

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Qualitätsstandards für Inhalte, Verfahren und Methoden sozialer Folgeabschätzungen aus Sicht der Sozialpartner und anderer Akteure der Zivilgesellschaft“

(2007/C 175/06)

Mit Schreiben vom 19. September 2006 ersuchte Dr. Wilhelm SCHÖNFELDER, Außerordentlicher und Bevollmächtigter Botschafter sowie Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der EU, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss im Namen des deutschen Ratsvorsitzes um die Erarbeitung einer Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 3. Mai 2007 an. Berichtersteller war Herr RETUREAU.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 436. Plenartagung am 30./31. Mai 2007 (Sitzung vom 31. Mai) mit 102 gegen 3 Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Einleitung

Das Ersuchen des deutschen Ratsvorsitzes um eine Sondierungsstellungnahme zum Thema „Qualitätsstandards für Inhalte, Verfahren und Methoden sozialer Folgeabschätzungen aus Sicht der Sozialpartner und anderer Akteure der Zivilgesellschaft“ veranschaulicht den Willen der deutschen Regierung, in Zusammenarbeit mit dem portugiesischen und dem slowenischen Ratsvorsitz und im Nachgang zu einer 2004 von sechs Präsidenschaften verabschiedeten gemeinsamen Erklärung den Schwerpunkt auf das Thema „bessere Rechtsetzung“ zu legen. Demzufolge „wird die konsequente Durchführung von Folgeabschätzungen⁽¹⁾ für neue Vorhaben ein wichtiges Element des deutschen Aktionsplans sein, um (...) soziale Auswirkungen im Prozess der Rechtsetzung zu berücksichtigen“⁽²⁾. Folgeabschätzungen können einfach als Methode zur Ermittlung der voraussichtlichen oder tatsächlichen Auswirkungen einer Maßnahme definiert werden. Zweck von Folgeabschätzungen ist die Verbesserung der Datengrundlage, auf der Entscheidungen getroffen werden, und damit die Verbesserung der Qualität der Beschlussfassung⁽³⁾.

2. Allgemeine Bemerkungen

Auf der Konferenz der Europäischen Kommission über die Weiterentwicklung von Folgeabschätzungen in der Europäischen Union, die am 20. März 2006 in Brüssel stattfand, wurde festgestellt, dass ein breiter Konsens darüber besteht, dass die Prinzipien, die dem System der Europäischen Kommission für Folgeabschätzungen zugrunde liegen, zwar sinnvoll sind, sie aber auch wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte berücksichtigen sollten⁽⁴⁾. Folgeabschätzungen wurden erstmals im Vorfeld der Verbesserung des EU-Rechtsrahmens eingeführt. Die Berücksichtigung der sozialen Dimension oder der sozialen Aus-

wirkungen der EU-Rechtsakte ist für die Umsetzung der Sozialagenda unabdingbar. Die europäischen Bürger erwarten, dass Europa sozial ist — bzw. dass der Binnenmarkt sozial verträglich ist — und äußern vielfach den Wunsch, an der Verringerung der Distanz zwischen ihnen und der EU beteiligt zu werden.

2.1 Initiative der Europäischen Kommission zur Durchführung von Folgeabschätzungen: eine kurze Rückschau

Die Initiative der Europäischen Kommission von 2003 zur Durchführung von Folgeabschätzungen für alle wichtigen Legislativvorschläge (d.h. alle, die in der Jährlichen Strategieplanung oder im Arbeitsprogramm der Kommission aufgeführt sind) beruht auf der Einschätzung, dass diese Vorschläge „potenzielle wirtschaftliche, soziale und/oder umweltbezogene Auswirkungen haben und/oder für ihre Durchführung Regellungsmaßnahmen irgendwelcher Art erfordern“⁽⁵⁾. Diese Initiative wurde ergriffen, um Folgeabschätzungen bis 2005 schrittweise im Rechtsetzungsprozess zu verankern⁽⁶⁾.

Seit 2003 ist vieles über Folgeabschätzungen im Allgemeinen gesagt worden — aber nur wenig über die sozialen Aspekte in Folgeabschätzungen im Besonderen.

2.2 Soziale Aspekte in Folgeabschätzungen: eine kurze Bilanz der Arbeit der Europäischen Kommission

2.2.1 Es liegt auf der Hand, dass die GD „Bildung und Kultur“ und die GD „Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit“ in ihren Folgeabschätzungen auch soziale Aspekte berücksichtigen. Darüber hinaus werden gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Analyse⁽⁷⁾ soziale Elemente in anderen Bereichen in unterschiedlichem Maße einbezogen. Dies wirft die Frage auf, ob soziale Aspekte (einschließlich

⁽¹⁾ Englische Abkürzung „IAS“ für impact assessments.

⁽²⁾ „Europa gelingt gemeinsam“, Präsidenschaftsprogramm, 1. Januar — 30. Juni 2007, hrsg. von der Regierung der Bundesrepublik Deutschland (vgl.: <http://www.eu2007.de>).

⁽³⁾ Vgl.: „European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment“, C. Kirkpatrick, S. Mosedale, Universität Manchester, 2002.

⁽⁴⁾ Das Parlament schlägt eine vierte Säule der Folgeabschätzungen vor, die die Grundrechte betrifft. Die Frage ist aber noch offen: Sollen die Grundrechte als eigenständiges Thema behandelt werden oder sind sie vielmehr ein Querschnittsthema der drei anderen Säulen? Grundrechtsspezifische Auswirkungen sind aber in jedem Fall zu untersuchen.

⁽⁵⁾ Vgl.: „The inclusion of social elements in Impact Assessments“, S. 13, hrsg. vom „Istituto per la ricerca sociale“, Januar 2006 (Anm.d.Übers.: Dieser Text liegt nicht auf Deutsch vor). Dieses Institut hat in einem Zeitraum von drei Jahren (2003-2005) einschlägige Kommissionsdokumente (Beschlüsse, Verordnungen, Mitteilungen und Richtlinien) zusammengestellt.

⁽⁶⁾ Im Juli 2005 veröffentlichte die Europäische Kommission ihre Leitlinien für die Folgeabschätzung (SEK(2005) 791). Vgl. auch: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf.

⁽⁷⁾ Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Analyse impliziert Schwankungen bei der Detailbeschreibung der wahrscheinlichen Folgen des Vorschlags. Das bedeutet, dass die Genauigkeit der Untersuchung proportional zur Bedeutung der Folgen ist (vgl. KOM(2002) 276).

solcher im Zusammenhang mit der EU-Sozialagenda) als Grundfordernis betrachtet werden sollten, also auch im Falle von Vorschlägen ohne soziale Bezüge oder mit wahrscheinlich geringen sozialen Folgen. Mit empirischen Mitteln wird in der Studie des „Istituto per la ricerca sociale“ (siehe Fußnote 5) gezeigt, dass die Folgenabschätzungen, in denen soziale Aspekte nur eine untergeordnete Rolle spielen, hauptsächlich im Bereich der Wirtschaft anzutreffen sind: In einem Drittel der hier durchgeführten Folgenabschätzungen werden soziale Aspekte nur am Rande oder überhaupt nicht erwähnt ⁽⁸⁾.

2.2.2 Wenn die soziale Relevanz der Maßnahme offenkundig ist, werden soziale Aspekte weitgehend berücksichtigt und im gesamten Dokument der Folgenabschätzung relativ ausführlich behandelt ⁽⁹⁾. Unter den sozialen Folgen werden die Auswirkungen auf die Beschäftigung eindeutig am häufigsten genannt und herausgestellt ⁽¹⁰⁾.

2.2.3 Dem „Istituto per la ricerca sociale“ zufolge ist das Maß, in dem die sozialen Elemente berücksichtigt werden, nicht zwangsläufig „proportional“ zum Inhalt der Maßnahme und ihrer wahrscheinlichen Folgen. Vielfach werden diese Folgen nur auf unspezifische Weise beschrieben, wobei sie auf allgemeingültigen Annahmen beruhen. Diese Beziehungen werden aber nur selten erörtert, wenn der besondere Inhalt der Maßnahme, die Zielgruppen und die betroffenen Regionen, die spezifische Wahl der Politikinstrumente und der Effekt des Umsetzungsprozesses untersucht werden ⁽¹¹⁾. In seiner Studie stellt das Institut auch fest, dass in mehreren Folgenabschätzungen die Wechselbeziehungen zu anderen Politikfeldern oder Maßnahmen der EU außer Acht gelassen werden. Die Folgenabschätzungen bereiten zwar erheblichen Arbeitsaufwand, dürfen aber nicht lückenhaft oder oberflächlich durchgeführt werden, da ansonsten der Wert der Rechtsetzung in Frage gestellt wird.

2.3 Rolle der Interessenträger in Folgenabschätzungen

2.3.1 Die Abschätzung der Folgen eines Legislativvorschlags ist keine „Liste zum Abhaken“. Sie muss auch überwacht werden — idealerweise von oder in enger Zusammenarbeit mit den Rechtsanwendern, insbesondere den unmittelbar betroffenen Akteuren. Da die soziale Dimension eines der drei Bewertungskriterien für EU-Maßnahmen ist, bedarf es eines — sowohl transparenten als auch einfachen — Standardverfahrens zur Sammlung spezifischer Informationen im Rahmen von Folgenabschätzungen. Folgende Optionen sind erwähnenswert:

- Konsultation via Internet: Eine groß angelegte Online-Konsultation ist für spezifische Legislativvorschläge mit sozialen Folgen nicht geeignet. Online-Konsultationen müssen auf die unmittelbar betroffenen Akteure eingeschränkt werden. Gezielte Konsultationen erfordern die Bildung thematischer Netze („Web-Communities“ zum Thema Folgenabschätzungen?) und ein Mindestmaß an Struktur, Koordinierung und Überwachung;
- Konsultation via Stakeholder-Foren: Aufgrund von Zeitzwängen ermöglicht diese Option u.U. nicht das erforderliche Maß an Präzision;

⁽⁸⁾ „The inclusion of social elements in Impact Assessments“, S. 28 (Anm.d. Übers.: Dieser Text liegt nicht auf Deutsch vor).

⁽⁹⁾ Ebd., S. 30.

⁽¹⁰⁾ Ebd., S. 31.

⁽¹¹⁾ Ebd., S. 77.

- Konsultation der formellen Beratungsgremien: Damit verbunden ist die Frage der Einbeziehung von Gremien wie des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses in die Durchführung einer sozialen Folgenabschätzung (z.B. möglicherweise auch im Falle einer Folgenabschätzung im Bereich der nachhaltigen Entwicklung). Grundsätzlich wurden diese Gremien eingerichtet, damit der Pluralismus zwischen verschiedenen Interessen und die Wechselbeziehung zwischen verschiedenen Politikbereichen Berücksichtigung finden;
- gezielte Konsultation betroffener Interessenträger: Dies wird von einer Reihe zivilgesellschaftlicher Organisationen gefordert.

3. Grundlegende methodische Überlegungen

3.1 Eine Reihe von Fragen kann dazu dienen, eine empfehlenswerte Methodik zu ermitteln:

- Was ist der Stand der Dinge? D.h., was hat die Europäische Kommission hinsichtlich der Einbeziehung sozialer Aspekte in die Folgenabschätzungen erreicht?
 - Gilt eine Abschätzung der sozialen Folgen eines Legislativvorschlags für alle Vorschläge oder muss für jeden Vorschlag eine getrennte Untersuchung durchgeführt werden?
 - Welche Rolle spielen die Interessenträger? Wie können sie am besten in den Prozess eingebunden werden?
 - Welche Rolle könnte der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss als eine Versammlung von Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft und als strategisch ideal positionierte „Kontaktbörse“ spielen?
 - Inwieweit hat die Kommission die Beiträge der Sozialpartner und der wichtigsten NRO bei der Abschätzung der sozialen Folgen ihrer Vorschläge berücksichtigt? Wie können diese am besten eingebunden werden?
 - Sollten wir nicht einen Verhaltenskodex, der genauer ist als der derzeit von der Kommission verwandte, oder ethische Regeln für solche sozialen Folgenabschätzungen erwägen?
 - Welche Leitlinien sollte es für soziale Folgenabschätzungen geben (intern oder extern durch Ausschreibungen — und falls ja: aufgrund welcher Kriterien)?
- ## 4. Textbezogene Überlegungen
- 4.1 Angesichts der Komplexität und der Bedeutung der Abschätzung der sozialen Folgen von Legislativvorschlägen sollten alle betroffenen Akteure, d.h. Sozialpartner wie auch Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft, über folgende methodische Probleme nachdenken:
- Welche Form und welchen Umfang sollte eine solche Untersuchung haben?

- Sollte eine solche Abschätzung ein umfangreiches Themenspektrum (z.B. „bessere Rechtsetzung“, Grünbuch „Güterrecht, einschließlich der gegenseitigen Anerkennung“) abdecken oder sich auf Themen mit eindeutiger sozialer Relevanz (z.B. Hafendienste, Seeverkehrssicherheit, Grünbuch „Modernisierung des Arbeitsrechts“) konzentrieren?
- Was bedeutet das für die Vorbereitung und Ausarbeitung?
- Müssen wir angesichts der Notwendigkeit eines „wissenschaftlichen“ Ansatzes (im Titel ist von „Qualitätsstandards“ die Rede) implizite Standards, die auf praktischen Fällen und Erfahrungen beruhen, festlegen, oder sind diese Standards erst noch zu entwickeln?

4.2 Eine öffentliche Anhörung im Ausschuss ermöglichte es sozialen NRO, Sozialpartnern und anderen Akteuren der organisierten Zivilgesellschaft sowie Fachleuten, ihre Ansichten zu äußern und den Stellungnahmeentwurf zu erörtern, sodass den europäischen Institutionen und der Kommission im Besonderen klare Botschaften übermittelt werden können.

4.3 Da schließlich die sozialen Folgenabschätzungen von größter Bedeutung für den Beschlussfassungsprozess der EU sind, sollte der Ausschuss Vorschläge zu der Frage vorlegen, wie Verbesserungen erreicht und die Organisationen der Zivilgesellschaft in diesen Prozess besser eingebunden werden können.

5. Soziale Indikatoren: Allgemeine Überlegungen und methodologische Probleme

5.1 Es bestehen mehrere nationale und internationale Systeme sozialer Indikatoren, aber es ist zu überprüfen, wie brauchbar und geeignet sie für die spezifischen Erfordernisse von Folgenabschätzungen sind.

5.2 Vor ca. 30 Jahren begann man in mehreren Ländern mit der Entwicklung solcher Indikatoren, um die Zweckmäßigkeit und die Folgen wirtschaftspolitischer Maßnahmen auch über einfache quantitative Daten hinaus zu bewerten und somit die soziale Entwicklung im Einklang mit der wirtschaftlichen Entwicklung steuern und Mittel für die Bewertung der gesellschaftlichen Wohlfahrt und ihrer Entwicklung erhalten zu können.

5.3 Dies führte zu einer bedeutsamen Produktion von Sozialstatistiken, insbesondere in Bezug auf die gesellschaftlichen Kernaufgaben wie Bildung, Gesundheit, Sozialschutz, Umwelt, Wohnungswesen, Verkehr, Forschung und Arbeitslosigkeit. Daraus können aber nicht automatisch soziale Indikatoren gewonnen werden, vielmehr müssen die Daten aufgearbeitet, aggregiert und interpretiert werden.

5.4 „Ein Indikator ist lediglich eine Statistik, der mit Blick auf Wissen, Bewertung und/oder Handeln eine besondere Bedeutung beigemessen wird“⁽¹²⁾. Im Zusammenhang mit Folgenabschätzungen geht es also nicht nur darum, aus unterschiedlichen Quellen gespeiste Sozialstatistiken der Länder zu erstellen, sondern darum, diese Daten so aufzuarbeiten, um die Sachlage in ausgewählten Themenbereichen gemäß ihrer Relevanz für die Folgenabschätzung zu bewerten.

5.5 Für einige Bereiche liegen mitunter nur fragmentarische Studien und vereinzelte Untersuchungen vor, sodass eine Kos-

ten-Nutzen-Analyse nicht möglich ist. So haben beispielsweise bestimmte Kategorien von Pestiziden bekanntlich gesundheits-schädliche Wirkungen und führen zum Ausbruch schwerer Erkrankungen, wenn bestimmte Belastungsdosen erreicht sind. Der Beschluss, die Verwendung bestimmter chemischer Pestizide einzuschränken, hat positive Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung und der Arbeitnehmer, die mit diesen Pestiziden umgehen. Allerdings können die langfristigen Vorteile solcher Maßnahmen im Rahmen von verhältnismäßigen Folgenabschätzungen nicht exakt quantifiziert werden.

5.6 Gleichwohl ist es klar, dass der gesellschaftliche Bereich der Gesundheit eine solche Maßnahme rechtfertigen würde und wirtschaftliche Abwägungen untermauert (z.B. durch Kostensenkungen bei der landwirtschaftlichen Erzeugung und die daraus resultierende Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit). Ferner kann das Grundrecht auf eine intakte Umwelt für den Vorschlag angeführt werden.

5.7 In der Praxis steht zwar eine erhebliche Anzahl von Sozialstatistiken zur Verfügung, die in Abhängigkeit von den jeweils aktuellen Themen der öffentlichen Debatten in den verschiedenen Ländern ausgearbeitet wurden (z.B. zu Arbeitsbedingungen, Beschäftigung von Jugendlichen, Senioren oder Frauen, Kriminalität, Einkommensunterschiede, Diskriminierung am Arbeitsplatz, Betriebsverlagerungen usw.). Bis vor kurzem sind aber nur wenige Sozialindikatoren aus der Masse der Statistiken herausgefiltert worden. In einem neuen, seit etwa zehn Jahren eingetretenen sozioökonomischen Kontext, der mit einer Neubewertung der Rolle des Staates in der Sozialpolitik und der wirtschaftspolitischen Regulierung einhergeht, sind nun aber diese Indikatoren glücklicherweise wieder aktuell.

5.8 Sozialindikatoren sind aber isoliert betrachtet nicht immer von hinreichendem Nutzen. Sie machen mehr Sinn, wenn sie in ein umfassenderes Konzept wie z.B. der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung oder der nachhaltigen Entwicklung eingefügt werden. Ihre Datenbasis hat sich verbreitert, sie stammen nicht mehr nur aus zentralstaatlichen Datensammlungen, sondern werden auch von NRO und Reflexionsgruppen (*think tanks* der großen Stiftungen) geliefert. Die Präsentation dieser Indikatoren ist ebenfalls sehr unterschiedlich und reicht von einer Auswahl von Statistiken über Datenaggregationen, um themenspezifische oder allgemeine zusammengesetzte Indikatoren zu erhalten, bis hin zu thematischen Untersuchungen.

5.9 Zahlreiche internationale Organisationen veröffentlichen soziale Indikatoren und Statistiken und führen Vergleiche zwischen den jeweiligen Mitgliedstaaten durch. Die in diesem Zusammenhang für die EU-Mitgliedstaaten wichtigsten Organisationen sind (in willkürlicher Reihenfolge) die OECD, das UN-Programm für Entwicklung (United Nations Development Programme — UNDP), die Europäische Kommission — insbesondere Eurostat —, die UNESCO, die Weltbank und die ILO.

5.10 Die große Unterschiedlichkeit der Quellen bringt das Problem der Qualität von Statistiken — da nicht alle Länder über hoch entwickelte statistische Ämter verfügen —, der Vergleichbarkeit der Daten und der Harmonisierung der Ansätze mit sich. „Die Wahl der Indikatoren zur Messung der sozialen Konvergenz der EU-Mitgliedstaaten ist von wahrhaft politischer

⁽¹²⁾ Bernard PERRET, „Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives“, les Papiers du CERC, Nr. 2002/01, www.cerc.gouv.fr

Bedeutung. Die für Vergleiche eingesetzten Indikatoren sind nicht neutral: sie spiegeln die Prioritäten und mitunter den gewünschten Zustand der Gesellschaft wider, was sich zu Recht von Land zu Land unterscheiden kann. Das Beispiel der Arbeitslosigkeit zeigt, dass bestimmte Indikatoren reale — und vielleicht sogar konträre — Auswirkungen auf die politische Ausrichtung haben können⁽¹³⁾. Es ist also festzuhalten, dass die Konzeption von Indikatorenssystemen gegenwärtig ausschließlich Sache der Fachleute ist“⁽¹⁴⁾.

5.11 Die Kritik an BIP und Wachstum als Indikatoren für das soziale Wohlergehen geht insbesondere auf das UNDP zurück, in dessen Rahmen das Konzept des „Human Development Index“ (Index für menschliche Entwicklung, HDI) konzipiert wurde, insbesondere infolge der Arbeiten von Amartya Sen zu Armut, Hunger, Demokratie und der Kritik an rein quantitativen Indikatoren, für die ihm der Nobelpreis für Wirtschaft verliehen wurde.

5.12 Die Daten bezüglich des Zugangs zu Trinkwasser, die Alphabetisierungsrate von Männern und Frauen, das Gesundheitssystem und die Ergebnisse bei der Bekämpfung von Pandemien, die Teilhabe am demokratischen Prozess, die geschlechtsspezifische Lebenserwartung, die Sterblichkeitsrate von Neugeborenen und Kindern usw. sind weitere einschlägige Daten zur Bewertung des Wohlergehens einer Gesellschaft sowie der Lage der Umwelt. Diese Daten stehen dennoch nicht unmittelbar mit dem BNP in Zusammenhang.

5.13 So haben die ersten aggregierten HDI-Indikatoren des UNDP zu ausgedehnten und kontroversen Debatten geführt, da die „reichen“ Länder bei der Klassifizierung des „Bruttonationalglücks“ häufig nicht an oberster Stelle standen. Aber dieser Indikator wurde aufgrund seiner Solidität (Bildung, Lebenserwartung, angegliche Einkommen zur Berücksichtigung von Armut) zur unbestrittenen Alternative für rein wirtschaftliche Indikatoren.

5.14 Die Sozialstatistiken stellen eine unverzichtbare Ergänzung zu den Wirtschaftsstatistiken dar, und die Bedeutung der großen sozialen Fragen für die Öffentlichkeit verleiht ihnen ein politisches Gewicht, das von den Regierenden unbedingt berücksichtigt werden muss.

5.15 Es ist festzuhalten, dass diese Berücksichtigung nicht nur durch die Fixierung auf wirtschaftliche Aspekte und auf kurz- oder mittelfristige finanzielle Vorteile, sondern ganz objektiv gesehen auch dadurch erschwert wird, dass soziale Fragen sehr vielgestaltig sind und sich schlecht subsumieren und im Hinblick auf ihre Berücksichtigung bei den wirtschaftspolitischen Leitlinien quantifizieren lassen.

5.16 Intuitiv könnte man bei der Erstellung von ökologischen Indikatoren, die externe Effekte des Wirtschaftswachstums berücksichtigen sollen, zum selben Schluss gelangen. Im Grunde genommen müsste das mit der Abholzung eines Urwalds ver-

bundene Wachstum zur Ablehnung eines solchen Wachstumsmodells führen, wenn bei der Folgenabschätzung alle sozialen und ökologischen Faktoren berücksichtigt würden, die — wie wir inzwischen wissen — die wirtschaftlich-finanziellen Vorteile bei weitem aufwiegen. Es ist aber außerordentlich schwierig, die Kostenwirksamkeit der externen Faktoren zu beziffern, wie z.B. Klimawandel, Verlust der Biodiversität, das Los der Menschen, die von der Sammelwirtschaft oder der Nutzung medizinischer Pflanzen lebten, rasche Auszehrung der Böden und anschließende Erosion. Eine kurzfristig angelegte Bilanz könnte vielleicht einen hohen positiven Saldo aufweisen, während eine langfristige Bilanz, bei der auch externe Faktoren berücksichtigt werden, ein hohes Defizit aufweisen würde — und zwar nicht nur für die betroffenen Gebiete oder Länder, sondern für unseren gesamten Planeten.

5.17 Die objektiven Grenzen der Berücksichtigung sozialer und ökologischer Aspekte in Folgenabschätzungen werden deutlich vor Augen geführt bei der Kosten-Nutzen-Analyse, die zahlreichen Evaluierungen im Rahmen der „besseren Rechtsetzung“ zugrunde liegt und die auch bei gemeinschaftlichen Folgenabschätzungen praktiziert wird⁽¹⁵⁾. Wenngleich die Auswirkungen auf der Grundlage eines maßgeblichen Indikators (Anzahl der verlorenen Arbeitsplätze, keine alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten) abgeschätzt werden, sind die sozialen Auswirkungen für den politischen Entscheidungsprozess nicht unbedingt ausschlaggebend. Dieser wird häufig durch kaum quantifizierbare Faktoren beeinflusst, insbesondere dann, wenn die Folgenabschätzungen von kurz- oder allenfalls mittelfristigen finanziellen Vor- und Nachteilen ausgehen. Langfristige Auswirkungen sind viel schwieriger zu greifen: wie auch soll der voraussichtliche finanzielle Nutzen gesunkener Sterblichkeit im Zusammenhang mit der Verhütung von Meeresverschmutzung durch Schiffstreibstoffe bewertet werden? ⁽¹⁶⁾

5.18 Schließlich werden in der Debatte über soziale Fragen mitunter ungenau definierte Begriffe verwendet. So würde zum Beispiel ein Indikator bezüglich Flexicurity von Land zu Land unterschiedlich konzipiert, je nachdem, ob auf diesbezügliche Erfahrungen aufgebaut werden kann oder ob das Konzept in der europäischen⁽¹⁷⁾ oder einzelstaatlichen Debatte erst eingeführt werden muss und dabei auf nationale Modelle Bezug genommen wird, die sich unter besonderen Rahmenbedingungen herausgebildet haben und kaum auf eine andere soziale Wirklichkeit übertragen werden können. Welche Faktoren sollten dabei berücksichtigt werden und vor allem welcher — positiver oder negativer — Wert würde ihnen beigemessen werden? „Die Berücksichtigung bestimmter Indikatoren — oder auch nicht — kann Aufschluss geben über unterschwellige Werte oder ideologische Ausrichtungen“⁽¹⁸⁾. Das Problem wird bei der Bildung zusammengesetzter Indizes noch um ein Vielfaches verschärft: Welche Indizes sollen mit eingeschlossen werden, welchen Koeffizienten sollen sie erhalten, und was ist die tatsächliche Bedeutung des so erhaltenen Indexes?

⁽¹⁵⁾ Die Reform der GMO Bananen der GAP zeigt, dass in Ermangelung von alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten in den Erzeugergebieten in äußerster Randlage der EU, die bereits eine hohe Arbeitslosigkeit aufweisen, unwiderrufbar insgesamt zehntausende von Vollzeitbeschäftigten verloren gehen. Man war entschlossen, trotz hoher sozialer Kosten unbedingt auf Anordnung der WTO eine Reform der GMO durchzuführen.

⁽¹⁶⁾ Siehe Folgenabschätzung zu diesem Thema, die den Geldwert geretteter Leben und vermiedener Krankheiten beziffern möchte. In einer Folgenabschätzung jüngerer Datums (zum Richtlinienvorschlag zu Pestiziden) wird darauf verzichtet.

⁽¹⁷⁾ Grünbuch über die Entwicklung des Arbeitsrechts.

⁽¹⁸⁾ Les Associés de Recherche EKOS Inc.: „L'utilisation d'indicateurs sociaux comme instruments d'évaluation“, 1998 (Für die kanadische Regierung erarbeiteter Bericht über die Verwendung sozialer Indikatoren als Bewertungsinstrumente).

⁽¹³⁾ ‚Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit läuft stets Gefahr, in eine Bekämpfung der Arbeitslosenzahlen auszuarten‘, siehe: Jean-Baptiste de Foucault, in Joelle Affichard ‚La pertinence des indicateurs statistiques pour le pilotage des politiques sociales‘ Institut Paris La Défense.

⁽¹⁴⁾ Bernard PERRET, ‚Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives‘, in: Les Papiers du CERC, Nr. 2002/01, www.cerc.gouv.fr.

5.19 Zusammengesetzte Indizes können sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte umfassen und nach Alter, Geschlecht und weiteren signifikanten Merkmalen aufgeschlüsselt werden, sie müssen aber einfach zu verstehen sein. Wie könnte z.B. ein Index für die Lebensqualität in Europa aufgebaut sein? Sollte man dabei z.B. das Einkommen, die Lebenserwartung, die empfundene Effizienz des Gesundheitssystems, die Renten, das durchschnittliche Bildungsniveau, die Zufriedenheit mit der Arbeit usw. berücksichtigen? Wieso aber sollte man nicht auch die Rate von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung oder die Wohnungssituation mit einschließen? Und welche relative Bedeutung sollte jedem einzelnen Bestandteil beigemessen werden?

5.20 Daraus wird ersichtlich, dass dieses Unterfangen nicht nur eine rein technische Angelegenheit ist, sondern vielmehr auf ein gemeinsames Wertesystem oder in einer Gesellschaft lebendige Traditionen verweist und Anhörungen der gesellschaftlichen Organisationen erforderlich macht und damit schließlich ideologische oder politische Entscheidungen widerspiegelt. Derzeit „ist es selten, dass die Ansätze für soziale Indikatoren tatsächlich die Ziele der Gesellschaft beinhalten, die Werte und soziale Normen widerspiegeln. (...) Ein zentrales Element dieses Ansatzes ist die Erkennung und Klassifizierung von Bezugspunkten in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen mithilfe von Anhörungen und im Konsens. Die Daten und die Ergebnisse sowie die Verbindungen zwischen diesen werden ebenfalls in diesem Prozess ermittelt. (...) Anders ausgedrückt: Damit die sozialen Indikatoren die Politik beeinflussen können, muss der Prozess Teil des Ergebnisses sein“ (Associés EKOS Inc. 1998).

5.21 Ferner stellt sich die Frage der Wahl des Gegenstands, der statistisch untersucht werden soll: sollen Individuen, Gemeinschaften oder Haushalte als kleinste wirtschaftliche und soziale Einheiten untersucht werden. Die Beschäftigung mit ethnischen Gruppierungen ist im Hinblick auf den Grundsatz der Nichtdiskriminierung problematisch, wäre aber sinnvoll, um Art und das Ausmaß von Diskriminierungen zu erfassen und Maßnahmen zu ihrer Reduzierung bzw. langfristigen Beseitigung vorzuschlagen.

5.22 Die Wahl der Statistiken und die Erstellung von Indikatoren können auch im Hinblick auf die Bewertung bereits laufender Maßnahmen oder zur Auslotung von Wahlmöglichkeiten erfolgen. Für den Beschluss von Maßnahmen ist ein umfangreicheres Spektrum statistischer Angaben erforderlich (Ziele und entsprechende Mittel), die im Folgenden eingegrenzt werden können, sobald sich geeignete Statistiken und Indikatoren abzeichnen. Diese Entscheidungen haben trotz allem eine stark empirische Ausrichtung, da es sich nicht um eine exakte Wissenschaft handelt und der gleiche Datensatz, der sowohl wirtschaftliche wie nicht-wirtschaftliche Daten enthält, verschiedene Interpretationsmöglichkeiten bieten kann.

5.23 Beispielsweise werden von der OECD für die Sozialindikatoren, die der Untersuchung „Gesellschaft auf einen Blick, 2005“ (siehe Literaturhinweise) zugrunde liegen, für jeden Indikator folgende Rohdaten erhoben:

— Kontextindikatoren: Pro-Kopf-Nationaleinkommen, Altenquotient, Fertilitätsrate, Anteil der Ausländer und der im

Ausland Geborenen an der Gesamtbevölkerung, Eheschließungen und Scheidungen;

- Indikatoren für Autonomie: Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Haushalte ohne Erwerbstätige, erwerbstätige Mütter, Leistungen bei Nichterwerbstätigkeit, Sozialhilfe, Bildungsniveau, Renteneintrittsalter, Nichterwerbsbeteiligung von Jugendlichen, Schüler mit Benachteiligungen;
- Indikatoren sozialer Gerechtigkeit: Armut, Einkommensungleichheit, Kinderarmut, Alterseinkommen, öffentliche Sozialausgaben, Sozialausgaben des privaten Sektors, Sozialausgaben insgesamt, Altersrenten, voraussichtliches künftiges Renteneinkommen;
- Gesundheitsindikatoren: Lebenserwartung, um den Gesundheitszustand bereinigte Lebenserwartung, Kindersterblichkeit, Gesundheitsausgaben insgesamt, Langzeitpflege;
- Indikatoren des sozialen Zusammenhalts: subjektives Wohlbefinden, soziale Isolierung, Mitgliedschaft in Vereinen, Geburten im Teenageralter, Suchtverhalten und damit zusammenhängende Todesfälle, Suizidraten.

5.24 Eurostat greift seinerseits auf folgende soziale Indikatoren zurück:

— Strukturindikatoren

— Beschäftigung: Beschäftigungsquote, Beschäftigungsquote älterer Erwerbstätiger, durchschnittliches Erwerbsaustrittsalter, geschlechtsspezifischer Lohnunterschied, Steuerquote von Niedriglohneempfängern, Steuerlast auf Arbeitskosten, Arbeitslosigkeitsfalle, lebenslanges Lernen, (schwere/tödliche) Arbeitsunfälle, (gesamte/geschlechter-spezifische) Arbeitslosenquote;

— sozialer Zusammenhalt: Ungleichheit der Einkommensverteilung, Armutsgefährdungsquote, Quote der dauerhaften Armutsgefährdung, Dispersion der regionalen Beschäftigungsquoten, frühe Schulabgänger, Langzeitarbeitslosenquote, Personen in erwerbslosen Haushalten.

— nachhaltige Entwicklung

— Armut und soziale Ausgrenzung: Armutsgefährdungsquote nach sozialen Transfers, monetäre Armut, Zugang zum Arbeitsmarkt, sonstige Aspekte der sozialen Ausgrenzung;

— demografischer Alterungsprozess, Altenquotient, Angemessenheit der Renten, demografischer Wandel, Stabilität der öffentlichen Finanzen;

— Gesundheit der Bevölkerung: gesunde Lebensjahre seit der Geburt (bei Männern und Frauen), Schutz der menschlichen Gesundheit und Lebensweisen, Nahrungsmittelsicherheit und -qualität, Umgang mit Chemikalien, Gesundheitsrisiken aufgrund von Umweltbedingungen.

— Arbeitsmarkt

— harmonisierte Arbeitslosenquote;

— Arbeitskostenindex.

5.25 Es ist zu fragen, inwieweit diese und andere Indikatoren in folgende allgemeine Ziele der Methode der offenen Koordination (MOK) vom März 2006 wirkungsvoll einbezogen werden können:

- Förderung des sozialen Zusammenhalts, Gleichstellung von Männern und Frauen sowie Chancengleichheit für alle durch soziale Sicherungssysteme und angemessene, zugängliche, finanzierbare, anpassungsfähige und effizientere Maßnahmen zur sozialen Eingliederung;
- wirkungsvolles Zusammenspiel mit den Lissabon-Zielen zur Ankurbelung des Wirtschaftswachstums, zur qualitativen und quantitativen Verbesserung der Beschäftigung und zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts sowie mit der Strategie der Europäischen Union für nachhaltige Entwicklung;
- Verbesserung des Regierens, der Transparenz und der Beteiligung der Betroffenen an der Entwicklung, Umsetzung und Überwachung der Politik.

5.26 Darüber hinaus müssen die für bestimmte Indikatoren verwandten Begriffe und Methoden präzisiert werden. So hat der Rat für Beschäftigung, Einkommen und sozialen Zusammenhalt (CERC) ⁽¹⁹⁾ die Vielschichtigkeit des Begriffs „Armut“ herausgestellt.

5.26.1 Demnach hat die Armut mehrere Dimensionen: ungenügende Geldmittel, schlechte Lebensbedingungen, unzureichende kognitive, soziale und kulturelle Ressourcen. Hinsichtlich jeder dieser Dimensionen gibt es zwei Ansätze zur Bestimmung der Armutssituationen:

- Der erste Ansatz besteht in einer „absoluten“ Definition der Grundbedürfnisse. Die Personen, deren Grundbedürfnisse nicht befriedigt sind, werden als arm definiert.
- Der zweite Ansatz besteht in einer „relativen“ Definition der Armut. Dieser 1984 vom Europäischen Rat festgelegte Ansatz hat zu einer Armutdefinition geführt, die den statistischen Arbeiten in der Europäischen Union zugrunde liegt. Ihr zufolge sind jene Personen arm, deren Einkommen und (materielle, kulturelle und soziale) Mittel derart ungenügend sind, dass sie über keine als akzeptabel geltenden Lebensbedingungen in dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, verfügen können.

5.27 Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die sozialen Indikatoren die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und der Entscheidungsträger auf soziale Probleme lenken sollen, die sonst unterschätzt oder missverstanden werden könnten. Die Tatsache, dass sie grundlegende Fragen ins Bewusstsein der Entscheidungsträger rücken sollen, ist umso wichtiger, als letztere im Allgemeinen mit einem Übermaß an Informationen konfrontiert sind. Denn frei nach Herbert Simon führt Informationsflut zu Informationsverlust.

5.27.1 In funktionaler Hinsicht ergibt sich daraus, dass der Zweck der Indikatorsysteme die optimale Informationsaggregation ist.

5.28 Ein Indikator ist mehr als eine Statistik:

Ein Indikatorsystem geht über die bloße Datensammlung hinaus, was eine Reihe von Konsequenzen nach sich zieht:

- 1) Jeder einzelne Indikator muss sich durch den Bezug zu einer Untersuchung der komplexen Phänomene, die er zusammenfassen soll, begründen lassen.
- 2) In diesem Sinne müssen die Indikatoren über Aussagekraft verfügen, d.h. sie müssen in hohem Maße geeignet sein, die Realität darzustellen bzw. eine Vorstellung von der Realität zu geben. Mitunter ist hier von einer „metaphorischen“ Qualität der Indikatoren die Rede.
- 3) Angesichts ihres Zwecks (sie sollen die Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit auf die wichtigsten Tatsachen und Tendenzen aufmerksam machen, um auf die Politikgestaltung einzuwirken) beziehen sich die nützlichsten Indikatoren auf Größen, deren Schwankung durch einen eindeutigen (positiven oder negativen) Wert beeinflusst werden kann. In diesem Zusammenhang spricht man von „normativer Klarheit“. Ein Gegenbeispiel ist die Zunahme der Teilzeitarbeit, die nicht von allen als positives Phänomen betrachtet wird, sofern sie nicht vom Arbeitnehmer gewählt wurde. Dieses Kriterium der Klarheit kann dazu führen, dass eine bestimmte Anzahl von Indikatoren, die für unser Projekt von geringerer Bedeutung sind, z.B. bezüglich Lebensgewohnheiten und kulturellen Tendenzen (bevorzugte Kleidungs- oder Musikstile usw.) aus den Anzeigern entfernt werden, obwohl sie Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation und die Wirtschaft haben.
- 4) Unter praktischen Gesichtspunkten ist es wünschenswert, die Wahl der Indikatoren mit ihrer Funktionalität zu begründen. Sie sind mehr oder weniger für folgende drei Verwendungsweisen geeignet: internationale oder interregionale Vergleiche, intertemporale Vergleiche, Weiterverfolgung und Bewertung der öffentlichen Maßnahme/Qualität und Leistung der öffentlichen Dienste.
- 5) Schließlich müssen die Indikatoren in einem strukturierten Rahmen in Kategorien und Unterkategorien unterteilt werden, um ein gutes Gesamtverständnis zu ermöglichen. Insbesondere sind Kontext-, Mittel- und Ergebnisindikatoren sowie objektive und subjektive Indikatoren voneinander zu unterscheiden.

5.29 In der Praxis — Eigenschaften eines Indikators:

- Eindeutigkeit: Ein Indikator ist nur dann nützlich, wenn es hinsichtlich der Natur des Phänomens, das er widerspiegelt, keine Doppeldeutigkeit gibt (typisches Gegenbeispiel: Daten über Verbrechen und Verstöße reflektieren sowohl die Entwicklung der Kriminalität als auch die Tätigkeit der Polizeidienste).
- Repräsentativität: Ein Indikator ist umso nützlicher, je mehr Phänomene er in einer einzigen Zahl verlässlich zusammenfassen kann.
- Normative Klarheit (siehe oben).
- Zuverlässigkeit, Regelmäßigkeit: Die für die Erstellung des Indikators notwendigen Daten müssen regelmäßig durch zuverlässige Erhebungen erhoben werden.
- Vergleichbarkeit in Zeit und/oder Raum (zwischen Ländern, Regionen usw.): Die Vergleichbarkeit steht in engem Zusammenhang mit der Eindeutigkeit und der Zuverlässigkeit.

⁽¹⁹⁾ <http://www.cerc.gouv.fr>

5.30 Qualitäten eines Indikatorensystems:

- Vollständigkeit: Die wichtigsten Aspekte des Phänomens, das untersucht werden soll, müssen berücksichtigt werden.
- Ausgewogenheit: Anzahl und Status der Indikatoren, die für jedes Thema vorgesehen sind, müssen dessen relative Bedeutung widerspiegeln. Kein Aspekt der Wirklichkeit darf zu Ungunsten der übrigen Aspekte ungerechtfertigterweise bevorzugt werden.
- Selektivität und/oder Hierarchie: Die Indikatoren müssen zahlenmäßig beschränkt oder klar hierarchisiert sein.

6. Der EWSA fordert, die Abschätzung der sozialen Folgen der legislativen und politischen Initiativen der EU in alle Politikbereiche einzubinden. Mit anderen Worten: Die Kommission sollte die sozialen Folgen sämtlicher betroffener Initiativen sorgfältig untersuchen — ungeachtet der Frage, welche GD zuständig ist und um welches Thema es sich handelt. Das ist wichtig, wenn Europa wirklich ein „soziales Europa“ werden und die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger erlangen möchte. Die Initiative für eine bessere Rechtsetzung bietet die geeignete Grundlage für Schritte in diese Richtung.

6.1 Im Rahmen dieser Abschätzung sollten die Bevölkerungskreise, die von einem neuen Rechtsakt auf unterschiedliche Weise betroffen sein können, einzeln untersucht werden. Besondere Aufmerksamkeit gebührt dabei benachteiligten Gruppen wie Frauen, Behinderten oder Angehörigen ethnischer Minderheiten. In einigen Fällen könnte es abhängig vom Gegenstand der Initiative erforderlich sein, spezifische Untergruppen — wie z.B. Blinde — gesondert zu untersuchen.

7. Schlussfolgerungen

7.1 Aus den vorstehenden Ausführungen sowie der öffentlichen Anhörung, die vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss am 28. März 2007 veranstaltet wurde, geht hervor, dass es aufgrund der Vielgestaltigkeit bestimmter Ansätze nicht möglich ist, einen sozialen Indikator anzulegen, der auf einem einheitlichen Kriterium beruht. Denn in der Debatte über soziale Fragen selbst werden ungenau definierte Begriffe verwendet, die sich zwangsläufig von Land zu Land oder von einer sozialen Realität zur anderen unterscheiden. Außerdem darf nicht vergessen werden, dass die Berücksichtigung bestimmter Indikatoren — oder auch nicht — über unterschwellige Werte oder ideologische Ausrichtungen Aufschluss geben kann. Die Wahl der Indikatoren hat ferner eine stark empirische Ausrichtung, die im Grunde jedwede starre Konzeption ausschließen dürfte.

7.2 Sicherlich ist es lobenswert und notwendig, wenn nicht gar unerlässlich, die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger auf die sozialen Folgen einer geplanten Rechtsvorschrift hinzuweisen, wirft aber ein methodologisches Problem auf, da „Informationsflut zu Informationsverlust führt“. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die noch zu definierende Methodologie eines besonderen Einsatzes bedarf.

7.3 Der Ausschuss ist ferner der Auffassung, dass es zum gegenwärtigen Stand der Überlegungen von grundlegender Bedeutung ist, die Kommission u.a. auf die folgenden Qualitätskriterien hinzuweisen, die ein Indikator erfüllen muss:

- Eindeutigkeit;
- Repräsentativität;
- Normative Klarheit;
- Zuverlässigkeit und Regelmäßigkeit, ohne die Vergleichbarkeit in Zeit und/oder Raum zu vergessen. Ferner ist stets zu berücksichtigen, dass die Qualität eines Indikatorensystems selbst auf der erforderlichen Vollständigkeit, Ausgewogenheit und Selektivität und/oder Hierarchie beruht.

7.4 Der Ausschuss fordert die Kommission ebenfalls auf, die Abschätzung der sozialen Folgen der legislativen und politischen Initiativen der EU in alle Politikbereiche einzubinden, ungeachtet der Frage, welche Generaldirektion zuständig ist bei der Entscheidung, ob eine soziale Folgenabschätzung vorgenommen werden soll. Das ist von zentraler Bedeutung, wenn Europa wirklich ein „soziales Europa“ werden und die Unterstützung der Bürger erlangen möchte.

7.5 Der Ausschuss sollte den Fahrplan und die Folgenabschätzung gleichzeitig mit dem Vorschlag, zu dem er seine Stellungnahme abgeben soll, umfassend berücksichtigen. Es wäre sinnvoll, unverzüglich nach der Veröffentlichung der Mitteilung, die den Legislativvorschlag begleitet, mit den Arbeiten zu beginnen.

7.6 Es ist von zentraler Bedeutung, dass bei der Umsetzung sämtlicher Rechtsvorschriften, bei deren Erarbeitung eine Folgenabschätzung erfolgte, regelmäßig Bewertungen und eventuell Verbesserungen vorgenommen werden. Daran sollten die Sozialpartner und, falls erforderlich, auch die betroffenen NGO beteiligt werden. Dies ist für die Überprüfung der Stichthaltigkeit der bei der sozialen Folgenabschätzung eingesetzten Indikatoren und ihres Mischungsverhältnisses erforderlich, um daraus entsprechende Schlüsse zu ziehen und gegebenenfalls die Gesetzgeber aufzufordern, eine mögliche Überarbeitung zu erwägen.

7.7 In bestimmten Fällen von erstrangiger sozialer Bedeutung (z.B. Arbeitsrecht) sollte die Konsultation der Sozialpartner zu einem noch früheren Zeitpunkt erfolgen, um die am besten geeigneten Indikatoren zu suchen und eine möglichst vollständige und objektive Folgenabschätzung durchzuführen.

7.8 Die Initiative für eine bessere Rechtsetzung bietet zweifellos die geeignete Grundlage für Schritte in diese Richtung. Diese besteht darin, notwendige und wirksame Rechtsvorschriften vorzuschlagen, deren Folgen für die Adressaten vorhersehbar und von Bestand sind. Die Adressaten sollen von den beratenden Gemeinschaftsinstitutionen (EWSA und AdR) — je nach Art der vorgesehenen Rechtsvorschrift über die Sozialpartner oder die einschlägigen NGO in dem betreffenden Bereich — enger in den Prozess der Folgenabschätzung und -überprüfung eingebunden werden.

Brüssel, den 31. Mai 2007.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Dimitris DIMITRIADIS