierende



Datenbestand ist überaus detailliert und eignet sich bestens für Mikrosimulationen zu Steuer- und Sozialleistungsmaßnahmen. Besonders intensiv zur Anwendung kam das Modell für die Beurteilung der einkommensrelevanten und verteilungspolitischen Auswirkungen verschiedener Varianten der „rSa“-Reform, denen unterschiedliche Annahmen über die Folgen des „rSA“ für das Arbeitskräfteangebot und die Häufigkeit von Nichtbeanspruchung zugrunde gelegt wurden (das Modell selbst beinhaltete keine Abschätzung der Folgen für das Arbeitskräfteangebot).

In Belgien war eine unabhängige, von der Regierung finanzierte Organisation für die Erarbeitung von Ratschlägen zur Bestandsfähigkeit und Angemessenheit der Altersversorgungspolitik zuständig. In jüngerer Vergangenheit wurde ein Modell namens MIDAS<sup>19</sup> erstellt, mit dem integrierte Einschätzungen der Effekte verschiedener rentenpolitischer Weichenstellungen vorgenommen werden können. MIDAS ist ein dynamisches MSM, das an den Output makroökonomischer Modelle angegliedert werden kann: Es erlaubt die Begutachtung der Verteilungswirkung bestimmter Ruhestandsregelungen in Verknüpfung mit ihrer finanziellen Tragfähigkeit.

Mikrosimulationsverfahren können sich als überaus leistungsstark erweisen, wenn zu Sparmaßnahmen eine Vorab-SFA vorgenommen werden soll. In einem aktuellen Projekt werden mithilfe von EUROMOD (siehe Anhang 2) die Auswirkungen von Sparmaßnahmen in sechs EU-Staaten begutachtet (Estland, Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und das Vereinigte Königreich — die Auswahl orientierte sich vor allem an der Schwere des Haushaltsdefizits). Es handelte sich zwar um keine Ex-ante-Abschätzung im engeren Sinne (Durchführung nach Ankündigung bzw. z. T. nach Verabschiedung der Maßnahme), doch veranschaulicht die Praxis, wie die betreffenden Staaten EUROMOD für Vorabevaluierungen hätten einsetzen können: Alle in der Studie verwendeten Daten lagen zeitlich vor der Ankündigung der Sparmaßnahmen. Es gilt als erwiesen, dass bei den Studien Faktoren wie „Trickle-down“-Effekte nicht erfasst wurden; zudem machte der heikle Charakter der Unternehmung deutlich, dass die Grenzen von Simulationen jedenfalls eindeutig abgesteckt werden müssen, insbesondere was die Hypothesen und den Zeitrahmen anbetrifft.

Mikrosimulation kann in Kombination mit Prognosemethoden zu Veränderungen der Einkommensverteilung auch dafür eingesetzt werden, die Fortschritte im Hinblick auf nationale Armutsziele zu beurteilen. Bei einem Projekt in Großbritannien gelangten diese Methoden zum Einsatz (Kombination aus „statischer Alterung“ und

<sup>19</sup> MIDAS ist ein Gemeinschaftsprojekt von Institutionen in Belgien, Deutschland und Italien und erhielt EU-Förderungen aus dem Sechsten Rahmenprogramm ([http://ec.europa.eu/research/fp6/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/research/fp6/index_en.cfm)). Siehe unter: [http://www.plan.be/publications/Publication\\_det.php?lang=en&TM=30&KeyPub=781](http://www.plan.be/publications/Publication_det.php?lang=en&TM=30&KeyPub=781)



statischer Mikrosimulation zu Steuern/Transferleistungen), um Vorhersagen zu einkommensbasierten Armutsmaßnahmen im Vereinigten Königreich im kommenden Jahrzehnt anzustellen. In Großbritannien ist diese Prognoseform auf der Grundlage der statischen Bevölkerungsalterung relativ einfach zu bewerkstelligen: Es existieren offizielle Vorhersagen zu zahlreichen der erforderlichen Variablen, und die Regierung stützt sich bei eigenen Steuerprojektionen auf diese offiziellen Prognosen. Überdies gibt es im Vereinigten Königreich solide Bestimmungen für die Indizierung von Steuern und Leistungen im Zeitverlauf. Es ist auch üblich, dass die Regierung Neuerungen bei Einkommenssteuern und Sozialleistungen mehrere Jahre im Vorhinein ankündigt.

Nicht alle Regierungen von EU-Staaten haben Zugang zu MSM für Steuer- und Transferregelungen; in manchen Staaten fehlen Modelle überhaupt, sei es inner- oder außerhalb des Staatsapparats. Die größte Hürde für deren Verwendung sind die Anfangskosten: MSM setzen ein langfristiges Engagement der betreffenden Organisationen voraus, die in die Entwicklung und Pflege der Modelle investieren müssen. Eine Feststellung lautete, dass die Erstellungskosten von MSM für kleine und große Staaten ähnlich hoch liegen, sodass Behörden kleinerer Staaten die Kosten eher als untragbar wahrnehmen. Andererseits wird das aktuelle EUROMOD-Projekt 2012 vollendet; ab diesem Zeitpunkt werden MSM zu Steuer- und Sozialmaßnahmen auf der Grundlage von EU-SILC-Daten für alle 27 Mitgliedstaaten verfügbar.

Der potentielle Nutzen von MSM wird häufig unterschätzt, z. T. weil viele der vorhandenen Modelle innerhalb staatlicher Organe angesiedelt und für die Öffentlichkeit kaum sichtbar sind. Betreibende und nutzende Instanzen von MSM müssen ermutigt werden, Einzelheiten zu den Modellen und Ergebnisse der Modellabbildungen öffentlich zu machen, um Debatten entsprechend zu bereichern. Eine Möglichkeit ist eine anwendungsfreundliche Webseite, die Öffnung des Quellcodes wäre eine weitere.

Es wurde auf den Unterschied zwischen statischen und dynamischen MSM eingegangen. Dynamische MSM sind u. U. dann notwendig, wenn die Bevölkerungsalterung oder andere demografische Veränderungen betrachtet werden sollen. Wenn der Aufbau eines Modells erst am Anfang steht, ist es sinnvoll, zunächst auf ein statisches MSM zu setzen. Anstatt das „Rad neu zu erfinden“, kann vorhandene Software wie EUROMOD und LIAM 2 eingesetzt werden. Wenn eine Wahl zwischen dynamischer Modellabbildung und statischer Alterung zu treffen ist, ist zweiterer für den Anfang der Vorzug zu geben.



## Wie zweckmäßig ist der teilweise/weitreichende/vollständige Rückgriff auf externe Evaluierung?

Hochwertige soziale Folgenabschätzungsverfahren erfordern sowohl interne (im Staatsapparat angesiedelte) als auch externe Fachressourcen. Die Hinzuziehung externer Fachkompetenzen ist in den meisten Fällen zweckmäßig. PolitikerInnen sind auch aus politischen Gründen gefordert, externen Input einzuholen. Interne Kompetenzen gewährleisten die sachgerechte Begleitung der Umsetzung vorgeschlagener Initiativen. Die vollständige Abhängigkeit von externen Kapazitäten wäre abträglich. Bei politisch heiklen Fragen ist es möglicherweise notwendig, sich verstärkt auf interne Ressourcen zu verlassen. Der interne Kapazitätenaufbau ist ein wichtiges Element. Beide Aspekte stehen keineswegs im Widerspruch zueinander: Je weiter gediehen die internen Kompetenzen, desto eher wird auch externe Unterstützung hinzugezogen werden. Allerdings dürfen die Stärken und Schwächen interner und externer Sachverständiger nicht klischeehaft betrachtet werden: Internes ExpertInnenwissen kann hochwertig sein und durchaus dem höchsten wissenschaftlichen Stand entsprechen; externe Sachverständige wiederum sind nicht in jedem Fall unabhängig, und es kann vorkommen, dass GutachterInnen ihre Arbeit dahingehend anlegen, dass ihnen auch zukünftige Aufträge zukommen.

Die thematischen Forschungsförderungszentren in Flandern („steunpunten“) sind ein Beispiel dafür, wie der Staat auf systematische Weise akademische Expertise einbringen kann. Ein Vertrag mit einem Forschungskonsortium erstreckt sich über fünf Jahre. Er gestattet akademischen Einrichtungen, mit einem mittelfristigen Zeithorizont Forschungsfragen zu einem bestimmten Themenfeld zu entwickeln. Es ist Kontinuität gegeben, und es können langfristige Beziehungen zu Politikverantwortlichen aufgebaut werden. Gleichzeitig sind die Mitglieder der akademischen Gemeinde bereit, im Bedarfsfall kurzfristige Politikunterstützung zu leisten (die Unterscheidung zwischen länger- und kurzfristiger Unterstützung wird zu Vertragsbeginn ausgehandelt). Interessenvertretungen wirken in Lenkungsausschüssen von Forschungsunterstützungszentren mit.

Das anerkannte, unabhängige Institut für Steuerstudien (IFS) in Großbritannien ist in der Lage, binnen kurzer Zeit Vorab-SFA anzustellen, wenn die Regierung neue Initiativen zu Fragen wie Einkommensbesteuerung, Sozialwesen, Sozialversicherungsleistungen oder Bildungsfinanzierung in Erwägung zieht. Falls notwendig, stellt das Institut die Grundannahmen der Regierung in Frage. Das Wissen, dass vom Institut Berechnungen dieser Art angestellt werden, erhöht in der Regierung den Druck, hochwertige soziale Folgenanalysen durchzuführen. Dies veranschaulicht ein Alternativmodell von SFA, wo bei der Beurteilung von Sozialfolgen noch vor der Umset-

---

zung von Maßnahmen die Gesamtgesellschaft ins Auge gefasst wird — wenngleich in einem weniger kontrollierten (keine Verpflichtung für das ISF) und durchgängigen Verfahren.

## **Wie können im Fall einer schwach ausgeprägten Evaluierungskultur die SFA-Kapazitäten verstärkt werden?**

Eine große Herausforderung bei der Umsetzung von Vorab-Sozialverträglichkeitsprüfungen stellt sich in Staaten mit schwach ausgeprägter Evaluierungskultur. Gesetzlich vorgeschriebene soziale Evaluierungen erhöhen selbstverständlich die Nachfrage, was Verwaltungen dazu ermutigen sollte, mehr Kapazitäten aufzubauen.

Zwei Beispielinitiativen zur Untermauerung einer Evaluierungskultur wurden kurz angeschnitten: Das Amt für Evaluierung der öffentlichen Politik und Dienstleistungsqualität (Spanien) und das norwegische Amt für Finanzplanung (DFØ), das dem Finanzministerium untersteht. Solche Einrichtungen, die die Entwicklung von Leitlinien wahrnehmen, den Kapazitätenaufbau vorantreiben und Beispiele für bewährte Verfahren zusammentragen können, sind jedoch keine Patentlösung. Es ist nach wie vor so, dass die Qualität von Sozialverträglichkeitsprüfungen nur selten bewertet wird; die Staaten müssen Wege finden, um den Standard zu überprüfen.

Tatsächlich ist das erwähnte Amt in Spanien nicht verantwortlich für eine radikale Veränderung der Evaluierungskultur im Land. Es handelte sich vielmehr um einen langsamen Prozess im Verwaltungsapparat, in Hochschulen und in anderen Forschungseinrichtungen. In Norwegen hat das DFØ die Aufgabe, alle von Ministerien durchgeführte bzw. beauftragte Evaluierungen zu erfassen. Die Webseite des Zentrums umfasst etwa 1.000 Evaluierungen in allen Bereichen, aus dem Zeitraum der letzten zehn Jahre. Darüber hinaus werden Vorträge veranstaltet, um Ministerien und andere Gruppen zur Durchführung von Evaluierungen zu ermutigen. Obwohl staatlich, agiert die Einrichtung weitgehend unabhängig — ein wichtiger Hinweis darauf, dass behördeneigene Instanzen sehr wohl selbständig sein können. In manchen Fällen ist die wissenschaftliche Unabhängigkeit sogar eine Erfordernis des Gesetzgebers.

Die Europäische Kommission könnte in Zukunft Forschungsinfrastrukturen zu Themen wie Lebensbedingungen, Arbeitsbedingungen und Armut finanzieren. Diese Initiative würde zum wissenschaftlichen Kapazitätenaufbau bei Problemstellungen beitragen, die auf europäischer Ebene einen engen Bezug zur sozialen Folgenabschätzung (SFA) aufweisen.



## E. Schlussfolgerungen und zentrale Erkenntnisse

Die meisten Peer-Länder machen die Feststellung, dass sie gegenwärtig nicht die optimalen Verfahren für Vorab-Sozialbilanzen in Gebrauch haben, wengleich beispielhaft einige wenige bewährte Praktiken hervorgehoben wurden. Staaten, denen die SFA Schwierigkeiten bereitet, müssen darauf aufmerksam gemacht werden, dass sie mit diesem Problem nicht alleine dastehen. Der gemeinsame Lernprozess kann wertvolle Anhaltspunkte eröffnen.

Bislang kommt die Abschätzung der sozialen Auswirkungen häufig erst im Anschluss an den Politikentscheidungsprozess zum Zug, während sie idealerweise fester Bestandteil des Prozesses sein sollte. Politikverantwortliche müssen möglichst früh gefordert sein, die Faktengrundlage, auf der ein Politikvorschlag beruht, darzulegen. Wenn kaum oder keine gesicherten Erkenntnisse zu den wahrscheinlichen Folgen vorhanden sind, ist u. U. ein Pilotprojekt in Erwägung zu ziehen. Allerdings kann selbst eine am Ende des politischen Entscheidungsprozesses durchgeführte soziale Evaluierung der Transparenz und Nachprüfbarkeit Vorschub leisten und die öffentliche Debatte bereichern.

Bei Sozialbilanzen werden Kinder häufig außer Acht gelassen, da sie in verfügbaren quantitativen Daten nur selten aufscheinen. Quantitative Analysen von Umfragedaten sollten zumindest die Auswirkungen auf Haushalte mit minderjährigen Kindern gesondert behandeln. Amtspersonen und ForscherInnen sollten ferner erwägen, ob qualitative Arbeit mit Kindern bzw. Beiträge einschlägiger Interessenvertretungen quantitative Analysen vervollständigen können.

Unter besonderen Umständen, vor allem bei großer Ungewissheit bezüglich verhaltensrelevanter Auswirkungen von Politikvorschlägen, können sich randomisierte kontrollierte Studien und sonstige Pilotversuche als leistungsstarke Instrumente erweisen — sofern mehrere Voraussetzungen erfüllt sind, etwa ein eindeutiger ethischer und gesetzlicher Rahmen, ein gut durchdachtes und transparentes Konzept und ein Budget- und Zeitplan, der dem Vorhaben gerecht wird. Häufig besteht jedoch eine Diskrepanz zwischen dem politischen Zyklus und der erforderlichen Zeitspanne, um ein Experiment oder ein Pilotprogramm umzusetzen und zu bewerten. Für PolitikerInnen ist es mitunter schwierig, große öffentlichkeitswirksame Versuchsprojekte fallen zu lassen, selbst wenn die Ergebnisse enttäuschend sind.

Methoden mit Rückgriff auf qualitative Forschungen müssen auf die besonderen Umstände der gefährdeten Gruppen, um die es in der jeweiligen Bewertung geht, abgestimmt werden. Mitunter scheuen Betroffene davor zurück, an Befragungen oder Fokusgruppen teilzunehmen. In manchen Fällen kann die Bewertungspraxis selbst Aufschlüsse über die Situation der betrachteten Gruppe liefern. Andererseits bringen manche Formen qualitativer Studien möglicherweise überaus dynamische, von der Basis ausgehende, partizipative Prozesse hervor.

Verwaltungsdaten sind eine mögliche wertvolle Ressource, über die vielfach mit geringem Kostenaufwand und in ausreichenden Stichprobengrößen verfügt werden kann, um regionale/lokale Folgen und die Auswirkungen auf relativ kleine Gruppen zu ermitteln. Verwaltungsdaten entsprechen häufig eher dem aktuellen Stand als Befragungsdaten, zudem besteht tendenziell ein engerer Bezug zu Politikvariablen. Zahlreiche Staaten greifen auf Verwaltungsdaten zurück, um Haushaltsumfragen zu verdichten und zuverlässigere quantitative Analysen und Mikrosimulationen anstellen zu können. Allerdings sind mögliche Datenschutzbeschränkungen zu berücksichtigen, und es erfordert u. U. einen gesonderten Vorgang, um Befragungsdaten zu Standardgrößen aufzubereiten.

30

Der notwendige Investitionsumfang für den Aufbau und die Wartung von Mikrosimulationsmodellen stellt eine Hürde für deren Gebrauch dar. Verwaltungsinstanzen, die die Entwicklung eigener MSM erwägen, sind indes gut beraten, existierende Beispiele (EUROMOD) und Softwarelösungen heranzuziehen, um die Arbeit zu erleichtern (EUROMOD: statisches MSM zu Steuer- und Transfersystemen; LIAM2, MODGEN: dynamische MSM). Hinsichtlich langfristiger Effekte ist es angebracht, zunächst mit vergleichsweise leicht umsetzbaren Modellen zur statischen Bevölkerungsalterung zu arbeiten und erst dann ein dynamisches MSM in Angriff zu nehmen. Die Mitgliedsstaaten und die Wissenschaftsgemeinde müssen sich in Erinnerung rufen, dass auf den Gemeinschaftsstatistiken über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) basierende Daten bei Bedarf mithilfe anderer Quellen erweiterbar und anpassbar sind. Um den Erfahrungsaustausch zu fördern und Hilfestellungen auf den Weg zu bringen, sollten Ergebnisse aus dem Umgang mit MSM und Einzelheiten zu deren Erarbeitung allgemein zugänglich gemacht werden (möglicherweise über einen internationalen Verband für Mikrosimulationen).

Hochwertige soziale Folgenabschätzungsverfahren erfordern sowohl interne (im Staatsapparat angesiedelte) als auch externe Fachressourcen. In den meisten Fällen ist es sinnvoll, externes ExpertInnenwissen hinzuzuziehen, aber die interne Kompetenz gewährleistet die sachgerechte politische Begleitung der Umsetzung vorge-schlagener Initiativen. Bei politisch heiklen Fragen ist es möglicherweise notwendig,



sich verstärkt auf interne Ressourcen zu verlassen. Obwohl es auf den ersten Blick nicht logisch erscheint, ist es im Interesse öffentlicher Verwaltungsorgane, Kompetenzförderung in Sachen SFA nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb staatlicher Instanzen zu betreiben: Je mehr nichtstaatliche Organe Sozialbilanzen anstellen, desto größer wird auch die entsprechende Nachfrage im öffentlichen Sektor.

Eine große Herausforderung bei der Umsetzung von Vorab-Sozialverträglichkeitsprüfungen stellt sich in Staaten mit schwach ausgeprägter Evaluierungskultur. Eigene Einrichtungen, die die Entwicklung von Leitlinien wahrnehmen, den Kapazitätenaufbau vorantreiben und Beispiele für bewährte Verfahren zusammentragen, sind hilfreich, aber keine Patentlösung. Die Schaffung einer Evaluierungskultur erfordert Zeit.

Der Umgang mit Vorab-SFA muss forciert werden, um die soziale Dimension von Europa 2020 zu verstärken. Alle EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und Interessenvertretungen müssen eine Rolle spielen, doch die Europäische Kommission befindet sich in einer besonderen Stellung, um entsprechende Bemühungen voranzutreiben. Beispielsweise könnte sie die Schaffung und Förderung eines Lernnetzwerkes erwägen, einen Wissensspeicher über SFA anregen (nach dem Vorbild der nicht mehr aktualisierten IA TOOLS Webseite) und Leitlinien bzw. einen Werkzeugsatz für die Anbahnung von Sozialbilanzen außerhalb der sozialpolitischen Bereiche von Europa 2020 (u. a. Energie-, Verkehrs- und Wirtschaftspolitik) auf den Weg bringen. Die Europäische Kommission hätte die Möglichkeit, im Dialog mit Regierungen über wahrscheinliche Sozialfolgen der Politikmaßnahmen in den Nationalen Reformprogrammen verstärkt auf die SFA Bezug zu nehmen.



# Anhang

## Soziale Folgenabschätzung — Begriffsbestimmungen

Es gibt keine allgemein akzeptierten Begrifflichkeiten rund um sozioökonomische Verträglichkeitsprüfungen, Sozialbilanzen, soziale Folgenabschätzungen usw. In den Leitlinien der Europäischen Kommission zum integrierten Folgenabschätzungssystem sind elf Arten sozialer Auswirkungen festgehalten:

- Beschäftigung und Arbeitsmärkte;
- Normen und Rechte hinsichtlich der Arbeitsplatzqualität;
- Soziale Integration und Schutz bestimmter Gruppen;
- Geschlechtergleichstellung, Gleichbehandlung und Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung;
- Einzelpersonen, Privat- und Familienleben, personenbezogene Daten;
- Governance, Teilhabe, ordnungsgemäße Verwaltung, Zugang zu Gerichten, Medienethik;
- Öffentliche Gesundheit und Sicherheit;
- Kriminalität, Terrorismus und Sicherheit;
- Zugang zu Sozialschutz-, Gesundheits- und Bildungssystemen und Auswirkungen auf diese;
- Kultur;
- Soziale Folgen für Drittländer.

Diese Liste ist überaus breit angelegt. In einer Studie wurde ins Treffen geführt, dass die überwiegende Mehrheit der sozialen Auswirkungen in eine relativ kleine Anzahl von Gruppen eingeteilt werden kann:

- i. Beschäftigung (einschl. Arbeitsmarktstandards und Rechte);
- ii. Einkommen;
- iii. Zugang zu Dienstleistungen (u. a. Bildung, Sozialdienstleistungen);
- iv. Wahrung der Grundrechte (einschl. Gleichberechtigung);



v. Öffentliche Gesundheit und Sicherheit.

**Literatur:**

The Evaluation Partnership — CEPS, *Study on Social Impact Assessment as a tool for mainstreaming social inclusion and social protection concerns in public policy in the EU Member States* (Studie über die Bewertung sozialer Auswirkungen als Instrument zur Einbeziehung von Fragen des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung in die staatliche Politik der EU-Mitgliedstaaten) Juni 2010, S. 5. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=750&newsId=935&furtherNews=yes>

Europäische Kommission, *Leitfaden zur Folgenabschätzung*, 15. Januar 2009, siehe Tabelle 2, S. 40ff. [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_de.pdf)

## EUROMOD-Mikrosimulationsmodell zu Steuer- und Transfersystemen

Im Rahmen einer der Plenartagungen stellte Silvia Avram vom Institute for Social and Economic Research (ISER) der University of Essex das Mikrosimulationsmodell „EUROMOD“ vor, das am ISER in Zusammenarbeit mit mehreren britischen Teams entwickelt wurde. Zum Zeitpunkt dieser Peer Review umspannte das Instrument die Steuer- und Leistungsmechanismen in neun EU-Staaten, neun weitere sollten in den darauf folgenden Wochen hinzukommen.<sup>20</sup> Das vollständige Modell für die EU-27 wurde für das erste Halbjahr 2012 in Aussicht gestellt.

Es handelt sich um ein statisches Modell, das jedoch mit Verhaltensmodellen oder anderen komplexeren Modellen kombiniert werden kann.

Im Moment beruht EUROMOD auf den Querschnittdaten aus EU-SILC. Eine Reihe weiterer Datenbestände aus einigen Staaten wurde mit diesem Modell vereinbar gemacht, insbesondere die Erhebungen über die Ausgaben der privaten Haushalte. Theoretisch steht dem Einsatz weiterer Datensätze in Verbindung mit EUROMOD nichts im Weg, er würde allerdings einen beträchtlichen Arbeitsaufwand erfordern (ISER erteilt diesbezüglich Ratschläge).

34

Eine besondere Stärke von EUROMOD liegt in seinem länderübergreifenden Charakter. Es wurde großer Aufwand betrieben, um die Länderdaten miteinander kompatibel zu machen, weshalb es sich wahrscheinlich um das beste verfügbare Werkzeug für vergleichende Mikrosimulationsanalysen handelt. Es besticht zudem durch seine Vielseitigkeit. Das Modell lässt Anpassungen zu, ohne dass Verschlüsselungsexperten in Statistiksoftwarepaketen hinzugezogen werden müssen. Dies erlaubt die Vornahme von „Austauschsimulationen“, bei denen die Effekte eines Politikinstruments aus einem Staat direkt für einen anderen simuliert werden können.

Gegenwärtig sind Politiksimulatoren für mehrere Staaten verfügbar. Als Regel gilt, dass Politikmittel per 30. Juni simuliert werden. Allfällige Schwankungen im Jahresverlauf sind deshalb nicht berücksichtigt. In den ersten Versionen gab es jährliche Simulationen zwischen 2005 und 2010. Für diese Staaten werden drei Datenbestände zur Verfügung stehen, die jeweils Querschnittdaten aus EU-SILC oder nationalen SILC-Versionen enthalten. Für andere Staaten ist die Zahl der verfügbaren Jahre und Datenbestände kleiner.

<sup>20</sup> Gegenwärtig ist das Modell für 18 Staaten verfügbar. Weitere Information bei: Holly Sutherland – ISER, University of Essex (<http://www.iser.essex.ac.uk/people/hollys>)



EUROMOD leistet keine lückenlose Simulation von sozialpolitischen Instrumenten, in erster Linie aufgrund von Datenbeschränkungen. Simuliert werden können: Direkte Einkommenssteuern, Sozialversicherungsbeiträge, die meisten beitragsunabhängigen Sozialleistungen, Arbeitslosenleistungen (z. T. mit Zugrundlegung von Vermutungen, aufgrund von Datenbeschränkungen), Mindesteinkommen, effektive Grenzsteuersätze und Ersatzraten sowie (in ausgesuchten Staaten) Nichtbeanspruchung und Steuerhinterziehung.

Die Hauptkomponenten sind in C++ geschrieben, jedoch erfordert die Anwendung keinerlei Programmierkenntnisse; die Politikparameter können in Excel bearbeitet werden, die Mikrodaten sind im Textformat.

Es ist zu berücksichtigen, dass EUROMOD keine eigentlichen Statistiken zu Tage fördert, sondern Mikrodaten, die ausgewertet werden müssen, um in die relevanten Indikatoren einfließen zu können. Dies lässt sich mit jedem beliebigen Statistikprogramm bewältigen.

Der geläufigste Gebrauch von EUROMOD betrifft die Abschätzung von Politikfolgen auf das Einkommen und die Einkommensverteilung. Das Modell kann beispielsweise dafür herangezogen werden, die potentiellen Effekte von Steuermaßnahmen auf die Beschäftigungsentwicklung zu ermitteln, indem Erwerbsanreizindikatoren berechnet werden.

EUROMOD weist ein Problem auf, das die ProgrammiererInnen zu lösen versuchen. Einkommensdaten in EU-SILC liegen im Jahresintervall vor, und es gibt kaum Anhaltspunkte zu Einkommensschwankungen unter dem Jahr. Es existiert zwar eine Variable für die Anzahl der Monate im Jahr, während derer Individuen in Arbeit stehen oder erwerbslos sind, und die ModellmacherInnen errechnen daraus die Dauer des Leistungsbezugs; aber dieser Schritt funktioniert nicht in allen Fällen einwandfrei. Insofern sind die gewonnenen Schätzungen nicht fehlerfrei, vor allem im Zusammenhang mit der Sozialhilfe.

Gegenwärtig stehen Erweiterungen und Verbesserungen für EUROMOD zur Debatte. Die DG EMPL hat zugesagt, diese Arbeit für weitere drei Jahre zu finanzieren. Zu den obersten Prioritäten zählt die Einführung demografischer Veränderungen im Modell, außerdem soll versucht werden, das Instrument dynamischer zu gestalten.







<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

## Entwicklung einer Wirksamen Sozialen Folgenabschätzung: Methoden, Instrumente und Datenquellen

Gastgeberland : **Belgien**

Peer-Länder : **Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Luxemburg, Norwegen, Österreich, Spanien, Zypern**

Interessenvertreter : **Coface, EAPN**

Folgenabschätzung, wie sie 2009 von der Europäischen Kommission in ihren Leitlinien zur Folgenabschätzung definiert wurde, ist ein Prozess, bei dem die potenziellen Auswirkungen einer bestimmten Politik eingeschätzt werden, bevor diese umgesetzt wird. Bei der sozialen Folgenabschätzung wird geprüft, welche Auswirkungen eine Politik auf soziale Indikatoren wie Armut und soziale Ausgrenzung haben kann und wie sie sich in die Strategie „Europa 2020“ für eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft einfügt. In der 2010 aktualisierten gemeinsamen Bewertung der sozialen Auswirkungen der Wirtschaftskrise und der ergriffenen politischen Maßnahmen durch den Ausschuss für Sozialschutz und die Europäische Kommission heißt es, dass die Mitgliedstaaten ihre Kapazitäten für die Bewertung der sozialen Auswirkungen ihrer wichtigsten Strategie- und Ausgabenentscheidungen ausbauen sollten, da Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen das Risiko bergen, die sozialen Auswirkungen der Krise weiter zu verschärfen.

Ausgehend von einer Peer Review zu sozialer Folgenabschätzung, die 2008 in der Slowakei stattfand, wurden in einer von der EU finanzierten Studie verschiedene Möglichkeiten untersucht, soziale Folgenabschätzungen in der EU umzusetzen, und Schlüsselbereiche aufgezeigt, in denen die Umsetzung verbessert werden könnte. Einer dieser Bereiche ist die Entwicklung von Instrumenten zur Messung der quantitativen Auswirkungen von politischen Maßnahmen, insbesondere dort, wo die derzeitigen Bewertungen vertieft werden sollten.

Belgien machte die soziale Folgenabschätzung während seiner EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2010 zu einem vorrangigen Ziel und sucht weiterhin nach Wegen, die Umsetzung solcher Folgenabschätzungen zu verbessern. Ein Austausch über die Methoden sozialer Folgenabschätzung wird dazu beitragen, die entsprechenden Verfahren in Belgien und in anderen Ländern zu verbessern.