



Beantwortung der Online-Konsultation der  
Europäischen Kommission

[http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation\\_2014/consultation\\_form\\_de.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation_2014/consultation_form_de.htm)

BUNDESARBEITSKAMMER  
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
T 01 501 65  
[www.arbeiterkammer.at](http://www.arbeiterkammer.at)  
DVR 1048384

Ihr Zeichen      Unser Zeichen      Bearbeiter/in      Tel **501 65** Fax **501 65**      Datum  
EU-GST/St/Do      Christoph Streissler DW 2168 DW 42168      29.09.2014

## Öffentliche Konsultation zur Überarbeitung der Kommissionsleitlinien für Folgenabschätzungen BAK Registrierungsnummer: 23869471911-54

Die Europäische Kommission hat mit 1.7.2014 eine Online-Konsultation zur Überarbeitung der Kommissionsleitlinien für Folgenabschätzungen eingeleitet. Die Bundesarbeitskammer (BAK) beteiligt sich an der öffentlichen Anhörung und beantwortet die von der Europäischen Kommission vorgegebenen Fragen wie folgt:

|                        |  |
|------------------------|--|
| Name                   | Bundesarbeitskammer  |
| Kontaktdaten:          |  |
| Anschrift              | Prinz-Eugen-Straße 20-22, 1040 Wien, Österreich                |
| Telefon:               | +431 50165 2168  |
| E-Mail:                | Christoph.Streissler@akwien.at                                 |
| Wohnsitzland           | Österreich   |
| Sprache Ihres Beitrags | Deutsch  |
| Art der Organisation   | Registrierte Organisation                                      |
| Registriernummer       | 23869471911-54   |
| Ihr Beitrag            | darf mit Ihren personenbezogenen Angaben veröffentlicht werden |

A) Hintergrundinformationen zur öffentlichen Konsultation

[...]

## B) Fragen:

Bitte beantworten Sie folgende Fragen oder nehmen Sie dazu Stellung.

Allgemeine Fragen zu den vorläufigen Leitlinien für Folgenabschätzungen (Anhang I)

**1. Die Folgenabschätzungsverfahren der Kommission bilden – im Einklang mit international bewährten Vorgehensweisen – ein integriertes System, das sowohl Kosten als auch Nutzenaspekte abdeckt, auf einer qualitativen und quantitativen Analyse beruht und Auswirkungen in wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Hinsicht erfasst. Ist dieser Ansatz Ihrer Meinung nach sinnvoll?**

Grundsätzlich hält die Bundesarbeitskammer (BAK) den dargestellten Ansatz einer rationalen Politikgestaltung für zweckmäßig. Sie ist aber davon überzeugt, dass dieser Ansatz auf mehrere Weisen an Grenzen stößt.

(a) Die Berücksichtigung von Kosten- und Nutzenaspekten erfordert zumeist, dass sehr unterschiedliche Wirkungen in einer gemeinsamen Metrik ausgedrückt werden; angestrebt wird, dass Kosten und Nutzen monetär bewertet werden. Eine kaum überschaubare Menge an wissenschaftlicher Literatur setzt sich mit den Problemen dieser Quantifizierung auseinander, und es gibt keine Einigkeit bezüglich der „richtigen“ Vorgangsweise.

(b) Bei Bewertungen von Kosten- und Nutzenaspekten spielen Werturteile eine zentrale Rolle, die zu wesentlich divergierenden Schlussfolgerungen führen können (Beispiele: Berücksichtigung der Interessen zukünftiger Generationen; Frage nach dem Niveau des Schutzes von Tieren, Wert eines Menschenlebens, ...). In derartigen Bereichen stößt der Ansatz der Kosten-Nutzen-Abwägung an grundsätzliche Grenzen.

(c) Eine weitere grundsätzliche Grenze, die mit der zuvor genannten zusammenhängt, wird durch die Grundrechte gesetzt, denen der EU-Gesetzgeber verpflichtet ist und die beispielsweise in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind. Vor der Unteilbarkeit und Universalität der Würde des Menschen scheitert eine derartige Abwägung von Kosten und Nutzen gesetzgeberischer Maßnahmen.

(d) Schließlich ist es bei der Kosten-Nutzen-Abwägung normativen Handelns zu unterscheiden, ob die Kosten und der Nutzen von den gleichen Akteuren getragen werden oder von sehr unterschiedlichen Akteuren oder Akteursgruppen. Im zweiten Fall können mit Maßnahmen, die gesamthaft günstig scheinen, weitreichende Verteilungsfragen verbunden sein (vgl. Renda et al.: Assessing the Costs and Benefits of Regulation. CEPS, Brüssel, 2013, S 44 f).

Diese Ausführungen sprechen aus Sicht der BAK nicht gegen die Anwendung der Kosten-Nutzen-Analyse. Sie zeigen aber deren Grenzen auf, die bei der Durchführung der Folgenabschätzung zu beachten und zu dokumentieren sind.

Darüber hinaus sind im Rahmen der Folgenabschätzung alle Zielsetzungen der Verträge auf gleichwertige Weise in die Bewertung einzubeziehen (beispielsweise Art 8 und 9 AEUV, siehe Antwort auf Frage 5).

**2. Halten Sie die Auswahl der Anwendungsbereiche, in denen Vorschläge eine Folgenabschätzung erfordern, für sinnvoll? Falls nein, aus welchen Gründen?**

Die BAK hält die Kriterien für die Durchführung einer Folgenabschätzung, wie sie auf Seite 6 des Entwurfs der Leitlinien genannt werden, für zweckmäßig. Das Anwendungsgebiet für Folgenabschätzungen ist ja praktisch unbeschränkt. Lediglich Maßnahmen, von denen keine signifikanten ökonomischen, ökologischen oder sozialen Auswirkungen zu erwarten sind, erfordern keine Folgenabschätzung.

Es ist jedoch grundsätzlich festzuhalten, dass die Überlegung, eine Folgenabschätzung durchzuführen, erst angestellt wird, wenn weitgehend klar ist, dass eine politische Maßnahme gesetzt werden soll. Das zeigt sich auch darin, dass es in der Vergangenheit keine Folgenabschätzung gab, die zum Schluss kam, dass die Option des Nicht-Handelns die beste sei. Daraus folgt, dass die Folgenabschätzung grundsätzlich nicht dazu dient zu entscheiden, ob gehandelt werden soll, sondern nur dazu, welche Option des Handelns vorzuziehen ist.

**3. Sind die in den Leitlinien gestellten Fragen angemessen? Gibt es weitere Aspekte, die bei der Folgenabschätzung geprüft werden sollten? Inwiefern würde dies zur Verbesserung der Qualität von Vorschlägen der Kommission beitragen?**

Nach Ansicht der BAK sind die Fragen in Titel III angemessen. Zur Liste der detaillierteren Fragen in Anhang II F wird auf die Antwort auf Frage 9 verwiesen.

**4. Haben Sie weitere Vorschläge zur Verbesserung der Leitlinien für die Durchführung von Folgenabschätzungen und die Verfassung entsprechender Berichte?**

Die Qualität der Folgenabschätzungen hängt nicht nur von den Leitlinien ab, sondern auch davon, ob im Zuge ihrer Durchführung dem Geist der Leitlinien Rechnung getragen wird oder ob lediglich dem Buchstaben gefolgt wird. Dies ist eine Frage der Verwaltungskultur, die sich nicht verordnen lässt.

Einer offenen Atmosphäre kann es dienlich sein, die Ergebnisse der Folgenabschätzungen regelmäßig zur Diskussion zu stellen. Das Impact Assessment Board (IAB) spielt dabei eine förderliche Rolle. Darüber hinaus können aber auch von außerhalb der Kommission wertvolle Inputs kommen, wenn sie nicht unmittelbar interessensgeleitet sind. Die Einsetzung der Beratenden Gruppe, die die Ausarbeitung des Energiefahrplans 2050 (COM(2011) 885 endg) begleitete, ist ein gutes Beispiel für eine derartige Außensicht, auch wenn es sich in diesem Fall nicht um eine Folgenabschätzung gehandelt hat.

**Weiterführende Fragen (Anhang II)**

**5. Problemanalyse: Sind die bei der Problemanalyse zu berücksichtigenden Aspekte in Anhang II.B deutlich beschrieben? Falls nicht, wie sollte die Beschreibung verbessert werden?**

Die aufgeführten Aspekte, die bei der Problemanalyse zur berücksichtigen sind, sind an sich ausreichend, um das Problem umfassend zu beschreiben. Es wird aber nicht betont, wie wichtig an dieser Stelle die Ausgewogenheit der Beschreibung des Problems ist. Die Definition und erste Analyse des Problems bestimmen nämlich in einem hohen Grad die später vorgeschlagenen Lösungen. Es kann also an dieser Stelle schon zu einer ungerechtfertigten Einengung der Perspektive kommen („Framing“).

Zwei Beispiele werden in Anhang II B, Punkt B, für die Bestimmung der Relevanz des Problems genannt: die Untersuchung der Bedeutung grenzüberschreitender Umweltverschmutzung und die Untersuchung der Bedeutung der Behinderung des freien Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen oder Kapital. Nicht genannt werden hier andere grundlegende Ziele des Vertrags, etwa Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern (Art 8 AEUV) oder die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, die Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes und die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (Art 9 AEUV). Ähnlich verhält es sich mit Punkt C, in dem Marktversagen als erste von drei möglichen Ursachen des zu untersuchenden Problems genannt wird. Damit wird der Bezugsrahmen, in dem das Problem analysiert wird, frühzeitig eingengt.

Ein ähnliches „Framing“ findet übrigens in Anhang II F statt, in dem die allererste Frage die nach dem Funktionieren des Binnenmarktes und dem Wettbewerb ist.

Weiters hält es die BAK für zweckmäßig, unter Buchstabe D festzuhalten, dass nicht nur die wesentlichen Betroffenen zu identifizieren sind, sondern dass auch deren Sicht des Problems in die Darstellung einzubeziehen ist. Dabei ist erstens auf institutionell schlecht verankerte Betroffene besonders Rücksicht zu nehmen. Zweitens ist es an dieser Stelle wünschenswert, auch Gegensätze in den Positionen darzustellen, um das Spannungsfeld von Interessen, in dem das Problem steht, darzulegen. Schließlich wird angeregt, bei der Identifikation von Betroffenen wegen der weiterhin bestehenden Ungleichheiten zu analysieren, ob Männer und Frauen vom Problem unterschiedlich betroffen sind.

**6. Subsidiarität: Sind die bei der Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu berücksichtigenden Aspekte in Anhang II.C deutlich beschrieben? Falls nicht, wie sollte die Beschreibung verbessert werden?**

Nach Ansicht der BAK ist die Beschreibung ausreichend.

**7. Ziele: Sind die bei der Festlegung von Zielen zu berücksichtigenden Aspekte in Anhang II.D deutlich beschrieben? Falls nicht, wie sollte die Beschreibung verbessert werden?**

Nach Ansicht der BAK ist die Beschreibung ausreichend. Die festzulegenden Ziele werden – zumindest qualitativ – freilich schon weitgehend von der Problemdefinition (Anhang II B) determiniert. Ist die Problemdefinition eingengt, so werden auch die Ziele nicht die möglicherweise zweckmäßige Breite zeigen.

Bei quantifizierten Zielen haben sich Zielerreichungspfade als wertvolles Steuerungsinstrument erwiesen. Sie ermöglichen, frühzeitig auf eine mögliche Zielverfehlung zu reagieren.

**8. Ermittlung von Alternativen: Sind die bei der Ermittlung alternativer Möglichkeiten zu durchlaufenden Schritte in Anhang II.E deutlich beschrieben? Falls nicht, wie sollte die Beschreibung verbessert werden?**

Da die Abgrenzung zwischen dieser und der folgenden Frage fließend ist, wird diese Frage gemeinsam mit der folgenden beantwortet.

**9. Mögliche Auswirkungen: Ist die Liste der in den Leitlinien von 2009 enthaltenen Fragen (siehe Anhang II.F) vollständig und aktuell? Sollten bestimmte Punkte hinzugefügt oder weggelassen werden?**

Die Analyse der möglichen Auswirkungen ist der Kern der Folgenabschätzung. Dabei wird in den Leitlinien zutreffend festgehalten, dass es sich dabei um einen iterativen Prozess handelt.

Die Fragenliste in Anhang II F ist umfassend. Eine Folgenabschätzung, die alle angesprochenen Fragen behandeln würde, wäre äußerst umfangreich. Es sollte klar gestellt werden, dass sich die Folgenabschätzung nicht darin erschöpft, jede einzelne Frage zu beantworten, sondern dass es vielmehr darum geht, in allen genannten Feldern einen Überblick über die Wirkungen zu erhalten und vor allem Spannungsverhältnisse zwischen einzelnen Wirkungsfeldern zu identifizieren. Erst die Analyse dieser Spannungsverhältnisse ermöglicht es, eine informierte Entscheidung bezüglich der verschiedenen Politikoptionen zu treffen.

Die BAK ist der Ansicht, dass dabei den sozialen Auswirkungen besondere Bedeutung zukommt. Diese sind bei bisherigen Folgeabschätzungen nicht ausreichend berücksichtigt worden. Die Tatsache, dass im praktischen politischen Verhandlungsprozess den Interessen von Wirtschaftsbetrieben ein vielfach höheres Gewicht zukommt als den Interessen von ArbeitnehmerInnen, sollte gerade dazu führen, dass weitere in den Folgenabschätzungen stärker berücksichtigt werden.

Dabei ist festzuhalten, dass die Fragen, die in Anhang II F zu den sozialen Auswirkungen gestellt werden, durchaus ausreichen würden, um eine derartige soziale Folgenabschätzung aussagekräftig durchzuführen.

Ein Beispiel soll aber veranschaulichen, dass diese Chance in der Praxis nicht ergriffen wird: In der Folgenabschätzung zum Transatlantischen Freihandelsabkommen werden die Fragen zu „Auswirkungen auf Standards und Rechte bezüglich der Qualität von Arbeitsplätzen“ (8 Einzelfragen), zu „Sozialer Inklusion und Schutz einzelner Gruppen“ (7 Einzelfragen), zu „Gleichstellung der Geschlechter, Gleichbehandlung, Chancengleichheit und Nicht-Diskriminierung“ (4 Einzelfragen), zu „Zugang zu und Auswirkungen auf Systeme sozialer Sicherung, Gesundheit und Bildung“ (6 Einzelfragen) und zu „Öffentliche Gesundheit und Sicherheit“ (6 Einzelfragen) mit dem einzigen Satz behandelt: „It is reasonable to assume that the social impact in these areas [...] is broadly neutral“ („Es kann vernünftigerweise angenommen werden,

dass die sozialen Auswirkungen in diesen Bereichen im Wesentlichen neutral sind“). Abgesehen davon, dass diese zitierte Aussage in vielen der angesprochenen Felder wohl kaum haltbar ist, zeigt dieses Beispiel, dass der ausdifferenzierte Fragenkatalog keinen Nutzen entfalten kann, wenn in der dargestellten Weise darüber hinweggegangen werden kann und mit einem Satz insgesamt 31 teils komplexe Fragen erledigt werden.

Die BAK sieht daher die dringende Notwendigkeit, der sozialen Folgenabschätzung in der Praxis wesentlich mehr Bedeutung zukommen zu lassen,

Darüber hinaus sind – gerade in Zeiten der Austeritätspolitik – aus Sicht der BAK die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Politikoptionen von besonderer Bedeutung. Sie werden durch die relativ knappe Fragen im teil „Makroökonomisches Umfeld“ abgedeckt. Bisherige Folgenabschätzungen legen den Schluss nahe, dass diesem Bereich in Zukunft mehr Bedeutung zukommen soll. Dazu sind aber auch die Instrumente für die Modellierung zu verbessern und verstärkt einer kritischen Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Ein Negativbeispiel stellt in diesem Zusammenhang das Modell PRIMES dar, das für die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der energiepolitischen Vorschläge verwendet wird, das aber hinsichtlich der Funktionsweise geheim gehalten wird (vgl. den Bericht der Beratenden Gruppe zum Energiefahrplan 2050, SEC(2011) 1569).

#### Inhaltliche Freigabe

VP Günther Goach  
iV des Präsidenten

fdRdA

Maria Kubitschek  
iV des Direktors

fdRdA