

BESSERE RECHTSETZUNG ODER DEREGULIERUNG?

HIN ZU EINER BESSEREN RECHTSETZUNG IN DER EU?

Der Druck von Mitgliedstaaten auf die EU, die nicht zufrieden sind über Ergebnisse von EU-Gesetzgebung, ist so alt wie die EU selbst. Daher hat die EU-Kommission bereits 2003 mit einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen den Organen eine „Agenda zur besseren Rechtsetzung“ beschlossen. Auch horizontale Instrumente wie die Folgenabschätzungen und 2007 die sogenannte Stoiber-Gruppe zum Bürokratieabbau sind eingeführt worden. Diese sollten zu einer besseren Rechtsetzung, nicht aber zu weniger Gesetzen führen. Diese Agenda wurde 2010 durch den Ansatz der [intelligenten Rechtsetzung](#) und 2012 durch das [REFIT-Programm](#) (Regulatory Fitness and Performance Programme) weitergeführt. Schließlich hat die EU-Kommission unter Jean-Claude Juncker diese Mechanismen durch ein Paket zur „[besseren Rechtsetzung](#)“ verschärft. Das Reformpaket hat weitreichende Auswirkungen auf die Art und Weise, wie die EU-Institutionen funktionieren und zusammenarbeiten und auf die demokratische Legitimität im Entscheidungsprozess. Es soll für mehr Transparenz und für höhere Qualität neuer Rechtsvorschriften und für eine ständige und kohärente Überprüfung des geltenden EU-Rechts sorgen – zu Gunsten von Jobs, Wachstum und Wettbewerb. Dieser Steckbrief erklärt die neuen Strukturen und deren Bedrohungen für Umwelt-, Verbraucher- und Gesundheitsschutz.

REFIT und Fitness-Checks

Durch das mit verstärkter Bedeutung bedachte [REFIT-Programm](#) will die EU-Kommission die Effizienz und Leistungsfähigkeit alter und neuer Rechtsetzung gewährleisten, EU-Recht vereinfachen und Regulierungskosten senken, ohne dabei die politischen Ziele zu beeinträchtigen. Ein Fokus von REFIT ist auch, Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu schaffen. Zu den KMU zählen alle Unternehmen, die weniger als 250 Angestellte haben. Laut Eurostat machten die [KMU 2014 99,8 Prozent](#) der Anzahl der Unternehmen in der EU aus. Diese waren für 67 Prozent der Beschäftigten und 58 Prozent der Wirtschaftsleistung der EU verantwortlich. Dementsprechend will REFIT die Mehrheit der Wirtschaft von EU-Gesetzgebungen ausnehmen.

In REFIT enthalten sind die sogenannten [Fitness-Checks](#). Dabei handelt es sich um ausführliche Überprüfungen von Politikmaßnahmen mit dem Ziel, übermäßige regulatorische Lasten, Überschneidungen und Lücken, Inkonsistenzen sowie überholte Maßnahmen zu identifizieren. Ein Fitness-Check soll die Effektivität, Effizienz, Kohärenz und Relevanz der betreffenden Richtlinie oder Verordnung sowie ihren EU-Mehrwert für die Mitgliedstaaten bewerten und feststellen, ob sie dem vorgesehenen Zweck dient („fit for purpose“).

REFIT beinhaltet auch eine [Bewertung der kumulativen Kosten](#) (Cumulative Costs Assessments - CCA) als Teil des „Sektor-Fitness-Checks“. Dieser beurteilt die regulatorischen Kosten, die bei spezifischen Industriezweigen wie der Holz- und Forstwirtschaft, der Stahl- und Aluminiumindustrie, der Glas/Keramik- oder der Chemischen Industrie anfallen. Dieses Verfahren vermittelt jedoch ein verzerrtes Bild, da es beispielsweise die Kosten von Umweltverschmutzungen nicht vergleichend bewertet.

Verschärfung der Deregulierung auf Kosten von Umwelt und Verbrauchern

Verschärft hat sich diese Deregulierungsagenda dann 2013: Im Oktober hatte ein Zusammenschluss von Unternehmen unter der Schirmherrschaft des britischen Premiers David Cameron [Vorschläge zur Deregulierung der EU-Gesetzgebung](#) unterbreitet (Red Tape Report). Insbesondere in der EU-Umweltgesetzgebung sieht der Zusammenschluss Hürden für Unternehmen. Zuvor hatte die Kommission die Industrie durch eine Konsultation aufgefordert, die [zehn Gesetzgebungen](#) zu identifizieren, die für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) die größte Verwaltungslast mit sich bringen. Drei dieser „TOP-10-Belastungen“ seien Umweltgesetzgebungen: Die Chemikalienverordnung REACH, die Abfallverbringungs-Verordnung sowie die Abfallrahmenrichtlinie.

„BESSERE“ RECHTSETZUNG UNTER JUNCKER

Was als Prozess zum Abbau unnötiger Bürokratie begann, läuft unter Jean-Claude Juncker darauf hinaus, den Schutz von BürgerInnen und Umwelt abzubauen. Mittlerweile hat REFIT an Bedeutung zugenommen und die EU-Kommission hat bereits [unter REFIT 126 Gesetzesvorhaben zurückgezogen](#), darunter die EU-Bodenschutzrahmenrichtlinie und die Richtlinie zum Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Obwohl ein „Fitness-Check“ normalerweise ergebnisoffen und wissensbasiert ablaufen sollte, erteilte Kommissionspräsident Juncker dem Umweltkommissar Karmenu Vella schon vor dessen Amtsantritt den [Arbeitsauftrag](#), die „Verschmelzung“ und „Modernisierung“ der [Vogelschutz- und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie](#) zu prüfen. Dadurch hat er sein Wunschergebnis an den Anfang der Prüfung gestellt. Umweltgesetzgebungen sind auch derzeit am stärksten von den Fitness-Checks betroffen. Von den 27 im Arbeitsprogramm 2016 der EU-Kommission [aufgeführten REFIT-Initiativen](#) betreffen acht den Umweltbereich¹. Diese Evaluierungen sind insbesondere auf Kosten für Unternehmen ausgerichtet und haben das Ziel, Wachstum und Beschäftigung zu fördern.

Paket zur „besseren Rechtsetzung“

Am 19. Mai 2015 hat die EU-Kommission ihre [Vorschläge zur „besseren Rechtsetzung“](#) vorgestellt. Auch wenn der erste Vizepräsident der Kommission, Frans Timmermans, behauptet, dass das Paket der [„besseren Rechtsetzung“ und nicht der Deregulierung dienen](#) soll, sprechen viele Indizien gegen diese Aussage. Denn Kommission, Rat und Parlament sollen nun gemeinsam auch bestehende Rechtsvorschriften aktualisieren und vereinfachen sowie unnötigen Regelungsaufwand reduzieren. Alle bestehenden Gesetzgebungen, die der Wirtschaft in Europa – und nach dem geplanten [Abschluss vom EU-USA-Freihandelsabkommen TTIP auch der Wirtschaft in den USA](#) – nicht „passen“, kann die Kommission dann aufschnüren und wirtschaftsfreundlich umgestalten. Gefährdet sind insbesondere die Gesetzgebungen, die dem Umwelt- und Verbraucherschutz, den Sozialstandards sowie dem Vorsorgeprinzip der EU dienen. Zudem verhindern diese Mechanismen und die neue Struktur der EU-Kommission, dass neue, ambitionierte Gesetzgebungen zum Schutz von Umwelt und Gesundheit verabschiedet werden, sofern sie Kosten für die Wirtschaft oder Verwaltung erzeugen.

¹ [Evaluierung der Naturschutzrichtlinien](#), der Chemikalienverordnung REACH, der Verordnung zu den ökologischen Vorrangflächen, der Umweltberichterstattung, der Berichtspflichten im Rahmen der Energieunion, des Europäischen Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregisters, der Richtlinie über die Kraftstoffqualität sowie die Überprüfung der Pestizidverordnung

In diesem Rahmen hat die Kommission auch eine [neue Folgenabschätzung](#) eingeführt, die einen verstärkten Fokus auf die Kosten für die Wirtschaft legt. Neue Leitlinien sollen sicherstellen, dass alle Gesetzgebungsmaßnahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden und die Wirtschaft entlastet wird. Damit fokussiert sich der neue Ansatz zur besseren Rechtsetzung auf die Kostenreduktion und nicht mehr auf den Abbau von Regulierungslasten. Der neue [Ausschuss für Regulierungskontrolle](#) erhält noch vor dem Gesetzgebungsprozess weitreichende Mitsprache bei Folgenabschätzungen und bei der Begutachtung existierender Richtlinien. Ohne demokratische Legitimation hat das [siebenköpfige Gremium](#) die Macht, ambitionierten Initiativen der Kommission zum Schutz der Umwelt und Verbraucher und für mehr Sozialstandards zu blockieren.

Zudem hat die Kommission bereits im Juli 2015 eine neue Internetseite mit dem Titel [„Lighten the Load – Have Your Say“](#) (Bürokratieabbau – Ihre Meinung zählt) eingerichtet. Dadurch soll jeder Interessensvertreter – zusätzlich zu den Konsultationen – die Möglichkeit haben, ihre oder seine Meinung über bestehende Gesetzgebungen zu äußern: „Was sie stört, was sie zu aufwändig finden oder was ihrer Meinung nach verbessert werden muss.“ Die [28 Regierungs- und 20 InteressensvertreterInnen](#) der neuen [„REFIT-Plattform“](#) sollen unter dem Vorsitz von Frans Timmermans die Vorschläge zur Verringerung des Regelungsaufwands sammeln, bewerten und sich zudem um „Vorschläge zur Verringerung der Verwaltungslast in Bereichen von besonderem Interesse bemühen“. Das besondere Interesse ist folgerichtig durch [Junckers Prioritäten von Jobs, Wachstum und Wettbewerb](#) definiert. Hinzu kommt, dass seit Sommer 2015 [zusätzlich Konsultationen](#) zu den [„Fahrplänen“](#) und [„Folgenabschätzungen in der Anfangsphase“](#) sowie zu den [Evaluationen und Fitness-Checks](#) laufen. Auch können jetzt Interessensvertreter bereits im Gesetzgebungsprozess befindliche [neue Gesetze konsultieren](#). Die Anzahl ist groß und dadurch unübersichtlich. Über 50 der derzeit laufenden Konsultationen haben Auswirkungen auf die Umwelt. Da es in Brüssel zwanzigmal so viele IndustrielobbyistInnen wie UmweltlobbyistInnen gibt, ist das ein willkommenes Einfallstor für die Wirtschaft, an der Aufweichung bestehender Umweltgesetzgebungen und anderer „störender“ Gesetzesvorschriften zu arbeiten. Diese neuen Mechanismen werden unter dem Deckmantel einer „verbesserten Transparenz“ eingeführt. Sie [ähneln den „bewährten Regelungsverfahren“](#), wie sie die USA in den TTIP-Verhandlungen vorschlugen. Die im Januar 2016 veröffentlichte Studie [„Better Regulation – TTIP under the Radar?“](#) belegt die Parallelen.

Auch will die Kommission verhindern, dass Mitgliedstaaten Richtlinien ambitionierter als vorgegeben in nationales Recht umsetzen und dadurch zusätzliche Kosten für die Wirtschaft erzeugen. Deshalb sind die Mitgliedstaaten zu einer direkten Umsetzung angehalten ([Gold Plating](#)). Das Paket umfasst auch eine [interinstitutionelle Vereinbarung](#), die vom Ministerrat und vom EU-Parlament mit der Kommission bis Ende 2015 verhandelt und im [März 2016 vom EU-Parlament angenommen](#) wurde. Der ursprüngliche Vorschlag sah eine noch deutlichere Machtverschiebung hin zur EU-Kommission vor. Rat und Parlament haben in den Trilogverhandlungen aber [nachgebessert](#). Doch trotz der Nachbesserung bedeuten die neuen Mechanismen eine Machtverschiebung hin zur Kommission. Denn das Europäische Parlament ist an den neuen maßgeblichen Strukturen wie dem Ausschuss für Regulierungskontrolle oder der REFIT-Plattform nicht beteiligt. Zudem ist nun „Überregulierung“ als Problem in den drei Institutionen manifestiert. Außerdem soll die Kommission nun das Potenzial der Lastenreduktion in allen ihren Gesetzesvorschlägen quantifizieren. Die Mitte September 2016 vorgestellten [Ergebnisse zur Politik der besseren Rechtsetzung](#) umfassen auch die Ankündigung eines „annual burden survey“.

Auch der Europäische Gerichtshof hat in seinem [Urteil \(C-409/13\)](#) die Machtbefugnisse der EU-Kommission im Grundsatz gestärkt. Danach hat die EU-Kommission das Recht, Gesetzesvorschläge zurückzuziehen, wenn EU-Parlament und Rat sie signifikant ändern. Die Kommission muss jedoch "im Sinne vertrauenswürdiger Zusammenarbeit" die Bedenken von Rat und Parlament, die zu den Änderungen geführt haben, berücksichtigen. Doch gerade der im Herbst 2015 aufgedeckte VW-Abgas-Skandal zeigt, dass Europas BürgerInnen durch strikt eingehaltene Regulierungen geschützt werden müssen. Dafür sind schärfere Kontrollen zum Einhalten von Regulierungen notwendig.

Mit dem Brexit-Votum der Bevölkerung Großbritanniens am 24. Juni 2016 sind die Forderungen erst einmal vom Tisch, auch in der EU Deregulierungsziele im Sinne David Camerons einzuführen. Solche Ziele hätten es der EU erschwert, auf neue globale Herausforderungen wie den Klimawandel, den Kollaps von Ökosystemen oder Antibiotikaresistenzen zu reagieren. Der einseitige Fokus, Kosten für die Wirtschaft zu reduzieren, hätte außerdem die innovativsten Unternehmen, die Europa eine Führungsrolle im globalen Markt sichern, bestraft.

BETTER REGULATION WATCHDOG VERTRITT ZIVILGESELLSCHAFT

66 europäische Umwelt-, Verbraucherschutz-, Sozialverbände und Gewerkschaften haben sich zum „[Better Regulation Watchdog](#)“-Netzwerk zusammengeschlossen, das die Rechte von BürgerInnen, ArbeitnehmerInnen und VerbraucherInnen vor den neuen Deregulierungsbestrebungen der EU schützen will. Das Netzwerk ist eine Antwort auf die Versuche der Kommission, auf Wunsch der Industrie und auf Kosten der BürgerInnen Europas „Verwaltungslasten“ abzubauen.

GROßBRITANNIEN – HIN ZU MEHR DEREGULIERUNG

Großbritannien war in den letzten Jahren ein Treiber der Deregulierungsagenda in der EU. Trotz der Tatsache, dass Großbritanniens [Wirtschaft im OECD-Vergleich](#) am geringsten belastet ist, verschärft der Inselstaat seine Deregulierungsagenda derzeit noch weiter. Anfang März 2016 hat die [Britische Regierung Maßnahmen dargelegt](#), wie sie die Wirtschaft um weitere 10 Milliarden Pfund entlasten will. Dies solle durch die neue „one-in, three-out“-Regel geschehen. Danach müssen für jeden Pfund, mit dem die Wirtschaft durch eine neue Gesetzgebung belastet wird, an anderer Stelle drei Pfund eingespart werden. Das Vereinigte Königreich hat insbesondere die Deregulierung von Umwelt- und Sozialstandards im Visier. In einem Statement trat Schatzkanzler Georg Osborne 2011 dafür ein, die Wirtschaft nicht „[mit endlosen Sozial- und Umweltzielen](#)“ zu belasten. Dabei ist der Umweltbereich in der EU laut [Bericht](#) der Stoiber-Gruppe zum Abbau von Verwaltungslasten für weniger als ein Prozent der Verwaltungslasten verantwortlich. Laut einer aktuellen [Studie der New Economic Foundation \(NEF\)](#) schadet „bessere Rechtsetzung“ in Großbritannien aber nicht nur der Umwelt und der Bevölkerung. Sie führe sogar zu einem Demokratiedefizit und schade der Wirtschaft selbst. Außerdem beruht die Annahme, dass das Bürokratiesystem der EU die Wirtschaft belaste und ein Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung darstelle, nicht auf Beweisen. Der Nutzen von Regulierung übersteigt laut einer aktuellen Studie des [Umweltministeriums von Großbritannien \(DEFRA\)](#) die Kosten bei weitem. Der einseitige Fokus, die Kosten für die Wirtschaft zu reduzieren hat zur Folge, dass Ministerien weitere gesellschaftliche Kosten und Nutzen von beispielsweise Umweltgesetzgebung nicht berücksichtigen. Zu diesem Schluss kommt der Ausschuss für Prüfung der öffentlichen Ausgaben des Unterhauses in Großbritannien in einem [Mitte Oktober 2016 veröffentlichten Bericht](#).

BESSERE RECHTSETZUNG IN DEUTSCHLAND

Auch Deutschland gehört zu den Treibern, die Deregulierungsagenda der EU zu verschärfen. Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel hat Ende November 2015 den Vorstoß von Großbritannien unterstützt, auch in der EU [Deregulierungsziele](#) einzuführen. Deutschland stellt ebenfalls die Kosten für die Wirtschaft in den Mittelpunkt. Das [Arbeitsprogramm](#) der Bundesregierung „Bessere“ Rechtsetzung von 2014 sieht Bürokratieabbau zwar als effizienzsteigernde Rechtsvereinfachung ohne Schutzstandardabbau. Der Fokus liegt aber auf der Kostenseite, die Berechnung des Nutzens ist freiwillig. Seit Juli 2015 ist das Maßnahmenpaket zum Bürokratieabbau in Kraft („[Bürokratiebremse](#)“). Ziel ist es, den Anstieg von Belastungen für die Wirtschaft dauerhaft zu begrenzen. Dies soll über das „One-in, one-out-Prinzip“ geschehen. Bei neuen Gesetzgebungen muss der Erfüllungsaufwand für KMU durch Entlastungen an anderer Stelle kompensiert werden. Die Kosten und Nutzen für BürgerInnen und Verwaltung werden nicht berücksichtigt. Ausgenommen sind 1:1-Umsetzungen von EU-Recht, erhebliche Gefahren, Urteile des Bundesverfassungsgerichts oder des Gerichtshofs der EU sowie die Umsetzung von internationalen Verträgen. Jedes Ministerium ist selbst für Kompensationen zuständig. Darüber hinaus gibt es seit 2016 einen verpflichtenden [Leitfaden](#) zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgeabschätzung. Der [Fortschrittsbericht zum Bürokratieabbau](#) feiert, dass 2015 der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft um 1,4 Milliarden Euro gesenkt werden konnte – auf Kosten eines „vergleichsweise moderaten Anstiegs“ für BürgerInnen und Verwaltung. Das [Umweltbundesamt \(UBA\)](#) hat den Erfüllungsaufwand und die „One-in one-out-Regel“ analysiert. Diese könne dazu führen, dass nicht nur potenziell ökonomisch nützliche Regelungen unterblieben, sondern sogar existierende Regelungen abgeschafft würden, obwohl sie gesamtwirtschaftlich wünschenswert seien. Daher [empfiehlt das UBA](#), bei der Bewertung der Erfüllungskosten auch andere Kosten und Nutzen von Regelungsvorhaben systematisch mit einzubeziehen und soweit möglich zu quantifizieren. Entscheidungen über die Zweckmäßigkeit staatlicher Eingriffe müssten auf einer ganzheitlichen Kosten-Nutzenbetrachtung erfolgen. Eine Arbeitshilfe zur Berechnung von Kompensationen für entstehenden Erfüllungsaufwand auf Basis umweltrelevanter Effekte in der Gesetzesfolgenabschätzung befindet sich derzeit in der Erprobung.

DAS BÜROKRATIEDILEMMA

Derzeit unterliegt der Begriff Bürokratie einem Bedeutungswandel. Ursprünglich als Instrument zur Einschränkung der Willkür eingeführt, ist der Begriff heute negativ behaftet. Im Umweltschutz spielt Bürokratie aber im Sinne von Regulierung, Vollzug und Kontrolle eine wichtige Rolle. Seit der europäischen Wirtschaftskrise wird Bürokratieabbau allerdings als Allheilmittel gegen unliebsame Regulierungen und „bessere Rechtsetzung“ als ein Instrument für billige Wachstumshilfe gesehen. Die EU unterliegt durch den zunehmenden Europaskeptizismus einem Rechtfertigungsdruck. Deswegen führt sie vermehrt Rechtfertigungshilfsmittel wie etwa wissenschaftliche Studien oder auch Folgenabschätzungen heran, die vermeintlich „unangreifbar“ sind. Dadurch besteht aber die Gefahr der Paralyse durch Analyse. Hinter dem Ziel des Bürokratieabbaus steckt ein Dilemma bezüglich der Rolle der EU: Soll sie aktiv und beschränkend Gemeinwohlinteressen gemäß der Europäischen Verträge schützen oder nur ein möglichst freies Feld für wirtschaftliche Akteure bereitstellen? Mangelndes Vertrauen in die Regulierungskompetenz führt zu mehr Kontrolle in Regulierungsprozessen – und die wiederum zu mehr Bürokratie, denn: Wer kontrolliert die Kontrolleure?

Förderhinweis: Dieses Projekt wurde gefördert von:

Die Verantwortung für den Inhalt der Projekte liegt bei der Autorin



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Umwelt
Bundesamt