

BESSERE RECHTSETZUNG ODER DEREGULIERUNG?

STECKBRIEF

HIN ZU EINER BESSEREN RECHTSETZUNG IN DER EU?

Der Druck von Mitgliedstaaten auf die EU, die nicht zufrieden sind über Ergebnisse von EU-Gesetzgebungen, 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 wurden eingeführt. 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 verschärfte die neue EU-Kommission unter Jean-Claude Juncker auch auf Druck Großbritanniens diese Mechanismen durch ein Paket zur „[besseren Rechtsetzung](#)“. Das Reformpaket hat weitreichende Auswirkungen auf die Art und Weise, wie die EU-Institutionen funktionieren und zusammenarbeiten und 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, den Zusammenhang mit dem Forderungen Großbritanniens und 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 die politischen Ziele zu beeinträchtigen. Ein Fokus von REFIT ist auch, Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu schaffen. Alle Unternehmen, die weniger als 250 Angestellte haben, zählen zu den KMU. Laut Eurostat machten die [KMU 2013 99,8 Prozent](#) der Anzahl der Unternehmen in der EU aus. Diese waren für 66,9 Prozent der Beschäftigten und 58,1 Prozent der Wirtschaftsleistung der EU verantwortlich. Dementsprechend zielt REFIT darauf ab, die Mehrheit der Wirtschaft von EU-Gesetzgebungen auszunehmen.

In REFIT enthalten sind die sogenannten [Fitness-Checks](#), 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 aufgefordert, durch eine Konsultation 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 der neuen EU-Kommission unter Jean-Claude Juncker darauf hinaus, den Schutz von BürgerInnen und Umwelt abzubauen. Mittlerweile hat REFIT an Bedeutung zugenommen und die EU-Kommission hat [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 fördert.

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. Beispielsweise sollen Kommission, Rat und Parlament gemeinsam darauf hinarbeiten, „auch bestehende Rechtsvorschriften zu aktualisieren und zu vereinfachen und unnötigen Regelungsaufwand für Unternehmen, Verwaltungen und BürgerInnen zu 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, 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 Zuge hat die Kommission eine [neue Folgenabschätzung](#) eingeführt, die einen verstärkten Fokus auf die Kosten für die Wirtschaft legen soll. Anhand neuer Leitlinien soll sichergestellt werden, dass alle Gesetzgebungsmaßnahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen werden und die Wirtschaft möglichst wenig kosten. Außerdem soll der geplante [Ausschuss für Regulierungskontrolle](#) noch vor dem Gesetzgebungsprozess weitreichende Mitsprache bei Folgenabschätzungen und bei der Begutachtung existierender Richtlinien haben. Die Machtfülle dieses [siebenköpfigen Gremiums](#), das keine demokratische Legitimation besitzt, bereitet nicht nur den deutschen Umweltverbänden Sorgen. Der Ausschuss könnte dann nahezu sämtliche Initiativen der Kommission, zum Beispiel für mehr Umwelt- oder Verbraucherschutz, 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 neue [„REFIT-Plattform“](#) soll die Vorschläge zur Verringerung des Regelungsaufwands sammeln, bewerten und sich zudem um „Vorschläge zur Verringerung der Verwaltungslast in Bereichen von besonderem Interesse bemühen“. Die [Plattform](#) besteht aus 28 Regierungs- und 20 InteressensvertreterInnen. 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“](#) laufen. 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.

Darüber hinaus will die Kommission verhindern, dass Mitgliedstaaten Richtlinien ambitionierter 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 wurde. Der ursprüngliche Vorschlag sah eine noch deutlichere Machtverschiebung hin zur EU-Kommission vor. Rat und Parlament haben in den [Trilogverhandlungen aber nachgebessert](#)².

² Ursprünglich wollte die EU-Kommission beide Institutionen auf eine gemeinsame Schwerpunktsetzung für mehr Jobs, Wachstum und Wettbewerb entsprechend der [zehn Prioritäten von Jean Claude Juncker](#) festlegen. Darauf haben sich Rat und Parlament aber nicht eingelassen. Auch haben sie sich gegen eine zusätzliche Konsultationsperiode ausgesprochen, nachdem die Kommission ihren Vorschlag verabschiedet hat und damit das Gesetzgebungsverfahren einläutet. Doch die Kommission gibt auf ihrer Konsultationsseite noch immer die Möglichkeit, [nach der Verabschiedung eines neuen Legislativvorschlags Rückmeldung](#) zu den [Kommissionsvorschlägen](#) zu geben. Auch bei der neuen Folgenabschätzung wollen Europaparlament und Rat nach wie vor selbst entscheiden, ob ihre Änderungsvorschläge so substantiell sind, dass sie eine eigene Folgenabschätzung für nötig befinden. Zudem haben sich die Institutionen über Umgangsformen beim Zurückziehen von Gesetzesvorschlägen geeinigt. Außerdem sollen nun auch der Schutz der Demokratie und Kosten sowie der langfristige Nutzen von Gesetzgebungen im Vergleich zu nicht gesetzlichen Lösungen in die Folgenabschätzungen mit einfließen.

Doch trotz der Nachbesserung der interinstitutionellen Vereinbarung bedeuten die neuen Mechanismen zur „besseren“ Rechtsetzung eine Machtverschiebung hin zur Kommission. Denn das Europäische Parlament ist an den neuen maßgeblichen Strukturen wie dem Ausschuss für Regulierungskontrolle oder der REFIT-Plattform unbeteiligt. Die Plenarabstimmung des Berichts der Europaparlamentarierin [Sylvia Yvonne Kaufmann \(SPD - S&D\) zu REFIT](#) wird seit dem Sommer 2015 immer wieder verschoben. Der Bundesrat hat Ende September eine [sehr kritische Stellungnahme](#) zur „besseren“ Rechtsetzung verabschiedet.

Außerdem zeigt der im Herbst 2015 aufgedeckte VW-Abgas-Skandal, dass gerade VerbraucherInnen durch strikt eingehaltene Regulierungen geschützt werden müssen. Die Täuschung der VerbraucherInnen durch geschönte Laborwerte auf deren Kosten verdeutlicht, dass schärfere Kontrollen zum Einhalten von Regulierungen und nicht Deregulierung vonnöten sind.

BREXITDROHUNG GROSSBRITANNIENS

Der britische Premier Cameron [reagierte sehr zufrieden](#) auf das Paket der EU-Kommission zur „besseren“ Rechtsetzung. Sie habe vor der Veröffentlichung ihrer Pläne Großbritannien konsultiert. Dies bedeute einen Fortschritt hin zu einer schlankeren und weniger bürokratischen EU.

Anfang November 2015 hat Cameron in einer [Rede](#) seine Forderungen für den Verbleib Großbritanniens in der EU klargestellt. Unter anderem müsse die EU wettbewerbsfähig werden. Er wolle „Wettbewerbsfähigkeit in die DNA der gesamten Europäischen Union schreiben“. Dies solle durch die Reduzierung der Lasten für die Wirtschaft geschehen. Vorbild für Camerons Deregulierungsagenda ist das Vereinigte Königreich. 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 \(DFRA\)](#) die Kosten bei weitem. Demnach liegt der Nutzen durch Umweltgesetzgebungen für die Gesellschaft drei- bis zwölfmal höher als die Kosten für Unternehmen.

Doch das Vereinigte Königreich hat insbesondere die Deregulierung von Umwelt- und Sozialstandards im Visier. In einem Statement trat Schatzkanzler Georg Osborne 2011 dafür ein, nicht die Wirtschaft „[mit endlosen Sozial- und Umweltzielen](#)“ zu belasten. Dabei ist der Umweltbereich laut [Bericht](#) der Stoiber-Gruppe zum Abbau von Verwaltungslasten für weniger als ein Prozent der Verwaltungslasten verantwortlich. Osborne hat gemeinsam mit 18 EU-Wirtschaftsministern Ende November 2015 den ersten Vizepräsidenten der Kommission, Frans Timmermans, aufgefordert, EU-Ziele für den Bürokratieabbau zu Gunsten der Wirtschaft zu setzen. Das Bündnis [Better Regulation Watchdog](#) reagierte mit einem [offenen Brief](#). Das Setzen von Zielen zur Reduzierung von Regulierungskosten gehört zu den Empfehlungen der Stoiber-Gruppe. Die vier Mitglieder der Stoiber-Gruppe, die die Gewerkschaften, Umwelt-, VerbraucherInnen und Gesundheitsorganisationen repräsentierten, hatten bereits im Oktober 2014 diesen Punkt [scharf kritisiert](#). Deregulierungsziele erschweren es der EU, auf neue globale Herausforderungen wie den Klimawandel, den Kollaps von Ökosystemen oder Antibiotikaresistenzen zu reagieren. Der einseitige Fokus, Kosten für die Wirtschaft zu reduzieren, bestraft außerdem die innovativsten Unternehmen, die Europa eine Führungsrolle im globalen Markt sichern. Stattdessen würden die

am wenigsten wettbewerbsfähigen Unternehmen subventioniert, die am meisten die Umwelt zerstören. Denn diese könnten Teile ihrer Produktionskosten externalisieren. Und letztlich müssen dies die SteuerzahlerInnen finanzieren.

Vom 18. bis 19. Februar werden die Staats- und Regierungschefs der EU über die Forderungen von Cameron für den Verbleib Großbritanniens in der EU diskutieren. Möglich wäre das „Brexit“-Referendum bereits im Juni 2016, spätestens Ende 2017.

BETTER REGULATION WATCHDOG VERTRITT ZIVILGESELLSCHAFT

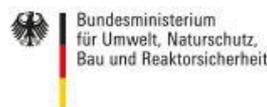
65 europäische Verbände haben sich zum „[Better Regulation Watchdog](#)“-Netzwerk zusammengeschlossen, das die Rechte von BürgerInnen, ArbeitnehmerInnen und VerbraucherInnen vor den neuen Deregulierungsbestrebungen der EU schützen will. Das Netzwerk ist eine Antwort auf die Versuche der Kommission, auf Wunsch der Industrie und auf Kosten der Bürgerinnen und Bürger Europas „Verwaltungslasten“ unter der Initiative der „besseren Rechtsetzung“ abzubauen. Die zusammengeschlossenen Verbände wollen alle neuen Initiativen zur „besseren Rechtsetzung“ auf Risiken für Arbeitnehmer, Umwelt, Verbraucher, Finanzen, öffentliche Gesundheits- und Sozialstandards prüfen und die Bürgerinnen und Bürger, die politischen Entscheidungsträger und die Presse über Risiken informieren und dadurch Einfluss nehmen. Beispielsweise sind der [Deutsche Naturschutzing \(DNR\)](#), das [Forum Umwelt & Entwicklung](#) und der [Deutsche Gewerkschaftsbund \(DGB\)](#) in dem Netzwerk aktiv. Zu der Steuerungsgruppe gehören unter anderem die [europäische Verbraucherschutzorganisation BEUC](#), die [Gesundheitsallianz EPHA](#), der europäische Arbeitnehmerverband [UNI Europa](#), [Friends of the Earth Europe \(FoEE\)](#) und das [Europäische Umweltbüro \(EEB\)](#).

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 Gemeinwohlerinteressen 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



**Umwelt
Bundesamt**