

„Better Regulation“ – Bessere Rechtssetzung in Europa

Freibrief für den Abbau von Umweltregulation im
Namen von Wirtschaftswachstum und Schaffung
von Arbeitsplätzen
oder
Basis für eine bessere
(Umwelt-) Gesetzgebung?

Studie verfasst im Auftrag des DNR
von Meike Fink
Februar 2007

Inhaltsverzeichnis

Better Regulation / Bessere Rechtssetzung – eine Initiative der EU Kommission	S. 1 – 2
1. Zurückzug oder Änderung feststehender Gesetzesvorschläge	S. 3 – 5
a. „Better Regulation“ und feststehender Gesetzesvorschläge	S. 3 – 5
b. Bewertung	S. 5
2. Maßnahmen zur Vereinfachung existierender Gesetzgebung	S. 6 – 15
a. Vereinfachung des Acquis communautaire	S. 6 – 7
b. Kodifizierung zur Verringerung der Zahl der EU-Rechtsvorschriften	S. 7
c. Neufassung im Interesse der Klarheit und Schlüssigkeit	S. 7 – 8
d. Aufhebung irrelevanter oder veralteter Rechtsakte	S. 8 – 9
e. Änderung des Regelungskonzepts	S. 9 – 10
Selbstregulierung	S. 10
Koregulierung	S. 10 – 11
Normung durch Koregulierung	S. 11 – 13
Ersetzen von Richtlinien durch Verordnungen	S. 13 – 14
f. Vereinfachung auf nationaler Ebene	S. 14 – 15
g. Bewertung	S. 15
3. Bessere Qualität neuer Kommissionsvorschläge	S. 16 – 19
a. Folgenabschätzungen der Kommission und Konsultationsprozesse mit den Stakeholdern	S. 16– 18
b. Bewertung	S. 18 – 19
4. Abbau von Verwaltungslasten um 25% bis 2012	S. 20 – 27
a. Reduzierung von Verwaltungslasten auf EU und Mitgliedsstaatenebene	S. 20 – 21
a. Berechnungsmodell – das Standard-Kosten-Modell (SKM)	S. 21 – 22
b. 13 Prioritätsbereiche	S. 22 – 23
c. Sofortmaßnahmen	S. 23
d. Organisation	S. 23 – 24
e. Bürokratieabbau und SKM in Deutschland	S. 24 – 26
f. Bewertung	S. 26 – 27
5. Einführung: „Better Regulation“ Freibrief für Abbau von Umweltregulation oder Basis für bessere (Umwelt-) Gesetzgebung?	S. 28 – 33
Literaturverzeichnis	S. 34 – 35

Better Regulation / Bessere Rechtsetzung – eine Initiative der EU Kommission

Bereits die Namensgebung der Initiative wirft einige Unklarheiten auf: „Better Regulation - Bessere Rechtsetzung“ Sind von der Initiative alle Phasen der Rechtsetzung betroffen? Bezieht sich die Initiative auf zukünftig zu verabschiedende Gesetze oder sollen bereits bestehende Gesetze verbessert werden? Und nicht zuletzt: Was genau ist unter „besser“ zu verstehen? Auf den folgenden Seiten hoffen wir einige Fragen beantworten zu können und werden zudem den möglichen Einfluss der Initiative auf die europäische Umweltgesetzgebung analysieren.

Die Initiative hat durch ihren umfassenden Ansatz eine gewisse politische Bedeutung erlangt und findet sich auch unter den Prioritäten auf der Agenda der deutschen Ratspräsidentschaft. Dies ist nicht weiter verwunderlich, denn schließlich ist ihr Objektiv die Europäische Rechtsetzung zu verbessern. Das heißt im Klartext: das im Laufe der Jahre auf 80000 Seiten angewachsene Europäische Sekundärrecht lesbarer und umsetzungsfreundlicher zu gestalten, ohne inhaltliche Einschränkungen vorzunehmen und im Weiteren zukünftige Gesetzesinitiativen gemäß der Prinzipien von „Better Regulation“ zu verfassen.

Hauptsächlich begründet sich die hochkarätige Positionierung von „Better Regulation“ jedoch aus ihrer engen Verbindung zu der erneuerten Lissabon Strategie von 2005¹ für Wachstum und Beschäftigung, deren erklärtes Ziel es ist Europa bis 2012 zur weltweit stärksten Wirtschaftsmacht zu machen. Die Lektüre der die Initiative betreffenden Dokumente zeigt deutlich, dass „Bessere Rechtsetzung“ im Sinne einer Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen für Unternehmen in Europa zu lesen ist. Das bedeutet zwar nicht zwangsläufig, dass die Qualität des Regelungsumfelds im Bereich Umwelt negativ beeinträchtigt wird, aber sein Ausbau ist zumindest kein vorrangiges Ziel der Initiative. Zudem geht es um eine grundsätzliche Bestimmung von Prioritäten für die Entwicklung Europas. Die Tatsache, dass Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit von „Better Regulation“ in den Vordergrund gestellt werden, erhöht das Spannungsverhältnis zwischen Ökonomie und sozialen und umweltpolitischen Überlegungen anstatt vorhandene Synergien zu fördern.

Im Rahmen von „Better Regulation“ sollen außerdem überflüssige bürokratische Verpflichtungen, die sich aus der EU Gesetzgebung ergeben und besonders für Kleine- und Mittlere Unternehmen Gewinneinbußen darstellen können, um 25% reduziert werden. Da dieser Abbau von Verwaltungslasten ohne Veränderung der Inhalte ablaufen soll, sind hier a priori keine negativen Auswirkungen auf Umweltregulierungen zu erwarten. Anders sieht es jedoch im Bereich der Folgenabschätzung aus. Die verstärkte Ausrichtung zukünftiger Gesetzesinitiativen nach ökonomischen Prämissen kann eine partielle Ausblendung von Umweltaspekten zur Folge haben, der entgegengewirkt werden muss.

Zur Beantwortung der im ersten Absatz aufgeworfenen Fragen:

1. Sind von der Initiative alle Phasen der Rechtssetzung betroffen?

Die Initiative „Bessere Rechtssetzung“ setzt sich aus verschiedenen Elementen zusammen, die den drei Hauptphasen des Rechtsetzungsweges zugeordnet werden können: Erstellung und Vorlage des Vorschlages für einen Rechtsakt durch die Kommission; legislative Diskussion zwischen Europäischem Parlament und Rat; Umsetzung durch die Mitgliedsstaaten. Jeder dieser Phasen sind verschiedene Instrumente zugeordnet. Für jede Phase werden Verbesserungsvorschläge entwickelt, die das Ziel verfolgen ein qualitativ hochwertiges

¹ KOM(2005)24

Europäisches Rechtsetzungsumfeld zu gewährleisten um eine gute Basis für die Umsetzung der erneuerten Lissabon-Strategie von 2005 zu schaffen.

2. Bezieht sich die Initiative auf zukünftig zu verabschiedende Gesetze oder sollen bereits bestehende Gesetze verbessert werden?

Sowohl der gemeinsame Besitzstand, das Acquis Communautaire als auch zukünftige Gesetzesinitiativen sollen hinsichtlich Kriterien wie Lesbarkeit, Deutlichkeit und Umsetzungsfreundlichkeit überarbeitet bzw. verfasst werden.

3. Was genau ist unter „besser“ zu verstehen?

Die Initiative ist hauptsächlich auf die Verbesserung der unternehmerischen Rahmenbedingungen in Europa ausgerichtet. Ob die Bevorzugung unternehmerfreundlicher Optionen allein schon als bessere Rechtsetzung zu bezeichnen ist, ist jedoch fragwürdig. Damit Rechtsetzung „besser“ für die Gesamtheit europäischer Interessen ist, müssen auch soziale und umweltpolitische Aspekte berücksichtigt werden.

In den folgenden 4 Kapiteln werden die einzelnen inhaltlichen Bestandteile von „Better Regulation“ erläutert und jeweils am Ende des Kapitels bewertet. Im 5. Kapitel wird eine Gesamtauswertung der Initiative „Better Regulation“ vorgenommen.

1. Zurückzug oder Änderung festsitzender Gesetzesvorschläge

Hierunter ist die Sichtung der vor 2004 von der Kommission vorgeschlagenen, noch nicht verabschiedeten Gesetzesinitiativen und ihre Überprüfung auf Aktualität und Vereinbarkeit mit den Zielen der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Arbeitsplätze² zu verstehen.

2. Maßnahmen zur Vereinfachung existierender Gesetzgebung - Simplification

Im Zusammenhang von Simplification werden verschiedene Einzelmaßnahmen zur Vereinfachung des 80000seitigen Acquis Communautaire verstanden. Es sollen irrelevante Rechtsakte aufgehoben und aktuelle im Interesse der Klarheit und Schlüssigkeit neu gefasst werden. Zudem sollen verstärkt alternative Regelungskonzepte (Koregulierung) angewendet werden und wo möglich, Richtlinien durch Verordnungen ersetzt werden.

3. Bessere Qualität neuer Kommissionsvorschläge

Für die Verbesserung zukünftiger Gesetzgebungsvorschläge konzentriert sich die Initiative „Better Regulation“ besonders auf die Möglichkeiten der Folgenabschätzungen der Kommission und Konsultationsprozesse mit den Stakeholdern, besonders betroffenen Unternehmen.

4. Abbau von Verwaltungslasten

Eine weitere Maßnahme der Kommission im Rahmen von „Better Regulation“ ist die Reduktion der Verwaltungslasten der EU-Gesetzgebung um 25 % bis 2012 mit der Begründung, dass unverhältnismäßig hohe administrative Kosten einen Störfaktor für geschäftliche Tätigkeiten und die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens darstellen. Die Mitgliedsstaaten sollen in diesem Zusammenhang eigene nationale Reduktionsziele definieren. Zur Berechnung der Verwaltungskosten und –lasten soll einheitlich das Standard-Kosten-Modell verwendet werden um nationale Daten vergleichen zu können. In Deutschland ist der Normenkontrollrat das zentrale politische Steuerungsorgan für alle Fragen, die sich mit Bürokratieabbau befassen.

5. Schlussfolgerung

„Better Regulation“: Freibrief für den Abbau von Umweltregulation oder Basis für eine bessere (Umwelt-) Gesetzgebung?

² KOM(2005)24

1. Zurückzug oder Änderung feststehender Gesetzesvorschläge

a. „Better Regulation“ und feststehender Gesetzesvorschläge

Im Rahmen der Initiative „Better Regulation“ sind von der Kommission Gesetzesvorschläge auf ihre Aktualität geprüft worden, die vor dem 1.1.2004 von der Kommission vorgeschlagen wurden und die innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens, noch unverabschiedet dem Rat und dem Parlament zur Abstimmung vorlagen.

In der Kommissionsmitteilung „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“³ vom März 2005 wurde die Überprüfung schwebender Rechtsetzungsvorschläge angekündigt und die Kommissionsmitteilung „Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden“⁴ vom September 2005 hat das Ergebnis des Screenings vorgestellt.

Insgesamt 183 Gesetzesvorschläge wurden anhand folgender Kriterien analysiert:

1. Überprüfung der Vereinbarkeit mit den Zielen der neuen Lissabon-Strategie der EU⁵, insbesondere mit dem Ziel der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit. Dazu wurden die Vorschläge nach den Kriterien des „Tests zur Wettbewerbsfähigkeit“ beurteilt, der Bestandteil der 2005 überarbeiteten Leitlinien zur Folgenabschätzung⁶ ist.
2. Überprüfung der Fortschritte der schwebenden Vorschläge im Gesetzgebungsverfahren. Bei Stagnation über einen längeren Zeitpunkt Suche nach Gründen für die Verzögerungen sowie nach Aussichten auf einen etwaigen Durchbruch.
3. Prüfung ob die schwebenden Vorschläge die derzeitigen Kriterien für bessere Rechtsetzung erfüllen, v. a. hinsichtlich einer angemessenen Folgenabschätzung. Dies galt insbesondere für Vorschläge aus der Zeit, in der noch keine Folgenabschätzung vorgeschrieben war.

Infolge dieser Analyse sind im März 2006 **67⁷ sich im Gesetzgebungsverfahren befindliche Vorschläge von der Kommission zurückgezogen** worden⁸.

Aus dem Politikbereich Umwelt sind 2 Vorschläge des Rates zurückgezogen worden:

1. Dokument: KOM(2001) 483

Interinstitutionelles Verfahren: 2001/0188/CNS

Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Protokolls über Wasser und Gesundheit zu dem Übereinkommen von 1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen im Namen der Gemeinschaft

Fundstelle im Amtsblatt: ABl. C 332 E vom 27.11.2001, S. 222

Begründung: Die Stellungnahme der Parlaments in erster Lesung besagt, dass das Protokoll keine neuen rechtlichen Verpflichtungen für die Gemeinschaft auf dem Gebiet der Wasserpolitik schafft. Am 17.03.2006 hat die Kommission den Vorschlag zurückgezogen.⁹

2. Dokument: KOM(2003)263

Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Unterzeichnung im

Namen der Europäischen Gemeinschaft des Protokolls zur zivilrechtlichen

Haftung und zum Ersatz bei Schäden, die durch grenzüberschreitende Auswirkungen von Industrieunfällen auf grenzüberschreitende Gewässer verursacht sind

Fundstelle im Amtsblatt: C 76 vom 25.3.2004, S. 18

³ KOM(2005) 97

⁴ KOM(2005) 462

⁵ KOM(2005)24 Februar 2005 Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates: „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“

⁶ SEK(2005) 791

⁷ Ursprünglich sollten 68 Gesetzesinitiativen zurückgezogen werden. Gesetzesvorschlag 2003/0160/AVC ist jedoch inzwischen vom Gesetzgeber angenommen worden.

⁸ Vollständige Liste der zurückgezogenen Vorschläge unter:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/c_064/c_06420060317en00030010.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=182615#377316

Begründung: Die Erste Lesung des Vorschlag stand auch nach 3 Jahren noch aus. Am 17.03.2006 hat die Kommission den Vorschlag zurückgezogen.¹⁰

Weitere Beispiele:

3. Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln und Werbung für Lebensmittel

KOM 1997/20 – 1997/27: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments

und des Rates zur Änderung der Richtlinie 79/112/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür

Zweck: mit dem Vorschlag sollte die Diskussion über die Zutatenliste für alkoholische Getränke wieder in Gang gesetzt werden, vor allem durch die Bestimmung, dass die Regeln für die Etikettierung von Getränken mit mehr als 1,2 Volumen % Alkohol innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens verabschiedet werden müssen.

Stand: Weder beim Rat noch beim Europäischen Parlament wurden Fortschritte erzielt, seit die Kommission im Juli 1999 einen geänderten Vorschlag annahm. Die erste Lesung steht noch aus, da bisher keine Präsidentschaft den Vorschlag auf ihre Tagesordnung gesetzt hat

Gründe für die Zurücknahme: Mangelnde Fortschritte beim Rat. Für diesen Vorschlag wurde keine Folgenabschätzung erstellt. In Anbetracht der Tatsache, dass für die gesamte Etikettierungsfrage auf dem Lebensmittelsektor eine neue und rationalisierte Strategie erforderlich ist, wird die Kommission eine allgemeine Initiative in diesem Bereich vorlegen. Eine richtige Folgenabschätzung wird diese Initiative insgesamt abdecken.

4. Wochenendfahrverbot für Lkw

KOM 1998/0096 – 1998/115: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein transparentes System harmonisierter Bestimmungen über Fahrverbote für schwere Lastkraftwagen im grenzüberschreitenden Güterverkehr auf ausdrücklich bezeichneten Straßen

Zweck des Vorschlags: Das Vorhandensein unterschiedlicher Fahrverbote in den

Mitgliedstaaten, die auf verschiedenen gesellschaftliche, wirtschaftlichen, umweltbezogenen und technischen Erwägungen beruhen, beeinträchtigt die Freiheit der Verkehrsdienste in der EU und macht ein transparentes System harmonisierter europäischer Bestimmungen erforderlich. Mit dem Kommissionsvorschlag soll sichergestellt werden, dass ein strategisch günstiges Straßennetz für schwere Lastkraftwagen geöffnet wird, die im grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzt werden, ohne das Recht der Mitgliedstaaten auf weitere Fahrverbote einzuschränken.

Stand des Vorschlags: Die Kommission legte dem Rat im November 2000 einen geänderten Vorschlag vor, der dann im August 2002 erneut geändert wurde. Seitdem wurden keine Fortschritte erzielt.

Gründe für die Zurücknahme: Für den Vorschlag wurde nie eine Folgenabschätzung durchgeführt. Die kontroverse Aufnahme durch die anderen Institutionen und einige Mitgliedstaaten sowie die derzeitige Blockade im Rat (wegen der Verknüpfungen mit der Eurovignette-Richtlinie) machen die Zurücknahme erforderlich, um eine vollständige Neubewertung auf der Grundlage einer richtigen Folgenabschätzung vorzunehmen. Im Anschluss an eine solche Neubewertung könnte daher ein überarbeiteter Vorschlag erwogen werden.

Die Rücknahme schwebender Vorschläge fand in einigen Fällen im Zuge einer allgemeinen Neuausrichtung der betreffenden Politik statt oder wurde mit der Absicht durchgeführt, die Vorschläge im Lichte neuer politischer Aspekte und einer umfassenden Folgenabschätzung neu zu überdenken.

Weiterhin gibt es 5 Vorschläge, die zwar aufrechterhalten werden sollen, allerdings wird dem Gesetzgeber jeweils eine wirtschaftliche Analyse ihrer Folgen mit zur Begutachtung vorgelegt werden um die Entscheidung zu erleichtern. 2 der 5 Vorschläge betreffen den Politikbereich Umwelt.

Beispiel Umwelt:

– 2003/0189/COD: Vorschlag für eine Verordnung über bestimmte fluorierte Treibhausgase

– 2003/0139/COD: Vorschlag für eine Verordnung über die grenzüberschreitende Verschiffung von Abfällen

Das IEEP (Institute for Environmental European Policy) hat hierzu kritisiert¹¹, dass beide den Politikbereich Umwelt betreffende Gesetzesvorschläge bereits weit fortgeschritten im Gesetzgebungsprozess waren und sich in zweiter Lesung vor dem Europäischen Parlament befanden. Zudem sei es scheinheilig die 5 Vorschläge lediglich einer ökonomischen Analyse und keiner kompletten Folgenabschätzung zu unterziehen.

¹⁰ http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=182615#377316

¹¹ “For Better or for Worse? The EU’s ‘Better Regulation’ Agenda and the Environment”, IEEP, 2005

Im Übrigen hat die Überprüfung bei mindestens 2 Vorschlägen zu Ergebnissen geführt, die nicht unmittelbar den obigen Kategorien zuzuordnen sind. Im ersten Fall, dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestvorschriften zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch physikalische Einwirkungen (1992/0449/COD), hat die Überprüfung die Kommission dazu veranlasst, die Aspekte zur Gefährdung aufgrund natürlicher optischer Strahlung aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herauszunehmen, so wie es auch das Europäische Parlament vorgeschlagen hat. Im zweiten Fall, dem Vorschlag über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern (2002/0072/COD), behält sich die Kommission vor, den Vorschlag im Lichte der Erörterungen über andere Vorschläge zu überdenken.

b. Bewertung

Überholte, unaktuelle Gesetzesvorschläge, die seit Jahren im Gesetzgebungsprozess feststecken nach einer Überprüfung zurückzuziehen, ist eine sinnvolle Initiative, die Prinzipien wie Transparenz und Klarheit verfolgt. Fraglich ist jedoch die Eindeutigkeit der einzelnen Entscheidungen. Im Rahmen von „Better Regulation“ wird besonders die Vereinbarkeit mit den Wettbewerbszielen der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung¹² anhand der ökonomischen Kriterien in den neuen Leitlinien für Folgenabschätzung¹³ getestet. Ob damit auch mögliche positive Langzeitwirkungen für den Umweltschutz oder soziale Anliegen bewertet werden können, bleibt fraglich.

Ein weiterer interessanter Aspekt im Zusammenhang mit der Frage nach weiterem Bürokratieabbau ist die Forderung Angela Merkels nach einer Einführung des Prinzips der Diskontinuität¹⁴ auf europäischer Ebene.¹⁵ So müssten Gesetzesvorschläge, die innerhalb einer Legislaturperiode nicht bearbeitet würden erneut vorgeschlagen werden. Auf diese Weise würden aktuelle Entwicklungen sofort in einen Vorschlag einfließen.

Ein wichtiger Schritt in Richtung einer qualitativ hochwertigen und effektiven Gesetzgebung ist sicherlich die interinstitutionelle Vereinbarung zu besserer Rechtssetzung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission von 2003.¹⁶ Trotz dieser Vereinbarung kritisieren Parlamentarier die späte Einbindung des Parlaments im Rahmen der Zurückziehung von Gesetzesinitiativen. „Bessere Gesetzgebung ist Sache des Parlaments“, so Martin Schulz, Führer der Sozialistenfraktion im Europäischen Parlament. Schulz spricht sich dafür aus, dass das Parlament früher als bisher in die Auswahl der zu bearbeitenden Gesetzestexte durch die Kommission miteinbezogen wird.¹⁷

¹² KOM(2005)97

¹³ SEK(2005) 791 http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_0791_de.pdf

¹⁴ Das Prinzip der (sachlichen) Diskontinuität besagt, dass alle Gesetzentwürfe, die bis zum Ende einer Legislaturperiode nicht abgearbeitet sind, verfallen und bei Bedarf in das neu gewählte Parlament wieder eingebracht werden müssen. Dieser Grundsatz gilt im Deutschen Bundestag und in vielen nationalen Parlamenten der Europäischen Union, bislang aber nicht für das Europäische Parlament.

¹⁵ Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 11. Mai 2006, <http://www.bundesregierung.de>

¹⁶ 2003/C 321/01

¹⁷ Süddeutsche Zeitung, 13.2.07, S.7: „Streichen statt verabschieden“

2. Maßnahmen zur Vereinfachung existierender Gesetzgebung - simplification

a. Vereinfachung des Acquis communautaire

Ziel der Maßnahmen im Rahmen des Vereinfachungsprogramms ist das mittlerweile 80000 Seiten füllende Gemeinschaftsrecht handhabbarer für Bürger und Unternehmen zu gestalten, ohne dass grundlegender Regelungsschutz wie zum Beispiel Umwelt- und Verbraucherschutzbelange aufgeweicht werden soll. Überprüft wird vor allem ob das mit einem Rechtsakt verfolgte Ziel mit dem aktuellen Regelungskonzept am besten umsetzbar ist oder ob eine Änderung vorgenommen werden muss.

Zudem sollen intensive Konsultationen der betroffenen Interessengruppen, die Überprüfung ganzer Politikbereiche, die Ex-post-Bewertungen von Rechtsvorschriften und Expertenprüfungen helfen den politischen Entscheidungsträgern, die in der Praxis auftretenden Probleme besser zu erkennen.

Bereits im Februar 2003 wurde eine Mitteilung der Kommission zum Thema „Aktualisierung eine Vereinfachung des Acquis communautaire“¹⁸ veröffentlicht. Dieser Initiative, die den Startpunkt eines langfristigen Prozesses bedeutete und auf den Erkenntnissen des Weißbuch „Besser Regieren“¹⁹ aufbaute, folgten Ende 2003²⁰ und Mitte 2004²¹ erste Umsetzungsberichte.

Die Kommunikation der Kommission mit dem Thema „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“²² vom März 2005 gab dem Prozess zur Vereinfachung existierender Gesetzgebung neuen Schwung.

Das Vereinfachungsprogramm der „Better Regulation“ Initiative wurde offiziell mit der Kommunikation der Kommission vom Oktober 2005 mit dem Titel „Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“²³ gestartet, in deren Annex ein Arbeitsprogramm zur Vereinfachung des gemeinsamen Besitzstandes für den Zeitraum 2005-2008 mit einer Liste von etwa 100 Initiativen zur Vereinfachung, die 220 Basisrechtsakte betreffen veröffentlicht wurde.

Im November 2006 wurden zwei für die Vereinfachung existierender Gesetzgebung bedeutsame Dokumente von der Kommission herausgegeben. Dabei ist das Arbeitsdokument der Kommission „Erster Fortschrittsbericht über die Strategie für die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“²⁴ sowohl direkter Nachfolger der Kommissionsmitteilung vom Oktober 2005 als auch eine Ergänzung des zweiten Papiers einer Mitteilung der Kommission „Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtssetzung in der Europäischen Union“²⁵. Es hat das Fortlaufende Programm zur Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts für den Zeitraum 2006-2009 um 43 Initiativen erweitert. In diesem Papier wird deutlich betont, dass es das übergeordnete Ziel der Strategie sei den gemeinsamen Besitzstandes zu verbessern sowie die Wirtschaftsteilnehmer von unnötigen Belastungen zu befreien, um dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu steigern.²⁶

¹⁸ KOM(2003)165

¹⁹ KOM(2001)428

²⁰ KOM(2003)623

²¹ KOM(2004)432

²² KOM(2005)97

²³ KOM(2005) 535

²⁴ KOM(2006)690 Arbeitsdokument der Kommission „Erster Fortschrittsbericht über die Strategie für die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“

²⁵ KOM(2006)689 Mitteilung der Kommission „Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtssetzung in der Europäischen Union“

²⁶ KOM(2006)690

Auch die „Interinstitutionelle Vereinbarung für Bessere Gesetzgebung“ von 2003²⁷ bezieht sich auf die Notwendigkeit der Vereinfachung und Reduktion des gemeinsamen Besitzstandes.

2006 ist die „Entschlackungskur“ des Acquis Communautaire eher schleppend verlaufen. Von 54 geplanten Vorschlägen waren 26 nicht bearbeitet worden. Allerdings ist Industriekommissar und Mitinitiator des Vereinfachungsprogramms zuversichtlich, da bis zum 13.02.2007 bereits 7 der 58 Vorschläge für 2007 umgesetzt wurden.

Die Instrumente, die zur Vereinfachung der existierenden Gesetzgebung angewandt werden, werden im Folgenden vorgestellt.

b. Kodifizierung zur Verringerung der Zahl der EU-Rechtsvorschriften

Kodifizierung ist ein Verfahren, durch das die Bestimmungen eines Aktes und alle seine Änderungen in einem neuen rechtlich bindenden Akt zusammengefasst werden, der die Rechtsakte aufhebt, die er ersetzt, ohne die Substanz dieser Bestimmungen zu ändern. Das heißt durch die Anwendung des Instruments der Kodifizierung kann die Zahl der EU-Rechtsvorschriften verringert werden, indem ein ursprünglicher Rechtsakt sowie alle nachfolgenden Änderungsakte in einer neuen Rechtsvorschrift zusammengefasst werden. Dies schafft außer lesbareren und rechtlich sichereren Texten eine gesteigerte **Übersichtlichkeit und Transparenz** und erleichtert in der Folge die Umsetzung. Das fortlaufende Kodifizierungsprogramm²⁸ soll bis Mitte 2008 abgeschlossen sein. Verzögerungen können aber aufgrund von Übersetzungsschwierigkeiten entstehen, zudem muss die Kodifizierung aufgeschoben werden, wenn an einem betroffenen Rechtsakt Veränderungen vorgenommen werden.

Asbest am Arbeitsplatz

Die Richtlinie 83/477/EWG des Rates vom 19. September 1983 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Asbest am Arbeitsplatz und eine Reihe verknüpfter Rechtsakte (die teilweise bis auf das Jahr 1980 zurückgehen) werden in einer einzigen neuen Richtlinie zusammengefasst.

Die neue Richtlinie 2003/18/EG wurde am 27.03.2003 verabschiedet.²⁹

Durch diese Richtlinie werden die Grenzwerte für die arbeitsbedingte Asbestexposition gesenkt. Die beiden in der Richtlinie 83/477 festgelegten Grenzwerte werden aufgehoben und es wird ein einziger maximaler Grenzwert für die Asbestfaserkonzentration in der Luft festgelegt. Weiterhin positiv ist, dass die für die Seeschifffahrt und die Luftfahrt vorgesehenen Ausnahmen werden gestrichen, außerdem werden die praktischen Empfehlungen für die klinische Überwachung der exponierten Arbeitnehmer unter Berücksichtigung der neuesten medizinischen Erkenntnisse im Hinblick auf eine Früherkennung der asbestbedingten Erkrankungen auf den neuesten Stand gebracht.

c. Neufassung im Interesse der Klarheit und Schlüssigkeit

Neufassung ist das Verfahren, durch das in einem neuen rechtlich verbindlichen Akt, der die Akte aufhebt, die er ersetzt, sowohl die Änderung der Substanz des Rechtsakts als auch die Kodifizierung des Restes, der unverändert bleiben soll, kombiniert werden.

Neufassung ist eine wirkungsvolle Vereinfachungsmethode, weil durch sie die fraglichen Rechtsakte gleichzeitig geändert und kodifiziert werden.

Anschließend an eine interinstitutionelle Vereinbarung³⁰ beabsichtigt die Kommission, diese

²⁷ 2003/C 321/01

²⁸ Eine Liste der etwa 500 zu kodifizierenden Rechtsvorschriften, die etwa 2000 Rechtsakte umsetzen würden kann im Annex des Dokumentes KOM(2006)690, Anhang 2 eingesehen werden. Die am 14.11.2006 bereits angenommenen 85 Kodifizierungen ersetzen insgesamt etwa 2000 Rechtsakte.

²⁹ Eine genaue Auflistung der Änderungen: http://www.sidiblum.de/info-rom/europa/2003/2003_18.htm

³⁰ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 28. November 2001 über die systematischere Neufassung von Rechtsakten (ABl. C 77 vom 28.3.2002, S. 1)

Technik gegebenenfalls zu nutzen, wenn sie Änderungen geltender Rechtsakte vorschlägt. Angesichts der **Komplexität des Instruments** sollte die Anwendung dieser Methode insbesondere dann erwogen werden, wenn grundlegende Änderungen vorgenommen werden und sie eindeutig zur **Klarstellung, Effizienz und Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts** beiträgt und einen nachweislichen Mehrwert für die Nutzer bringt. Das Instrument der Neufassung soll systematischer als bisher dafür sorgen, dass Änderungen gleich bei ihrer Annahme in bestehende Rechtsvorschriften integriert werden.

Der Abfallsektor wird von 18 Richtlinien und 6 Verordnungen geregelt, und nicht weniger als 22 Rechtsakte der Gemeinschaft regeln die Kennzeichnung von Lebensmitteln. Durch die Neufassung dieser Texte wird den Wirtschaftsakteuren ein klarerer und stärker rationalisierter Regelungsrahmen vorgelegt.

Wie in der Kommissionsmitteilung „Erster Fortschrittsbericht über die Strategie für die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“³¹ dargelegt, findet auch die Überarbeitung der Abfallrahmenrichtlinie im Rahmen von „Better Regulation“ statt.

Laut Kommissionsvorschlag von Dezember 2005³² dargelegt, sollen verschiedene Richtlinien (75/439/EEC, 75/442/EEC and 91/689/EEC) überarbeitet, aufgehoben und kodifiziert werden, aufgrund der Feststellung, dass mehrere Begriffsbestimmungen in der Richtlinie 75/442/EWG nicht eindeutig genug sind, und mangelnde Rechtssicherheit bei Aspekten, die mit der Begriffsbestimmung von Abfall und mit der Unterscheidung zwischen Verwertung und Beseitigung zusammenhängen.

In der thematischen Strategie für Abfallvermeidung und –recycling soll laut Kommission ein neues Konzept für die Abfallpolitik eingeführt werden, das besser auf die heutige Situation zugeschnitten ist. Zudem soll ein Umweltziel eingeführt werden, mit dessen Hilfe der Schwerpunkt der Richtlinie auf die Verringerung der ökologischen Folgen von Abfallerzeugung und –bewirtschaftung ausgerichtet, wobei der gesamte Lebenszyklus berücksichtigt wird. Schließlich geht es in diesem Vorschlag um die Vereinfachung des bestehenden Rechtsrahmens. Mit der Annahme des Vorschlags würde die Richtlinie 75/439/EWG über die Altölbeseitigung aufgehoben und die Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle in die Abfallrahmenrichtlinie eingearbeitet. Ferner gilt es, überholte oder unklare Vorschriften in allen drei Richtlinien zu ändern oder ganz zu streichen. Das IEEP hatte in einer Studie darauf aufmerksam gemacht, dass es notwendig sei diesen Prozess im Auge zu behalten um Nachteile für den Umweltschutz zu verhindern.³³

Allerdings wird der Entwurf, dem das Parlament am 13.02.2007 in erster Lesung³⁴ zugestimmt hat, von Umweltverbänden weitgehend positiv beurteilt.³⁵ Die Befürchtungen einer Annahme eines Vorschlags der Kommission zur Umdefinierung von Verbrennung von Abfall zu Verwertung waren unbegründet. Kritisiert wurde lediglich, dass vom Parlament hinsichtlich der Einführung von Effizienzkriterien zur Verminderung des Ausstoßes von Treibhausgasen bei Verbrennungsanlagen keine starke und ambitionierte Position bezogen hatte.³⁶

Inwieweit dieses Ergebnis von den Prinzipien der „Better Regulation“ Initiative beeinflusst wurde, lässt sich nicht nachvollziehen. Es zeigt jedoch, dass „Better Regulation“ zumindest im Einzelfall anspruchsvolle Richtlinien nicht verhindern kann.

Noch ist die Richtlinie jedoch noch nicht beschlossen und der Verlauf muss weiter verfolgt werden.³⁷

d. Aufhebung irrelevanter oder veralteter Rechtsakte

Aufgrund technischen und technologischen Fortschritts und der Weiterentwicklung und Integration der Europäischen Politiken sind viele der seit 1957 angenommenen Rechtsakte inzwischen irrelevant oder überholt.

Oft sind solche überholten Bestimmungen bereits förmlich aufgehoben worden. Es gibt jedoch noch immer geltende Rechtsakte, die wenig oder keine praktische Bedeutung haben.

³¹ KOM(2005)690 Annex 3

³² KOM(2005)667

³³ Wilkinson, David / Monkhouse, Claire / Herodes, Martina / Farmer, Andrew; Institute for European Environmental Policy (IEEP) “For Better or for Worse? The EU’s ‘Better Regulation’ Agenda and the Environment”, Institute for Environmental European Policy, 2005, S.15

³⁴ http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=193712

³⁵ NABU <http://www.presseecho.de/fortsetzung%20politik/PR267526.htm>

³⁶ <http://www.rothe-europa.de/index.php?a=438>

³⁷ Für weitere Informationen: http://www.eeb.org/activities/waste/documents/Stopping_the_waste-jacksonreportbriefFeb07.pdf

Einige der Vorschriften solcher Rechtsakte bringen weiterhin Verpflichtungen für Verwaltungen und Unternehmen mit sich, insbesondere administrativer Art.

2003 hat die Kommission ein Screening durchgeführt um überholte Rechtsakte herauszufiltern. Dieser Prüfungsprozess wird fortgeführt.

Die Möglichkeit der Einführung von „**Sunset-Klauseln**“³⁸ in legislative Vorschläge der Kommission wurde in Erwägung gezogen, um zukünftig überholte Vorschriften zu vermeiden und den Gesetzgeber zu zwingen, regelmäßig die Relevanz und Verhältnismäßigkeit der geltenden Regelungen zu prüfen. Die Anwendung von Sunset-Klauseln birgt jedoch ein Risiko von entstehenden Gesetzeslücken, deshalb bevorzugt die Kommission die sicherere Methode der **Überprüfungsklauseln**. Diese **Überprüfungsklauseln** zwingen den Gesetzgeber dazu sich nach einer bestimmten Zeit sich wieder mit dem Gesetz zu befassen und zu prüfen, ob es noch notwendig ist und ob die damit verbundenen Auflagen inzwischen überflüssig geworden sind.

Um überholte Rechtsakte zu verhindern wird die Kommission in Zukunft systematisch entweder eine Überprüfungsklausel oder, sofern die rechtliche Kontinuität nicht gefährdet ist, eine Sunset-Klausel in alle ihre Legislativvorschläge aufnehmen.

Aufhebung:

*Richtlinie 96/35/EG des Rates vom 3. Juni 1996 über die Bestellung und die berufliche Befähigung von Sicherheitsberatern für die Beförderung gefährlicher Güter auf Straße, Schiene oder Binnenwasserstraßen
Richtlinie 2000/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2000 über die Mindestanforderungen für die Prüfung der Sicherheitsberater für die Beförderung gefährlicher Güter auf Straße, Schiene oder Binnenwasserstraße*

Begründung: In diesem Fall war die Aufhebung sinnvoll, da die Vorschriften dieser Richtlinien bereits in bestehenden internationalen Übereinkünften enthalten sind.³⁹

Abgesehen davon, dass das Europäische Parlament sich generell zu spät in den Entscheidungsprozess um abzuschaffende Gesetze miteinbezogen fühlt (zunächst legt die Kommission fest, was gestrichen werden soll und anschließend gibt der Rat seine Stellungnahme ab), gibt es auch berechtigte Kritik an den Streichungsvorschlägen der Kommission.

Auf der Streichliste der Kommission steht zum Beispiel auch die Richtlinie 1760/2000 EC. Wenn diese damit Verbundene Etikettierungspflicht für Rindfleisch wegfielen, so Dagmar Roth-Behrendt⁴⁰, MdEP könnten Kunden nicht mehr erkennen ob das Fleischstück aus Polen oder England käme.⁴¹

Dieser Vorschlag der Kommission stellt die Prämisse in Frage, dass Standards durch Streichungen nicht gefährdet werden sollen.

e. Änderung des Regelungskonzepts

Im Weißbuch „Europäisches Regieren“⁴², dem Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes“⁴³ und der „Interinstitutionellen Vereinbarung zu besserer Rechtssetzung“⁴⁴ wird auf die Bedeutung der **Anwendung von alternativen**

³⁸ Eine Sunset-Klausel, auch Auslaufklausel genannt ist eine in einem Gesetz enthaltene Bestimmung, die den Zeitpunkt seines Außerkrafttretens festlegt, sollte sich der Gesetzgeber vor Ablauf dieser Frist nicht erneut mit dem Gesetz befassen.

³⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0852:FIN:DE:HTML>

⁴⁰ <http://www.dagmarrothbehrendt.de/>

⁴¹ Süddeutsche Zeitung, 13.2.07, S.7: „Streichen statt verabschieden“

⁴² KOM(2001)428

⁴³ KOM(2002)278

⁴⁴ 2003/C 321 /01

Reglungskonzepten eingegangen. Auch in den Dokumenten⁴⁵ zu Vereinfachungsmaßnahmen im Rahmen der „Better Regulation“ Initiative nimmt die Anwendung von neuen Steuerungsmodellen einen wichtigen Platz ein.

Inhaltlich sind „alternative Regelungskonzepte“ in Abgrenzung oder vielmehr Ergänzung zur Gemeinschaftsmethode⁴⁶ zur Rechtlegung zu verstehen und beziehen sich hier besonders auf die Anwendung von Selbst- und Koregulierung. Die Nutzung dieser Instrumente kann in bestimmten Fällen ein kostenwirksames und schnelleres Mittel zur Verwirklichung bestimmter politischer Ziele als die klassischen Gesetzgebungsinstrumente sein.

Selbstregulierung

Die Selbstregulierung umfasst verschiedene Verfahren, gemeinsame Regeln, Verhaltenskodizes oder freiwillige Vereinbarungen von Wirtschafts- und Sozialakteuren, Nichtregierungsorganisationen (NRO) oder anderen Gruppen, die diese auf freiwilliger Basis festlegen, um ihre eigenen Angelegenheiten zu regeln. Die Selbstregulierung erfordert im Gegensatz zur Koregulierung keinen Rechtsakt. In der Regel wird sie von Interessenvertretern in die Wege geleitet. Die Kommission kann eine Selbstregulierung durch eine Empfehlung anregen oder durch einen Briefwechsel mit den Vertretern des jeweiligen Wirtschaftszweigs anerkennen.

Eine der bekanntesten freiwilligen Selbstverpflichtungen ist die 1998 zwischen dem Verband der Europäischen Automobilhersteller (ACEA) und der Kommission eingegangene Vereinbarung, die die Verpflichtung der Hersteller beinhaltet, bis 2008 die Zielvorgabe von 140g CO₂/km zu erfüllen. Japanische und koreanische Autohersteller haben sich verpflichtet, das gleiche Ziel bis 2009 zu erreichen. Weil keine deutlichen Fortschritte erfüllt wurden hat die Kommission aus diesem Grund beschlossen, dass die freiwillige Selbstverpflichtung fehlgeschlagen ist und dass verpflichtende Gesetzgebung erforderlich ist. Die Kommission hat in ihrer Kommunikation vom 07.02.2007⁴⁷ offizielle Grenzwerte (verpflichtende Zielvorgaben für Neuwagen von 120 g/km bis 2012) erlassen.

Dieses Fallbeispiel hat die Debatte über die Sinnhaftigkeit freiwilliger Selbstverpflichtungen im Umweltschutzbereich angefacht zumal nicht vergessen werden darf, dass es sich um einen von Natur aus **rechtlich unverbindlichen Akt** handelt.

Koregulierung

Im Rahmen von Koregulierung wird die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung der im Rahmen eines Rechtsakts definierten Ziele, auf die im betreffenden Bereich anerkannten Interessenvertreter (Wirtschafts- und Sozialakteuren, Nichtregierungsorganisationen (NRO) oder anderen Gruppen) übertragen. So kann die jeweilige Rechtsvorschrift besser auf die speziellen Probleme der betroffenen Wirtschaftszweige abgestimmt und dabei von den Erfahrungen der Beteiligten profitiert werden.

Bei Koregulation handelt es sich um die Verflechtung von verbandlicher **Selbstverpflichtung und einem ordnungsrechtlichen Instrumentarium.**

Die Kommission kann die Anwendung der Koregulierung vorschlagen, wenn diese einen Zusatznutzen im Dienste des Gesamtinteresses verspricht, flexible und/oder dringliche Maßnahmen erforderlich sind, soweit diese nicht einer einheitlichen Anwendung bedürfen

⁴⁵ KOM(2005)535, KOM(2006)690

⁴⁶ Als Gemeinschaftsmethode wird die institutionelle Funktionsweise des ersten Pfeilers der Europäischen Union bezeichnet. Sie ist integrationsorientiert und weist folgende Hauptmerkmale auf: alleiniges Initiativrecht (Vorschlagsmonopol) der Kommission; Mehrheitsbeschlüsse (qualifizierte Mehrheit) im Rat als Regelfall; aktive Rolle des Europäischen Parlaments (Stellungnahmen, Abänderungsanträge usw.); einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den Gerichtshof. (http://europa.eu/scadplus/glossary/community_intergovernmental_methods_de.htm)

⁴⁷ KOM(2007) 19

und die Wettbewerbsbedingungen berühren. Bei Koregulierungsmaßnahmen erlassen das Europäische Parlament und der Rat auf Vorschlag der Kommission eine Richtlinie, die die wesentlichen Aspekte der Rechtssetzung festlegt: die Ziele, die Mechanismen für die Durchführung, die Überwachungsmethoden und eventuelle Sanktionen um die Rechtssicherheit der Vorschriften zu garantieren. In welchem Ausmaß die Definition und Umsetzung von Durchführungsmaßnahmen an die betroffenen Akteure übertragen werden können, hängt von der Erfahrung der beteiligten Akteure und dem jeweiligen Politikfeld ab. In den Rechtsakten können auch Etappenziele festgehalten werden und in dem Fall, dass die Koregulierungsmechanismen nicht zu dem erwarteten Ergebnis führen sollten, kann die Kommission in jedem Fall einen Vorschlag für eine Rechtsvorschrift unterbreiten.

Normung durch Koregulierung

Die Normung durch unabhängige Stellen ist ein Beispiel für ein anerkanntes Koregulierungsinstrument. Sie wird von der Kommission als Alternative oder Ergänzung zur Gesetzgebung⁴⁸ aktiv unterstützt, da innerhalb der EU-Institutionen die notwendige Expertise fehlt. Besonders im Umweltbereich stößt sie aber auch an Grenzen. Das Hauptproblem ist, dass zahlreiche Einzelentscheidungen in nachgelagerten technischen Ausschüssen oder Normungskomitees getroffen werden und so zwar anspruchsvollere durch Experten getroffene Lösungen erarbeitet werden können, diese allerdings **untransparent und aus dem politischen Entscheidungsprozess herausgelöst** sind.

Konkret heißt das, dass auf politischer Ebene von europäischen Institutionen lediglich grundlegende Anforderungen formuliert werden, deren technische Detailausarbeitung an die privaten Normungsverbände (CEN⁴⁹, CENLEC⁵⁰ u.s.w.) delegiert wird und so schlussendlich die Festlegung eines konkreten Schutzniveaus von privaten Verbänden beschlossen wird. Bedenklich ist, dass in diesen Normungsverbänden umweltpolitische Akteure weniger Gewicht und Einfluss als im Rechtsetzungsprozess haben. Die Arbeit in Normungsgremien ist hochtechnisch und zeit- und kostenintensiv. Eine flächendeckende Präsenz und Kontrolle durch eine fachliche Teilnahme von Vertretern des Umweltschutzes ist ergo kaum vorstellbar. Zur Verbesserung der Lage hat die Gründung von ECOS (European Environmental Citizen Organisation for Standardisation) im Jahre 2002 beigetragen, die von der EU Kommission finanziert wird. Diese NRO entsendet Experten zu den Sitzungen der Normungsgremien. Angesichts der Vielfältigkeit und Komplexität der Normungsaktivitäten handelt es sich jedoch um einen Tropfen auf den heißen Stein. Vielmehr müsste die grundlegende Frage diskutiert werden, mit welcher Rechtfertigung wichtige umweltpolitische Entscheidungen außerhalb des offiziellen Rechtssetzungsrahmens von nicht legitimierten Akteuren getroffen werden.

Ein negatives Beispiel zeigen die Entscheidungen betreffend der Richtlinie 94/62/EG 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, die vom EEB aufgearbeitet wurden. „Die EU-Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle sollte über Zielvorgaben und Mechanismen für die Sammlung und das Recycling von Abfällen hinaus allgemeine Kriterien für eine gemeinschaftliche Definition der so genannten grundlegenden Anforderungen an die Zusammensetzung, Wiederverwertbarkeit und Verwendbarkeit (einschließlich Recyclingfähigkeit) von Verpackungen und Verpackungsabfällen festlegen. Dazu gehört auch die Förderung der Vermeidung von Verpackungsabfällen. Da die Richtlinie allerdings nur sehr allgemeine Kriterien und Umweltziele festlegt (Anhang II der Richtlinie), wurde es der Normung durch das Normungsinstitut CEN überlassen, europäische Normen für die Bereiche Vermeidung, Wiederverwertbarkeit, Recyclingfähigkeit und sonstige Faktoren auszuarbeiten. Der Ansatz war ein absoluter Fehlschlag: Obwohl das CEN einen sehr konkreten Auftrag erhalten hatte, waren die CEN-Normen derart mangelhaft, dass die

⁴⁸ Mitteilung der Kommission über die Rolle der europäischen Normung im Rahmen der europäischen Politik und Rechtsvorschriften - KOM(2004) 674 - und Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung der europäischen Normung - KOM(2005) 377.

⁴⁹ www.cen.eu/cenorm/index.htm

⁵⁰ www.cenelec.org

Europäische Kommission sich zunächst weigerte, sie zu annehmen. Dänemark, Belgien und die EU-Kommission sowie mehrere Verbände (darunter EEB und ANEC) kamen zu dem Schluss, dass die Anforderungen von CEN nicht erfüllt sind.

Der Druck, eine Lösung auf EU-Ebene zu finden (und zweifellos Druck seitens der Industrie, die CEN-Normen offiziell anzuerkennen), resultierte in einem zweiten Versuch 2002, die Normen im Rahmen eines „neuen“ Mandats vom CEN definieren zu lassen. Dieses Mandat unterschied sich allerdings nicht wesentlich vom ersten. Am Prozess beteiligte Verbände kamen folglich wiederum zu dem Fazit, dass die Normen weder die wesentlichen Anforderungen der Richtlinie noch die Bestimmungen des Auftrags erfüllen. Im Februar 2005 vollzog die Europäische Kommission, nachdem sie die Normen schnell durch die Ausschüsse der Mitgliedstaaten gebracht hatte, eine vollständige Kehrtwende und veröffentlichte die Normen (obwohl sie inhaltlich fast identisch waren mit denen aus dem Jahr 2000) im Amtsblatt. Auch unter den (nun geltenden) Normen werden die Vermeidung von Verpackungen, ihre Wiederverwendung und Recyclingfähigkeit nicht gefördert. Nachstehend einige anschauliche Beispiele:

- Die Normen gestatten den Unternehmen unsinnige Argumente, wie zum Beispiel „es muss größer wirken als es ist“, um voluminöse und unnötige Umverpackungen zu rechtfertigen. (EN13428:2004)

- Sie gestatten es den Unternehmen, so genannte „Nachfüllpackungen“ (z.B. für Weichspüler) herzustellen und zu behaupten, es handle sich um wiederverwendbare Verpackungen, obwohl es sich bei den Beuteln de facto um Einwegverpackungen handelt und es keinerlei Wiederverwendung im eigentlichen „Mehrweg“-Sinn gibt. Die Norm definiert keinerlei Mindestvorgabe für den Begriff „Wiederverwendung“. (EN 13429:2004)

- Die Normen gestatten es, jede Verpackung, die auch nur einen geringen Anteil an recyclingfähigem Material enthält, als recyclingfähig zu bezeichnen. Selbst Verpackungen, die zu 50 % inertes (nicht brennbares) Material enthalten, aus PVC hergestellt sind oder einen unakzeptabel niedrigen Energiewert aufweisen, erfüllen die Norm für Energierückgewinnung. (EN 13231:2004)

- Die europäische Norm EN 13430:2004 (Anforderungen an Verpackungen für die stoffliche Verwertung) definiert weder stoffspezifische Anforderungen zur Unterstützung von Recycling noch einen Mindestprozentsatz der zu recycelnden Verpackung.

Die Ursachen für das Scheitern der Verpackungsnormen finden sich primär in den ungleichen Interessen der für die Definition der Norm zuständigen Parteien.

Angesichts des allgemeinen Trends zur Deregulierung, Vereinfachung der Gesetze, Schaffung „besserer Gesetze“ etc. ist nicht auszuschließen, dass Normen im Abfallsektor zukünftig häufiger sein werden. Theoretisch könnten sie einen großen Teil der bestehenden Gesetze ersetzen, insbesondere dort, wo es um die Regelung technischer Details geht wie z. B. Kriterien für die Annahme von Abfällen in Deponien oder Verbrennungsanlagen, Emissionsstandards, Recycling- und Wiederverwertungszielvorgaben etc.“⁵¹

2002 hat die Kommission eine Mitteilung zum Thema „Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene im Rahmen des Aktionsplans Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes“⁵² herausgegeben, in dem sie auf die konkretere Umsetzung von Selbst- und Koregulierung im Umweltbereich eingeht.

Solche „weichen“ Vereinbarungen sind kein Allheilmittel für die Umwelt, noch in jedem Fall das optimale Instrument. Sie können eine wichtige Rolle als Ergänzung, nicht jedoch als Ersatz anderer politischer Mittel, insbesondere der Rechtssetzung spielen.

Auch in einem Bericht der OECD aus dem Jahre 1999⁵³ wird betont, dass alternative Regelungskonzepte höchst effizient neben legislativen und ökonomischen Mitteln als Teil eines politischen Instrumentariums benutzt werden könnten und qualitative Vorteile wie Konsensfindung, stärkerer Informationsaustausch, Schärfung des Problembewusstseins der Unternehmen und Verbesserung des Umweltmanagements in den Betrieben mit sich brächten. Es gäbe allerdings nur wenig quantitative Beweise für den positiven Einfluss von alternativen Regelungskonzepten im Umweltbereich auf die Umwelt.

Eine der wesentlichen Herausforderungen für die Umweltgesetzgebung ist genau zu untersuchen wann das Setzen gemeinsamer, rechtverbindlicher Standards durch die Gemeinschaftsmethode zu bevorzugen ist. Wie Christian Hey, Sachverständigenrat für

⁵¹ Europäisches Umweltbüro (EEB): „Handbuch der EU-Umweltpolitik“, Kapitel V.4.5.4.3.1 Verpackungen und Verpackungsabfälle – Das erste und einzige Beispiel der „neuen Konzeption“ im Umweltbereich, Kapitel IV.4.4 Normung http://www.eeb.org/publication/policy_handbook_german.htm

⁵² KOM(2002)412

⁵³ Voluntary approaches or Environmental Policy – an Assessment. OECD 1999, ISBN 92-64-17131-2

Umweltfragen betont, gibt es Situationen in denen die Anwendung von alternativen Regelungsinstrumenten zu suboptimalen Ergebnissen führt. Wenn ökonomische Einbußen für Unternehmen entstehen (wie z.B. im Rahmen von REACH) oder Trittbrettfahrerverhalten vermieden werden muss (z.B. bei der Kontengierung knapper natürlicher Ressourcen: Zertifikathandel im Klimaschutz) können nur rechtliche Regelungen zu einem Resultat oberhalb des kleinsten gemeinsamen Nenners führen. Denn die Internalisierung externer Kosten wird nur durch negative Anreize (Sanktionen) und einheitliche Regelungen erreicht.⁵⁴

Ersetzen von Richtlinien durch Verordnungen

Wie die Kommission in ihrer Mitteilung über „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze“⁵⁵ klarstellte, muss die Wahl des geeigneten rechtlichen Konzepts auf einer sorgfältigen Prüfung beruhen. Das Ersetzen von Richtlinien durch Verordnungen kann unter bestimmten Umständen zur Vereinfachung führen, allerdings nur dann, wenn eine einheitliche Anwendung in den Mitgliedstaaten erforderlich ist, weil Verordnungen unmittelbar nach ihrer Verabschiedung in den Mitgliedsstaaten gelten. Eine Verordnung stellt sicher, dass alle Akteure zur gleichen Zeit den gleichen Vorschriften unterliegen und der Schwerpunkt auf der konkreten Umsetzung der EU-Vorschriften liegt. Auf diese Weise könnten abweichende nationale Umsetzungsmaßnahmen verhindert werden. Allerdings kann dieser Ansatz zu Schwierigkeiten führen, wenn bereits existierende nationale Regulierungen nicht in die Überlegungen miteinbezogen werden.

Ein Umsetzungsproblem kann unter Umständen aus den politischen Strukturen eines Landes resultieren, wenn von einer Richtlinie zum Beispiel die Einsetzung von Monitoringinstitutionen verlangt wird, die mit der gesetzlich festgeschriebenen föderalen Kompetenzverteilung kollidieren. Die Wasserrahmenrichtlinie führte in Deutschland zu einem Bund-Länder-Konflikt, weil sie die Aufstellung einer Behörde für jeden Flussverlauf forderte. Da jedoch Wasser Management laut der deutschen Verfassung Länderkompetenz unterliegt, hätte die Richtlinie der Verfassung widersprochen. Ein Kompromiss konnte gefunden werden durch die Veränderung der Richtlinie dahingehend, dass nun die Verantwortung für einen Flussverlauf von mehreren Institutionen geteilt werden kann.⁵⁶

Natürlich müssen die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit auch weiterhin berücksichtigt werden aber dort wo sich Vereinfachungspotenziale ergeben beabsichtigt die Kommission den Ersatz von Richtlinien durch Verordnungen zu nutzen. Indem verstärkt auf Verordnungen zurückgegriffen wird, kann auch die Übererfüllung der Umsetzung von Richtlinien in den Mitgliedsstaaten („gold-plating“) eingedämmt werden. Die Einführung zusätzlicher nationaler Fristen und sonstiger Verwaltungsanforderungen verkompliziert das ordnungspolitische Umfeld. Wie die Kommission betont kann die Übererfüllung für Unternehmen eines bestimmten Landes Wettbewerbsnachteile gegenüber ausländischen Mitbewerbern bringen.

Auch die für einen nationalen KMU-Verband erstellte Studie⁵⁷, der zufolge die Ausweitung des ursprünglichen Anwendungsbereichs im Zuge der Umsetzung von Richtlinien die Produktivität kleiner Unternehmen stark beeinträchtigen kann und damit Wirtschaftsteilnehmer finanziell schädigt, die entscheidend zur Schaffung von Wohlstand und Arbeitsplätzen beitragen, unterstützt diesen Standpunkt.

⁵⁴ Hey, Christian / Volkery, Axel / Zerle, Peter „Neue umweltpolitische Steuerungskonzepte in der Europäischen Union“, Arbeitspapier, 2004, S. 17 - 28

⁵⁵ KOM(2002)278

⁵⁶ Network of European Environment Protection Agencies: “Barriers to Good Environmental Regulation”, Januar 2007, S. 22

⁵⁷ Schaefer, Sarah / Young, Edward (Federation of Small Businesses in UK): “Burdened by Brussels or the UK? Improving the implementation of EU Directives”

*Ein konkretes Beispiel ist die Ersetzung der Richtlinie 91/414/EWG durch eine Verordnung KOM(2006) 388 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln.
Die neue Verordnung, die sich noch am Anfang des Gesetzgebungsprozesses⁵⁸ befindet würde die Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel rationeller und einfacher gestalten (kürzere Fristen für die Genehmigung von Wirkstoffen; Erneuerung der Genehmigungen erstmals nach zehn Jahren, aber Überprüfung jederzeit möglich, falls Sicherheitsbedenken auftauchen); die Datenschutzbestimmungen straffen; die Kontrollvorschriften dahingehend verschärfen, dass Landwirte und andere gewerbliche Nutzer verpflichtet wären, Register über die von ihnen verwendeten Pflanzenschutzmittel zu führen (Register, die auf Antrag von Nachbarn oder der Trinkwasserindustrie eingesehen werden können); der Ersatz bestimmter Pflanzenschutzmittel durch andere weniger schädliche Produkte, die als gangbare Alternative anerkannt sind, würde begünstigt; der Tierschutz dahingehend verbessert, dass die Wiederholung von Versuchen an Wirbeltieren untersagt würde.*

f. Vereinfachung auf nationaler Ebene

Natürlich müssen Vereinfachungen der EU-Rechtsvorschriften auch auf nationaler Ebene Niederschlag finden und bestmöglich umgesetzt werden. Die Initiative „Better Regulation“ kann nur weit reichende Erfolge erzielen, wenn die Mitgliedstaaten die Vereinfachungsinitiativen der EU in vollem Umfang mittragen.

In den nationalen Reformprogrammen (NRP)⁵⁹, die Bestandteil der neuen Governance-Struktur der Strategie für Wachstum und Beschäftigung (Lissabon-Strategie)⁶⁰ sind, werden die wirtschaftspolitischen Reformen auf nationaler Ebene auf der Grundlage der Leitlinien der Gemeinschaft festgelegt. Bisher haben neun Mitgliedstaaten im Kontext dieser NRP unterschiedlich ambitionierte Vereinfachungsprogramme auf den Weg gebracht. An dieser Stelle wird der Bezug zwischen der Kommissionsinitiative „Better Regulation“ und der Lissabon Strategie für Wachstum und Beschäftigung sehr deutlich. Als vornehmliches Ziel wird nicht mehr ein transparenteres und besseres sondern ein wirtschaftsfreundlicheres Ordnungsumfeld genannt. Ab 2007 sollen die NRP auch einen Abschnitt über den Fortschritt der Umsetzung von „Better Regulation“ auf nationaler Ebene enthalten.

Der Austausch vorbildlicher Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten und Peer Reviews sind für die Verbesserung des Regelungsumfelds von entscheidender Bedeutung.⁶¹ Die Mitgliedstaaten und die Regionen sollen beispielsweise im Rahmen der Initiative BEST⁶²

⁵⁸ http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=194494

⁵⁹ http://ec.europa.eu/grothandjobs/key/nrp2006_en.htm

⁶⁰ KOM(2005)97

⁶¹ Hier soll die Methode der offenen Koordinierung (MOK) zur Anwendung kommen: Die MOK setzt auf die freiwillige Kooperation der EU-Mitgliedsstaaten in verschiedenen Politikfeldern durch die Förderung des Austausches bewährter nationaler Verfahren und Praktiken und der Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Leitlinien für den jeweiligen Politikbereich. Die Art und Weise das festgelegte Ziel zu erreichen, bleibt dabei im Wesentlichen den Mitgliedsländern selbst überlassen. Das Ziel dieser Methode ist, die erreichten Fortschritte EU-weit vergleichbar zu machen, so dass sich die einzelnen Mitgliedsstaaten untereinander bewerten können. Der angestrebte psychologische Effekt ist, dass die Mitgliedsstaaten um die Besetzung des ersten Platzes der besten Umsetzung konkurrieren und so die Methode ihre Eigendynamik entwickelt. Obwohl diese Methode zunächst nur die Koordinierung eines Politikfeldes anstrebt, ist der Grundgedanke, dass auf diese Weise eine langfristige Harmonisierung erreicht werden kann.

⁶² Der 1997 eingerichteten Taskforce „Vereinfachung des Unternehmensumfelds“ (BEST) gehörten Wirtschafts- und Behördenvertreter aus den Mitgliedstaaten an. Ihr Auftrag bestand in der Abfassung eines unabhängigen Berichts über die Möglichkeiten zur Verbesserung der Rechtsvorschriften und zur Beseitigung unnötiger Hindernisse, die der Entfaltung der europäischen Unternehmen, insbesondere der KMU, entgegenstehen. Die BEST-Sachverständigenengruppe verwies auf vorbildliche Verfahren (Förderung von One-Stop-Shops, risikoorientierte Rechtsvorschriften usw.), die in einzelnen Ländern Anwendung fanden, und ermöglichte auf diese Weise anderen Ländern, von den dabei gewonnenen Erfahrungen zu profitieren. Mit den risikoorientierten Rechtsvorschriften soll sichergestellt werden, dass Rechtssetzungsmaßnahmen (und die von der Wirtschaft zu tragenden Kosten) vorrangig jene Tätigkeiten betreffen, die die größten Gefahren für Gesundheit und Umwelt mit sich bringen.

gemeinsam bewährte Verfahren zu entwickeln. Zudem wurde im Mai 2006 ein Report⁶³ der BEST Initiative veröffentlicht, der die Maßnahmen untersucht, die EU Mitgliedsstaaten, Kandidaten und Nicht-Mitgliedsstaaten unternommen haben um Umweltgesetzgebung umzusetzen und Verwaltungskosten zu reduzieren. Auf dieser Studie basierend hat die „BEST procedure“ Experten Gruppe der Kommission 33 Empfehlungen für die Kommission und die Mitgliedsstaaten zur Vereinfachung der Gesetzgebung ausgesprochen.

Die Kommission unterstützt diese Arbeiten durch die Einsetzung einer „Gruppe von hochrangigen nationalen Rechtsetzungssachverständigen für bessere Rechtsetzung“ um die Erarbeitung von Maßnahmen für eine bessere Rechtsetzung sowohl auf nationaler wie auch auf EU-Ebene zu erleichtern.

Welches Machtpotenzial diese Gruppe hochrangiger Sachverständiger ausüben wird und ob sie ausgewogene oder stark wirtschaftsorientierte Interessen vertritt muss sich noch zeigen.

Grundsätzlich ergeben sich aus der Ernennung einer solchen Gruppe

Legitimierungsprobleme, da in den Verträgen derartige Instanzen nicht vorgesehen sind.

Auch wenn sie über keine formalen Einflussmöglichkeiten verfügen, können sie die Tendenz politischer Entscheidung durch ihre informellen Beiträge und Vorträge beeinflussen. Diese Beeinflussungen sind dann für Außenstehende Interessengruppen durch mangelnde Transparenz nicht nachvollziehbar.⁶⁴

g. Bewertung

Alle im Maßnahmenkatalog aufgeführten Methoden zur Vereinfachung des Gemeinsamen Besitzstandes (Kodifizierung, Aufhebung, Neufassung, Änderung des Reglungskonzeptes), sind sinnvoll und können zu wünschenswerten Ergebnissen führen. Im Einzelfall muss jedoch genau das existierende Machtverhältnis und die jeweilige Akteurskonstellation untersucht werden.

Im Moment ist die Initiative zur Vereinfachung aus umweltpolitischer Perspektive eher kritisch zu bewerten, denn die ursprünglich auf „Better Governance“, auf Transparenz, Dialog und Vereinfachung ausgerichtete Initiative „Better Regulation“, ist im Rahmen der neuen Lissabon Strategie für Wachstum und Beschäftigung⁶⁵ tendenziell von wirtschaftlichen Interessen vereinnahmt worden. Zudem hat sich mit der Neu-Besetzung der Kommission 2004 die politische Grundorientierung dieser Institution verändert. Während die Prodi Kommission politisch eher links eingestuft werden konnte und mit Margot Wallström über eine starke und einflussreiche Umweltkommissarin verfügte, ist die Barroso Kommission eher marktliberal orientiert. Dem starken und einflussreichen Industrie- und Vizekommissar Günter Verheugen steht ein trotz Erfolgen (Clean Air Strategy) oft schwach erscheinender Umweltkommissar Stavros Dimas gegenüber.⁶⁶

Insgesamt ist eine politische Einschätzung der Initiative „Better Regulation“ schwierig, weil sie über eine große Ambiguität verfügt. Es muss jeweils im Einzelfall überprüft werden ob Umweltaspekte außen vor gelassen werden mit der Begründung, dass kurzfristige ökonomische Vorteile Priorität haben.

⁶³Final Report of the BEST project expert group: “Streamlining and simplification of environment related regulatory requirements for companies”, May 2006 http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/best/best_procedure.htm

⁶⁴ LobbyControl kritisiert die verzerrte Zusammensetzung der High Level Group Wettbewerbsfähigkeit, Energie und Umwelt (IP/06/226) <http://www.lobbycontrol.de/blog/index.php/2006/04/europaische-energiepolitik-von-der-industrie-dominiert/>

⁶⁵ KOM(2005)97

⁶⁶ Lofstedt, Ragnar E.: “The ‘Plateau-ing’ of the European Better Regulation Agenda: An analysis of activities carried out by the Barroso Commission”, 2006

3. Bessere Qualität neuer Kommissionsvorschläge

a. Folgenabschätzungen der Kommission und Konsultationsprozesse mit den Stakeholdern

Für die Verbesserung zukünftiger Gesetzgebungsvorschläge konzentriert sich die Initiative Better Regulation besonders auf die Möglichkeiten der Folgenabschätzungen der Kommission und Konsultationsprozesse mit den Stakeholdern, besonders betroffenen Unternehmen⁶⁷.

Eine Folgenabschätzung dient dazu die Basis für einen politischen Vorschlag bereitzustellen und Vor- und Nachteile für die spätere Entscheidung zu kalkulieren. Die Folgenabschätzung soll die politische Entscheidungsfindung unterstützen, kann und soll sie jedoch nicht ersetzen. 2002⁶⁸ wurde die zuvor sehr begrenzt durchgeführte Folgenabschätzung (Impact Assessment) der Kommission reformiert und zu einem wichtigen Instrument für bessere Rechtsgestaltung. Anstatt nur die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Gesetzes zu untersuchen, wurde festgelegt die möglichen Effekte auf die 3 Dimensionen (Wirtschaft, Soziales und Ökologie) des Konzeptes der Nachhaltigen Entwicklung zu analysieren.

2005 wurden die „Überarbeiteten Leitlinien für Folgenabschätzung“ verabschiedet, die am 15. März 2006⁶⁹ um das EU Modell zur Berechnung von Verwaltungslasten erweitert wurden. Seit 2004 müssen zudem so genannte Roadmaps⁷⁰ erstellt werden, 5seitige Papiere, die die Zeit für die Durchführung einer kompletten Folgenabschätzung kalkulieren und die Auswirkung der verschiedenen Optionen identifizieren.

Eine formelle Verpflichtung zur FA besteht für alle Initiativen, die auf dem Arbeitsprogramm der Kommission basieren. Dies gilt für alle im Arbeitsprogramm der Kommission enthaltenen Regelungsvorschläge, Weißbücher, Ausgabenprogramme und Leitlinien für die Aushandlung internationaler Abkommen (mit wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Auswirkungen). Die Konsultationen von Interessengruppen stellt ein wichtiges Kernstück einer erfolgreichen, umfassenden Folgenabschätzung dar, denn sie steigert die Transparenz und gewährleistet, dass Politikvorschläge praktisch realisierbar und aus der Sicht der Stakeholder legitim sind. Konsultationsprozesse müssen von der Kommission 2002⁷¹ definierte Minimumstandards erfüllen. Die Konsultationsdokumente sollen z.B. präzise und knapp gehalten sein, alle relevanten Zielgruppen sollen konsultiert werden, es soll ausreichende Zeit für die Konsultation eingeräumt werden (mindestens acht Wochen für eine schriftliche öffentliche Konsultation; Sitzungen 20 Werktagen vor dem Sitzungstermin ankündigen) und die Ergebnisse öffentlicher Konsultationen müssen Konsultationen im Portal „Ihre Stimme in Europa“⁷² veröffentlicht werden. Zudem soll aus dem Folgenabschätzungsbericht der Kommission hervorgehen wie die Konsultationsergebnisse berücksichtigt wurden. Die Leitlinien für Folgenabschätzungen⁷³ fügen jedoch klarsichtig hinzu, dass sich die Kommissionsmitglieder bei Konsultationen und insbesondere bei der Auswertung der Stellungnahmen in öffentlichen Konsultationen vergegenwärtigen sollten, dass nicht alle Interessengruppen in gleichem Maße in der Lage sind, sich zu äußern und ihre Ansichten mit Nachdruck zu vertreten. Denn im Gegensatz zu Umweltverbänden, verfügen Wirtschaftsverbände über ungleich höhere personelle und finanzielle Mittel um professionelle,

⁶⁷ Der Aktionsplan der Kommission zur Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes KOM(2002)278 wurde von den 2 Mitteilungen KOM(2002)276 Minimumstandards bei Konsultationsverfahren und COM(2002)704 Leitlinien für Folgenabschätzung begleitet.

⁶⁸ COM(2002)276

⁶⁹ SEK(2005) 791 http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_0791_de.pdf

⁷⁰ SEC(2004)137

⁷¹ KOM(2002)704 http://europa.eu.int/eur_lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0704de01.pdf.

⁷² http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_de.htm

⁷³ SEK(2005) 791, S. 15 http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_0791_de.pdf

detaillierte Antworten auf Konsultationen einzureichen. Ob diese Aussage in der Realität des Alltagsgeschäfts immer berücksichtigt wird, bleibt jedoch zu bezweifeln.

Weiterhin greifen die Leitlinien die Problematik der Wahl der Politikoptionen für die Kommission auf. Zum Beispiel solle die Option „kein Tätigwerden der EU“ nie außer Acht gelassen werden, außer in den Fällen, in denen vertragliche Verpflichtungen vorliegen. Der Text bezieht sich zudem auf die Grundidee des Vereinfachungsprogramms der „Better Regulation“ Initiative andere als die „herkömmlichen“ Regulierungsformen (Richtlinie oder Verordnung) in Erwägung zu ziehen. Optionen, die eine Verschlankung oder Vereinfachung bestehender Regelungen vorsehen, sollen in jedem Fall bedacht werden. Dies ist sicherlich kein Aufruf zu verstärkter Deregulierung im Zuge von „Better Regulation“, kann jedoch mutwillig in diese Richtung interpretiert werden. So ergaben Folgenabschätzungen bei Biomasse, städtischer Umwelt oder Urheberrechten in der Online-Musikbranche, dass rechtsverbindliche Maßnahmen nicht erforderlich sind.

Die Folgenabschätzung⁷⁴ des Biomasse Aktionsplans⁷⁵ beschreibt der Europäische Rat für Umwelt und Nachhaltige Entwicklung (EEAC)⁷⁶ als ein Beispiel, an dem die Vernachlässigung der Überprüfung der Umweltdimension aufgezeigt werden kann. Dem Biomasse Aktionsplan vom Dezember 2005 folgte im Januar 2006 die Veröffentlichung einer Strategie für Biokraftstoff, die erhebliche Auswirkungen auf die Folgenabschätzung hatte. Basierend auf Kalkulationen der Europäischen Umweltagentur (EEA), zeigte die Kommission erhebliche Steigerungspotenziale des Energiepotenzials von Biomasse bis 2010 bzw. 2030 auf; besonders im Bereich Elektrizität gefolgt von Wärmeerzeugung und Transport. Der Biokraftstoffaktionsplan und seine zugehörige Strategie bestätigen weiterhin das Ziel bis 2010 einen 5.75% igen Anteil von Biokraftstoff an Treibstoffen zu erreichen. Hier wird bereits das Paradox deutlich, dass die Diskussion zwar von einer möglichen Reduzierung von Treibhausgasen handelt, andere Umweltüberlegungen allerdings nicht miteinbezogen werden. Die Folgenabschätzung führt keine vollständige Analyse der möglichen Landnutzungskonflikte (Anbau von biotreibstoff erzeugenden Pflanzen), der Übereinstimmung mit den Biodiversitäts- oder Natura2000 Zielen oder den Zielen und Bestimmungen der Wasserrahmenrichtlinie durch, obwohl Auswirkungen der Biomasse- und Biotreibstoffproduktion durchaus bekannt sind. Zudem ist die Reduktion von Treibhausgasen bei Biomassenutzung für Wärmeerzeugung höher als bei der vergleichsweise schlecht abschneidenden Nutzung als Treibstoff, die außerdem weniger kosteneffektiv ist. Insgesamt scheint die Kommissionsinitiative bei ihrer Folgenabschätzung von wirtschaftlichen Überlegungen angetrieben zu sein, wie ländlicher Entwicklung, Arbeitsplatzschaffung im Landwirtschaftssektor und Sicherheit in der Energieversorgung. Obwohl die Konsultationsprozesse im Rahmen der Folgenabschätzung sehr umfangreich waren, scheint es so, als ob einige Industrieverbände und Umweltorganisationen weniger Einfluss hatten als einige bevorzugte Akteure wie z.B. der Landwirtschaftssektor.

Eine der Maßnahmen im Rahmen der Initiative „Better Regulation“ zur Verbesserung der Qualität der Folgenabschätzung der Kommission ist die Einsetzung eines **Ausschusses für Folgenabschätzung (IAB)**, der bei der Entwicklung einer Kultur der Folgenabschätzung innerhalb der Kommission beratend und unterstützend tätig ist. Die Arbeit des Ausschusses erstreckt sich auf umfassende Beratungs- und Prüftätigkeiten. Der IAB, dem ranghohe Beamte angehören, arbeitet unabhängig von den politisch ausgerichteten Abteilungen und untersteht unmittelbar dem Kommissionspräsidenten. Er gibt Stellungnahmen zur Qualität der Folgenabschätzungen ab.

Die frühzeitige Einbindung anderer Generaldirektionen GD bei so genannten Folgenabschätzung mit Querschnittscharakter im Rahmen von **dienststellenübergreifende Lenkungsgruppen** (steering groups) ist obligatorisch. Für die DG Umwelt wird diese Vorgabe jedoch unter Umständen negative Folgen haben, wenn im Bereich CO₂-Ausstoß von Fahrzeugen, Abfall oder Chemikalien andere GD insbesondere die sehr dominante GD

⁷⁴ SEC(2005) 1573

⁷⁵ KOM(2005) 628 Aktionsplan für Biomasse

⁷⁶ European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC): “Impact Assessment of European Commission Policies: Achievements And Prospects European Environment and Sustainable Development Advisory Councils”, 2006

Industrie und Unternehmen miteinbezogen wird, deren Prioritäten nicht in erster Linie Umweltschutz lauten.

b. Bewertung

Studien vom IEEP⁷⁷ und EEAC⁷⁸ bestätigen, dass die Qualität und Umsetzung der Gesetzesfolgenabschätzung der Kommission verbesserungswürdig sind und zudem eine Marginalisierung von Umweltaspekten und eine Dominanz der GD Industrie und Unternehmen festzustellen ist. In der Regel werden bei Vorschlägen der GD Umwelt die Umweltaspekte wesentlich stärker berücksichtigt als in anderen Kontexten.

Ein großes Problem bleibt weiterhin die ungenügende Ressourcenausstattung der Kommission zur Durchführung von Folgeabschätzungen. Es mangelt insgesamt an Fortbildungen, Zeit, Personal und Mitteln um umfassende Abschätzungen durchführen zu können.

Oft werden die Ergebnisse einer Folgenabschätzung zudem lediglich zur ex-post Legitimierung einer bereits getroffenen Entscheidung herangezogen.⁷⁹ Deshalb ist auch eine striktere Trennung zwischen politischen Entscheidungsträgern und dem Personal zur Durchführung von Folgenabschätzungen notwendig.

Die neuen Leitlinien fallen trotz eines grundsätzlich sehr integrativen und umfassenden Charakters besonders durch die Stärkung des Wettbewerbaspektes auf. Sie beinhalten 14 neue Bewertungskriterien bezüglich der Prüfung von Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungslasten. In der Ausführung werden zudem nach Aussage des IEEP mehr Wert auf die Kosten als auf die Vorteile eines Gesetzesvorschlages gelegt und kurzfristige Auswirkungen stärker als langfristige Auswirkungen einkalkuliert.⁸⁰

Die größte Aufmerksamkeit wurde der Berechnung kurzfristiger ökonomischer Kosten gewidmet während weniger Aufwand betrieben wurde um langfristig entstehende Vorteile im Sozial- oder Umweltbereich zu quantifizieren.

Ein Beispiel für die bestehende Asymmetrie der Folgenabschätzung ist die Bewertung des REACH Vorschlages, in dessen Verlauf hauptsächlich die potentiellen Kosten für die Industrie berechnet wurden. Die relative Vernachlässigung der Kalkulation von Umweltauswirkungen in den externen Folgenabschätzungen vor allem der Industrie hat nicht dazu geführt, dass die Kommission einen wesentlichen Ausgleich schuf.⁸¹ Zudem hat die Folgenabschätzungsschlacht verschiedener Interessengruppen, sicherlich nicht dazu beigetragen objektiv Kosten und Vorteile zu kalkulieren.

Ein weiteres Problem der Folgenabschätzung ist die Indikatorenwahl. Es lässt sich im Vergleich zu den Leitlinien zur Folgenabschätzung von 2002 eine Bevorzugung quantitativer, monetärer Methoden feststellen, obwohl es gerade im Umweltbereich schwierig ist Auswirkungen zu monetarisieren (Welchen Wert hat die Biodiversität?). Die Kommission entwickelt derzeit ein internetgestütztes Instrument IQ TOOLS, das den Folgenabschätzungsprozess durch die Verstärkung von dessen qualitativen und quantitativen Instrumenten und Methoden unterstützen soll.

⁷⁷ "For Better or for Worse? The EU's 'Better Regulation' Agenda and the Environment", Institute for Environmental European Policy IEEP, 2005

⁷⁸ "Impact Assessment of European Commission Policies: Achievements And Prospects" European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC), 2006

⁷⁹ "We make a further distinction between IA-driven policy proposals based on a high quality IAs that have the potential to improve and legitimate a proposal; and policy-driven IAs, where IAs are used strategically used to support a preconceived position, and are little more than tools in a policy battle, creating additional administrative burdens and delays, while offering little potential for learning and improving policy outcomes." EEAC, 2006, S.10

⁸⁰ "For Better or for Worse? The EU's 'Better Regulation' Agenda and the Environment", Institute for Environmental European Policy IEEP, 2005, S. 2

⁸¹ EEAC, 2006, S. 12

Im Rahmen der Folgenabschätzung der Thematischen Strategie für Saubere Luft in Europa⁸² (CAFE) wurden nach Angabe von Europäische Rat für Umwelt und Nachhaltige Entwicklung (EEAC)⁸³ insgesamt 360 Modelle geprüft um die unterschiedlichen Optionen zu überprüfen. In allen Durchläufen überwogen die Vorteile der Strategie die Kosten, was zunächst außerordentlich wichtig ist, da dies eine der Grundvoraussetzungen von „better regulation“ ist.⁸⁴ Es wurde jedoch keine besonders ehrgeizige Option gewählt.

Zur Verdeutlichung:

Der gewählte Vorschlag wird Gewinne von 42 Mio. € pro Jahr erbringen und 7,1 Mio. € pro Jahr kosten. In die Gewinne eingerechnet ist die Vermeidung von 62000 vorzeitigen Todesfällen. Ein anderer Vorschlag hätte 74000 vorzeitige Todesfälle verhindert ohne, dass erheblich mehr Kosten entstanden wären. An dieser Stelle muss natürlich gefragt werden, nach welchen Kriterien Entscheidungen gefällt werden und ob es legitim ist Leben nach Kosten-Nutzen-Kalkülen zu beurteilen.

Trotzdem hat diese Folgenabschätzung einen hohen qualitativen Maßstab gesetzt in Fragen der Konsultationsverfahren und der verwendeten Modelle. Diese Feststellung ist nicht weiter verwunderlich, da in dem vorausgegangenen 10jährigen Dialog zwischen Stakeholdern, Experten und nationalen Beamten erhebliche Expertise zu diesem Thema erworben wurde.

Eine der 43 neuen Maßnahmen für 2007 zur Ausweitung des fortlaufenden Vereinfachungsprogramms, die im Annex des Kommissionsdokuments KOM(2006)690 aufgeführt sind, ist die Überarbeitung der Richtlinie (EC) No 1980/2000 für ein gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens mit den Zielen:

(a) Schaffung eines unternehmensfreundlicheren Systems durch Einbeziehung wichtiger Protagonisten in den Entscheidungsprozess und durch Aufnahme der Erfordernisse der KMU;

(b) Betrauen einer spezialisierten Einrichtung mit der Ausarbeitung der Vergabekriterien und Verbindung des Ökolabels mit dem umweltgerechten Auftragswesen.

Die Änderungen sollen substantiell sein und speziell auf die Bedürfnisse von KMU eingehen.

Ob sich die bis dato mangelhafte Umsetzung der Richtlinie durch diese Maßnahme verbessern wird, muss sich noch zeigen.

⁸² KOM(2005)446

⁸³ European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC): “Impact Assessment of European Commission Policies: Achievements And Prospects European Environment and Sustainable Development Advisory Councils”, 2006

⁸⁴ For Better or for Worse? The EU’s ‘Better Regulation’ Agenda and the Environment”, Institute for Environmental European Policy IEEP, 2005, S. 20

4. Reduzierung der Verwaltungslasten um 25% bis 2012

a. Reduzierung von Verwaltungslasten auf EU und Mitgliedsstaatenebene

Eine weitere Maßnahme der Kommission im Rahmen der Vereinfachungsinitiative von „Better Regulation“ ist die **Reduktion der Verwaltungslasten, die für Unternehmen durch EU Gesetzgebung entstehen um 25 % bis 2012** mit der Begründung, dass unverhältnismäßig hohe administrative Kosten einen Störfaktor für geschäftliche Tätigkeiten und die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens darstellen.

Ein Problem für die Wirtschaft ergibt sich besonders dann, wenn durch überzogene und **unnötige Informationspflichten** viel Arbeitszeit in Anspruch genommen wird. Dies ist der Ansatzpunkt des Aktionsprogramms.

Im November 2006 hat die Kommission ein Aktionsprogramm zur Verringerung der mit bestehenden EU-Rechtsvorschriften verbundenen Verwaltungslasten vorgeschlagen und gleichzeitig eine 25 %ige Verringerung dieser Verwaltungslasten als Zielvorgabe angeregt, die von der EU und den Mitgliedstaaten gemeinsam bis zum Jahr 2012⁸⁵ erfüllt werden soll. Zudem sollen die Mitgliedsstaaten sich bis Oktober 2008 eigene nationale Zielwerte setzen.⁸⁶

Auf dem Wettbewerbsrat in Brüssel vom 19.02.2007 wurde jedoch klar, dass erhebliche Uneinigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten herrscht. Die 27 Minister unterstützen zwar das Ziel einer 25%igen Reduzierung der durch europäische Gesetzgebung entstehenden Verwaltungslasten zeigten aber Zurückhaltung mit der Festlegung verbindlicher nationaler Ziele. Während sich der holländische Minister positiv äußerte sprachen sich besonders sein französisches, estnisches und spanisches Pendant dagegen aus.

Allerdings betont die Kommission auch, und geht damit auf die Bedürfnisse der Mitgliedsstaaten ein, dass die 25 %-Marke lediglich ein übergeordnetes politisches Ziel darstellt. Insbesondere können nationale Ziele je nach den Gepflogenheiten bei der Rechtsetzung abweichen bzw. sich bei einzelnen Bereichen bzw. sogar Rechtsakten je nach der Intensität der Rechtssetzungsmaßnahmen und dem Potenzial für Verwaltungsvereinfachungen unterscheiden. Der Frühjahrsrat vom 08. – 09. März 2007 hat das Reduktionsziel 25% in seinen Schlussfolgerungen⁸⁷ bestätigt.

Im Januar 2007 hat die Kommission mit ihrem Aktionspapier „Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union“⁸⁸ der Initiative eine konkretere Ausgestaltung gegeben.

Die Reduktion unnötiger Verwaltungslasten um 25 % könnte zu erheblichen Einsparungen für die nationalen Unternehmen und mittelfristig zu einem **Anstieg des BIP der EU in der Größenordnung von etwa 1,4 % bzw. 150 Mrd. €** führen⁸⁹, denn eine Hochrechnung von Daten aus den Niederlanden hatte ergeben, dass Verwaltungskosten etwa 3,5 % des BIP in der EU ausmachen. (Diese variieren jedoch sehr stark: 6,8 Prozent in Griechenland, Ungarn und den baltischen Staaten bis hinzu 1,5 Prozent im Vereinigten Königreich und Schweden). Wie eine Folgenabschätzung⁹⁰ zum Aktionsprogramm der Kommission gezeigt hat, könnten durch die Initiative förderlichere Rahmenbedingungen für die Wirtschaft geschaffen werden,

⁸⁵ Arbeitsdokument der Kommission KOM(2006) 691: „Berechnung der Verwaltungskosten und Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union“; Mitteilung der Kommission KOM(2006) 689: „Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union“.

⁸⁶ Einige Länder haben vor Erhalt der Ergebnisse (UK, SE) bzw. sogar vor Beginn der Berechnungen der Verwaltungslasten (NL, DK, CZ, AT) ein politisches Gesamtziel festgelegt. Alle diese Länder haben für sich eine 25 %ige Verringerung festgesetzt, lediglich die Tschechische Republik entschied sich für eine Verringerung um 20 %.

⁸⁷ 7224/07

⁸⁸ KOM(2007)23 „Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union“

⁸⁹ Gelauff, G.M.M. und A.M. Lejour (2005). „Five Lisbon highlights: The economic impact of reaching these targets.“ CPB Dokument 104. CPB, Den Haag

⁹⁰ SEC(2007) 85

ohne dass das erforderliche Gesetzgebungsniveau auf dem Gebiet des Umwelt-, Verbraucher- oder Gesundheitsschutzes gefährdet würde.

Bei Verwaltungskosten handelt es sich im Vergleich zu Verwaltungslasten um Kosten, die den Unternehmen, gemeinnützigen Organisationen, Behörden und Bürgern dadurch entstehen, dass sie rechtlich verpflichtet sind, Behörden oder privaten Stellen über ihr Handeln oder ihre Produktion Informationen zu liefern. Bei den Kosten die durch die Erhebung von Informationen entsteht, die ohne gesetzliche Verpflichtung nicht erhoben würden handelt es sich um Verwaltungslasten. Einige Verwaltungslasten sind jedoch für die Erfüllung der jeweiligen Rechtsvorschrift zugrunde liegenden Ziele und für die Einhaltung des in den Verträgen festgelegten Schutzniveaus notwendig und können deshalb nicht gestrichen werden. Durch eine Übererfüllung der rechtlichen Vorschriften durch die Nationalstaaten („gold-plating“) kommt es jedoch in einigen Fällen zu einer unnötigen Belastung der Unternehmen.

Bei der Initiative der Verringerung der Verwaltungslasten geht es also in einem ersten Schritt um die Berechnung der Verwaltungslasten, die durch Informationspflichten entstehen und schließlich um deren Reduzierung zur Ermöglichung einer effizienteren Arbeit von Unternehmen.⁹¹

b. Berechnungsmodell – das Standard-Kosten-Modell

Da die Berechnung der Verwaltungslasten möglichst nach einem einheitlichen System erfolgen soll, damit die entstehenden Daten vergleichbar sind musste sich die Kommission, zusammen mit den Mitgliedsstaaten zunächst auf eine gemeinsame Methode einigen. Mit der Zeit hat sich das niederländische Standard-Kosten-Modell als Berechnungssystem herauskristallisiert.

Am 23. März 2005 rief der Europäische Rat die Kommission und den Rat dazu auf, „eine gemeinsame Methode zur Bemessung des Verwaltungsaufwands zu prüfen, um bis Ende 2005 zu einem Einvernehmen zu gelangen“. Die Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Beschäftigung in der Europäischen Union“ vom 16. März 2005 enthielt ein begleitendes Arbeitspapier mit einem detaillierten Entwurf eines möglichen EU-Nettoverwaltungskostenmodells auf der Grundlage des Standard-Kosten-Modell (SKM)⁹².

Dieser Entwurf eines EU-Nettoverwaltungskostenmodells wurde dann im Verlauf einer Pilotphase von April bis September 2005 verändert und verfeinert. In der Folge präsentierte die Kommission eine überarbeitete Methodik, das so genannte EU-SKM⁹³. Am 15. März 2006 wurde eine Anleitung für die Anwendung des Modells in den Leitfaden zur Folgenabschätzung aufgenommen⁹⁴ und in alle EU-Amtssprachen übersetzt, um eine Annäherung der Methoden zu erreichen. Das EU-SKM kam bereits in einer ganzen Reihe von veröffentlichten oder erst noch abzuschließenden Folgenabschätzungen zum Einsatz. Konkret werden Verwaltungslasten anhand des Standard-Kosten-Modells folgendermaßen berechnet:

⁹¹ Das Aktionsprogramm der Kommission bis 2012 bezieht sich lediglich auf die Reduzierung der Verwaltungslasten für Unternehmen, schließt jedoch nicht aus, dass später zusätzlich die Verwaltungslasten von Behörden, Bürgern u.s.w. analysiert werden

⁹² Europäische Kommission, Arbeitspapier zur Mitteilung über Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Beschäftigung in der Europäischen Union mit dem Titel Minimizing Administrative Costs Imposed by Legislation, Detailed Outline of a Possible EU Net Administrative Cost Model - SEK(2005) 175 vom 16.03.2005

⁹³ Siehe Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen: Entwicklung einer einheitlichen EU-Methode zur Bewertung der durch EU-Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten – Bericht über die Pilotphase (April–September 2005) - SEK(2005) 1329, im Anhang der Mitteilung über eine einheitliche EU-Methode zur Bewertung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten, KOM(2005)518 vom 21.10.2005.

⁹⁴ Siehe: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm.

Das Verfahren besteht im Wesentlichen in einer eingehenden Bewertung einzelner Rechtsvorschriften, die sich hauptsächlich auf die unmittelbare Befragung von Unternehmen und Sachverständigengutachten stützt. Dabei sind Daten zusammenzutragen über den Zeitaufwand und die Arbeitskosten, die die Einhaltung der einzelnen durch einen Rechtsakt auferlegten Informationspflichten erfordern, sowie über die Zahl der betroffenen Stellen. Jeder Berichtspflicht kann so ein Preisschild zugeordnet werden das angibt, wie viel Zeit und Geld die Unternehmen eine Einhaltung dieser Auflagen kostet. In der Folge muss zunächst geprüft werden ob diese Berichtspflichten notwendig sind oder Verwaltungslasten darstellen und schließlich können so überholte und widersprüchliche Vorschriften aufgehoben. Berechnungsbeispiel: Eine Informationspflicht betrifft 100.000 Europäische Unternehmen, die jeweils 4 Mal im Jahr 2 Stunden Berichtspflichten nachkommen (Ausfüllen und Senden von Formularen). Die Arbeitnehmer verdienen 20€ pro Stunde. Aus diesem Beispiel ergeben sich Kosten von 16.000.000 €.

Beim SKM stehen vor allem zwei analytische Fragen im Mittelpunkt: Welche staatlich veranlassten Informationspflichten bestehen/entstehen, und welche Kosten verursachen sie bzw. werden sie voraussichtlich verursachen? Der Nutzen, der mit einem Gesetz bzw. einer Informationspflicht einhergeht, wird im Rahmen des SKM jedoch nicht betrachtet. Die Nutzenbewertung gesetzlicher Regelungen ist weiterhin eine politische Entscheidung.⁹⁵

c. 13 Prioritätsbereiche

Im Arbeitsprogramm vom Januar 2007 legte die Kommission nach den Diskussionen und der Konsultation im Anschluss an die Vorlage des Arbeitsdokuments vom 14. November folgende 13 Prioritätsbereiche fest, die von Mai 2007 bis 2009 nach Verwaltungslasten überprüft werden sollen. Ein Pilotprojekt vom Oktober 2006⁹⁶ hatte demonstriert, dass Verwaltungslasten überwiegend von einer geringen Anzahl von Informationspflichten, die sich auf wenige Politikfelder konzentrierten verursacht werden.

Neben Steuerrecht (MwSt), Statistik, Verkehr, Landwirtschaft und Agrarsubventionen, Fischerei wird auch das Politikfeld **Umwelt** zu den Prioritätsbereiche gerechnet. Nach Aussage der Generaldirektion Umwelt basieren jedoch lediglich 4% der Verwaltungskosten auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene auf Informationspflichten der Umweltgesetzgebung.⁹⁷ Im Politikbereich Umwelt sind zunächst folgende 5 Gesetze zur Errechnung der Verwaltungslasten bestimmt worden⁹⁸:

*Verordnung (EC) No 1013/2006 vom 14 Juni 2006 über die Verschiffung von Abfall
(Die Errechnung der Verwaltungslasten dieser Richtlinie beginnt erst 2008 um die erwarteten Reduktionen, hervorgerufen durch die Überarbeitung der Verordnung 2006 im Vergleich zu der Verordnung von 1993 sichtbar zu machen.)*

Die IVU-Richtlinie⁹⁹ 96/61/EC von September 1996

Die Kommission wird 2007 eine komplette Überprüfung der Richtlinie durchführen und am Ende des Jahres einen Legislativvorschlag machen. Verwaltungslasten werden als Teil der Überprüfung miteinbezogen. Der Hauptfokus soll auf der Identifizierung und Messung der Verwaltungslasten liegen, die durch die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedsstaaten entsteht.

Die Position des EEB¹⁰⁰ zu der generellen Überprüfung ist, dass sie in einem zu frühen Stadium der Umsetzung erfolgt. Bis Oktober 2007 müssen die von der Richtlinie betroffenen Industrieanlagen eine IVU-Bescheinigung vorweisen. Bevor diese Frist nicht abgelaufen ist, ist es schwierig oder zumindest voreilig Schlüsse zu ziehen.

⁹⁵ http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2006/handbuch_skm.pdf

⁹⁶“Pilot project on administrative burdens“, WIFO-CEPS, Oktober 2006

⁹⁷ “Pilot project on administrative burdens“, WIFO-CEPS, Oktober 2006.

⁹⁸ Annex II KOM(2007)23

⁹⁹ Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU, IPPC)

¹⁰⁰ <http://www.eeb.org/publication/EEB-priorities-2007.pdf>

Das Hauptproblem sei jedoch, dass durch fehlende klare EU-Standards die Umsetzung der Initiative alles andere als kohärent und einheitlich verlaufe.

Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte / Waste Electrical and Electronic Equipment (WEEE) 2002/96/EC.

Diese Richtlinie hat in der nationalen Applikation viele Probleme aufgeworfen, weil ihr Ansatz sehr breit und zum ersten Mal in einem Gesetz die individuelle Verantwortung des Herstellers angewendet wird. Bis September 2006 hatten lediglich 12 Mitgliedsstaaten die Richtlinie adäquat umgesetzt.¹⁰¹

Richtlinie 2000/53/EC vom 18 September 2000 über Altfahrzeuge

Richtlinie 2003/105/EC vom 16 Dezember 2003, die die Richtlinie 96/82/EC über die Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen ergänzt

c. Sofortmaßnahmen

Um sozusagen bereits die „niedrig hängenden Früchte“ pflücken zu können hat die Kommission in ihrem Aktionsplan vom Januar 2007¹⁰² bereits **10 Sofortmaßnahmen**¹⁰³ benannt, die auf den Frühjahrsrat im März 2007 betätigt wurden und mit deren Umsetzung sich eine sofortige Verringerung der Verwaltungslasten von etwa 1,3 Mrd. EUR erzielen ließe. Die Vorschläge beruhen auf Konsultationen von Interessenträgern sowie auf Anregungen, die von Experten aus den Mitgliedstaaten und der Kommission stammen. Doch damit diese Maßnahmen wirklich zur Anwendung kommen bedarf es noch der Zustimmung von Rat und Parlament. Es handelt sich besonders um Maßnahmen aus den Bereichen Landwirtschaft, Statistik, Lebensmittelhygiene und Transport.

d. Organisation

Der Ablauf der Initiative zur Verringerung der Verwaltungslasten soll im Rahmen einer Partnerschaft zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten unter Zuhilfenahme von externen Beratern und Gruppen von Sachverständigen erfolgen.

Die Kommission wird mit der Unterstützung der Mitgliedstaaten die mit Rechtsvorschriften der Gemeinschaft und nationalen Umsetzungsmaßnahmen verbundenen Verwaltungslasten berechnen und geeignete Vorschläge zu deren Verringerung erarbeiten. Die Aufgabe der Nationalstaaten ist die mit rein nationalen und regionalen Rechtsvorschriften einhergehenden Verwaltungslasten zu berechnen und zu verringern, die laut einer Studie des „Network of European Environment Protection Agencies“¹⁰⁴ 70% der Verwaltungslasten ausmachen.¹⁰⁵

Das Projekt wird von einer kommissionsinternen Lenkungsgruppe und mehreren zu einem späteren Zeitpunkt zu bestimmenden, aus Fachleuten bestehenden Untergruppen überwacht. Die Mitwirkung der Mitgliedstaaten soll durch eine **hochrangige Gruppe nationaler Sachverständiger für bessere Rechtsetzung**¹⁰⁶ gebündelt werden. Diese Gruppe wird regelmäßig die erzielten Fortschritte überprüfen, die Kommission beraten und dafür Sorge tragen, dass es bei den Behörden in den Mitgliedstaaten Anlaufstellen für die Kommissionsdienststellen und deren Auftragnehmer gibt. Für Deutschland sind Markus

¹⁰¹ Rossem, Chris van/ Tojo, Naoko/ Lindhqvist, Thomas: “Lost in Transposition? A study of the implementation of Individual Producer Responsibility in the WEEE Directive”, September 2006

¹⁰² KOM(2007)23, S. 23-24

¹⁰³ Annex III KOM(2007)23

¹⁰⁴ Network of European Environment Protection Agencies: “Barriers to Good Environmental Regulation”, January 2007, S. 4

¹⁰⁵ Verheugen, G. 2005 Pressekonferenz zu Better Regulation: ‘Less red tape = more growth.’ Brüssel, 16. März

¹⁰⁶ Die Gründung einer hochrangigen Gruppe nationaler Sachverständiger für bessere Rechtsetzung wurde in der Kommissionsmitteilung KOM (2005) 97 angekündigt. Die Mitglieder wurden vom Generalsekretariat der Kommission auf Vorschlag der Mitgliedsstaaten ernannt.

Maurer, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und Dominik Böllhoff¹⁰⁷, Bundeskanzleramt ernannt worden.

Weitere, die Kommission beratende Gruppen von Fachleuten werden als Ansprechpartner für bestimmte vorrangige Bereiche fungieren. Zudem sollen die Mitgliedsstaaten erstmalig 2007 über ihre nationalen Programme zur Verringerung der Verwaltungslasten im Kapitel „Bessere Rechtsetzung“ in ihren Nationalen Fortschrittsprogramme (NRP)¹⁰⁸ im Rahmen der Lissabon Strategie für Wachstum und Beschäftigung¹⁰⁹ berichten.

Zudem werden europäische Unternehmen über ausführliche Interviews in den Berechnungsprozess miteinbezogen und jedes Kommissionsmitglied wird auf der Internetseite zu seinem Verantwortungsbereich einen öffentlichen Zugang zur besseren Rechtssetzung schaffen. Dieser wird den Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, und den Bürgern die Möglichkeit geben, Verwaltungslasten zu identifizieren, die sich durch Gesetzgebung in ihrem Verantwortungsbereich ergeben, so dass dies entsprechend berücksichtigt werden kann. Diese Zugänge werden auf der Startinternetseite der Kommission beworben werden.

In der Kommunikation der Kommission vom 14.11.2006 zum Thema „Erster Fortschrittsbericht über die Strategie für die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“¹¹⁰ wurden bereits konkrete Beispiele für Initiativen der Mitgliedstaaten benannt: Zu den Initiativen, die zur angestrebten Kostensenkung beitragen sollen, gehören u. a. die Einrichtung elektronischen Behördendienste (E-Government) und einheitlicher Anlaufstellen (One-Stop-Shops)¹¹¹ und die Vereinfachung der mit Beschäftigung und Selbständigkeit verbundenen Verwaltungsverfahren.

Ein weiterer wichtiger Koordinierungspunkt für die Nationalstaaten ist das „**Standard-Kosten-Modell-Netzwerk**“, das SKM-Netzwerk¹¹², das 2003 von einer Reihe Europäischer Staaten gegründet wurde, die sich zusammengeschlossen hatten eine gemeinsame Methode zur Messung und Verringerung von Verwaltungslasten anzuwenden. Die Grundidee war, dass unnötige bürokratische Kosten ein gemeinsames Problem aller Staaten sind und, dass in Europa nur ein gemeinsamer Ansatz Abhilfe schaffen könne.

Die Mitglieder¹¹³ des Netzwerkes wenden alle das Standard-Kosten-Modell an. Über das SKM-Netzwerk soll ein regelmäßiger Gedankenaustausch stattfinden, der gegebenenfalls auch eine Unterstützung bei methodischen Fragen einschließt.

Bislang sind 17 der 25 EU Mitgliedstaaten an dem Netz beteiligt, vier davon (Dänemark, die Niederlande, die Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich) haben ihren kompletten Bestand an Rechtsvorschriften entsprechenden Berechnungen unterzogen und konnten den nationalen oder internationalen Ursprung ihrer gesetzlichen Informationspflichten ermitteln. Auch Deutschland und Österreich haben vor kurzem einen ähnlichen Weg eingeschlagen.

e. Bürokratieabbau und SKM in Deutschland

Im Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 zum Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung¹¹⁴ wurde die Einsetzung eines **Normenkontrollrats** als unabhängiges Kontroll-

¹⁰⁷ Dominik.boellhoff@bk.bund.de

¹⁰⁸ http://ec.europa.eu/grothandjobs/key/nrp2006_en.htm

¹⁰⁹ KOM(2005)97

¹¹⁰ KOM(2006)690, S.19

¹¹¹ One-Stop-Shops führen administrative Vorgänge in einem Verfahren zusammen. Sie sorgen für mehr Effizienz, kommen den KMU zugute, sind übertragbar und bringen quantifizierbare Ergebnisse.

¹¹² <http://www.administrative-burdens.com>

¹¹³ Belgien, Österreich, die Tschechische Republik, Dänemark, Österreich, Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Italien, Irland, Lettland, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Polen, Schweden und das Vereinigte Königreich und seit 2005 auch die OECD

¹¹⁴ http://www.staat-modern.de/Anlage/original_1047883/Kabinettsbeschluss.pdf

und Beratungsgremium für bessere Rechtssetzung, die Einführung eines Verfahrens zur Identifizierung und Messung von Bürokratiekosten durch Informationspflichten auf Grundlage des Standardkosten-Modells und die Ernennung einer Koordinatorin für Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung und eines Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau beschlossen.

Am 18. August 2006 trat das Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates in Kraft. Im September 2006 nahm das Gremium seine Arbeit auf.

Der Normenkontrollrat ist das zentrale politische Steuerungsorgan für alle Fragen, die sich mit Bürokratieabbau befassen. Er soll als unabhängige Stelle dabei helfen den Bürokratiekostenabbau voranzutreiben, indem er Stellungnahmen zu allen Gesetzentwürfen der Bundesregierung erarbeitet und Vorschläge zum Abbau bürokratischer Kosten in bestehenden Gesetzen unterbreitet. Kompetenzen zur Prüfung von Landesrecht bestehen allerdings nicht.

Zudem darf er nicht an Entscheidungen der Regierung mitwirken und auch nicht die standardisierte Bürokratiekostenmessung vornehmen. Dem Normenkontrollrat soll viel mehr wie in den Niederlanden die Rolle des unabhängigen und neutralen Methodenwächters zukommen, der darauf achtet, ob die Methode (Standard-Kosten-Modell) richtig angewandt wird und wie sie aus der Sicht der Praxis verbessert werden kann.

Der Normenkontrollrat wird an Rechtsetzungsvorhaben der Bundesregierung zum gleichen Zeitpunkt beteiligt wie die Ressorts. Zudem sind die Ressorts seit dem 1.12.2006 verpflichtet, bei Rechtsetzungsvorhaben die Bürokratiekosten zu ermitteln und im Vorblatt und in der Begründung des Entwurfs darzustellen.

Der Normenkontrollrat setzt sich aus 8¹¹⁵ unabhängigen¹¹⁶ anerkannten Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik zusammensetzen, die für die erforderliche fachliche Kompetenz, eine Ausgewogenheit der Interessen und das nötige Engagement garantieren sollen. Sie wurden vom Bundeskanzler im Einvernehmen mit anderen Mitgliedern der Bundesregierung und dem Bundespräsidenten vorgeschlagen. Die gerade Zahl der Mitglieder soll den Einigungsdruck auf das Gremium erhöhen.

Die deutsche Wirtschaft kritisiert jedoch, dass dem Normenkontrollrat Kompetenzen fehlen und er dadurch in seiner Beratungstätigkeit eingeschränkt sei.¹¹⁷

Die Steuerung des Gesamtprozesses der Einführung einer Bürokratiekostenmessung obliegt der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Kanzleramt und dem Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau. Er sorgt zusammen mit dem Statistischen Bundesamt für die Einführung und Durchführung der Bürokratiekostenmessung auf Grundlage des Standardkosten-Modells.

Die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Kanzleramt wird die vielschichtigen Aufgaben und Maßnahmen steuern und als Ansprechpartner national – auch gegenüber den Ländern - und international zur Verfügung stehen. Als **Koordinatorin der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung** wurde Frau Staatsministerin Hildegard Müller (zurzeit von Herrn Staatssekretär Hans-Bernhard vertreten) ernannt.

Im August 2006 hat die Bundesregierung zusammen mit dem Statistischen Bundesamt ein Handbuch zur Einführung des Standardkosten-Modells auf der Bundesebene¹¹⁸ herausgegeben, in dem das Berechnungsmodell ausführlich vorgestellt wird. Bis Ende 2006

¹¹⁵ <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Reformprojekte/Buerokratieabbau/buerokratieabbau.html>

¹¹⁶ Die Mitglieder des Normenkontrollrates enthalten eine jährliche Aufwandsentschädigung in Höhe von 20 000 €. Daneben steht dem Normenkontrollrat, der im Bundeskanzleramt angesiedelt ist, eine Geschäftsstelle im Bundeskanzleramt mit 13 Mitarbeitern zur Verfügung.

¹¹⁷ <http://de.wikipedia.org/wiki/Normenkontrollrat>

¹¹⁸ http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2006/handbuch_skm.pdf

erfassten fristgemäß alle Bundesministerien die Informationspflichten für die Wirtschaft, die sich aus dem Bundes- und EU-Recht ergeben (rund 10.000). Auf dieser Basis hat Anfang 2007 die Messung der Bürokratiekosten in Deutschland begonnen.

Das Statistische Bundesamt unterstützt das Verfahren nach dem Standard-Kosten-Modell, indem es eine Datenbank¹¹⁹ bereitstellt und pflegt.

Im Kontext der SKM-Messungen und den dabei gewonnenen Erkenntnissen sollen im Verlauf des Jahres 2007 entsprechende Reduktionsziele für Verwaltungslasten festgelegt werden.

Um die Umsetzung des Regierungsprogramms zum Bürokratieabbau zu verbessern sollen auch die Spitzenverbände der Wirtschaft und der Kommunen sowie Zentralaussschüsse einzelner Branchen in die Diskussionen einbezogen werden. Sowohl der Zentralverband des deutschen Handwerks¹²⁰ als auch die Deutscher Industrie- und Handelskammer¹²¹ haben im Dezember 2006 Vorschläge zum Abbau bürokratischer Hemmnisse veröffentlicht. Kritisiert wurde jedoch, dass „wichtige Potenziale, die zu einem spürbaren Abbau der Bürokratielasten in den Betrieben führen würden, unangetastet blieben“.¹²²

f. Bewertung

Das Programm zur Reduzierung der Verwaltungslasten ist eine ambitionierte Initiative der Kommission. Der Zeitplan sieht vor, dass bis 2009 die Verwaltungskosten- und -lasten in den Prioritätsbereichen berechnet und überflüssige Informationspflichten definiert sein sollen, so dass die entsprechenden Maßnahmen bis 2012 umgesetzt werden können. Probleme und Verzögerungen können jedoch dadurch entstehen, dass die grundlegende Vorgehensweise in den betreffenden Mitgliedstaaten zur Berechnung der Verwaltungslasten zwar sehr ähnlich ist, es jedoch signifikante Unterschiede bei der konkreten Anwendung des SKM von einem Mitgliedstaat zum anderen gibt, was Ländervergleiche anhand der verfügbaren Daten erschwert. Zudem müssen die auf Gemeinschaftsebene notwendigen Änderungen der Informationspflichten im Zuge interinstitutioneller Verfahren beschlossen werden, d.h. der Rat und das Parlament müssen den Veränderungsvorschlägen zustimmen. Diese notwendige Kontrolle kann jedoch zu einer Verlangsamung des Prozesses führen. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass zumindest ein Augenmerk darauf verwendet werden sollte, dass die Kosten der Initiative für die Unternehmen nicht die Kosten der eingesparten Verwaltungslasten übersteigen. Es stehen nämlich nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung, mit denen diese Reduzierung bewirkt werden kann (20 Millionen Euro).

Zudem stellt die Berechnung der Verwaltungslasten anhand des Standard-Kosten-Modells nur die erste Stufe der Initiative dar. Wenn es im Anschluss nicht zu einer Benennung und Reduzierung der Kosten überflüssiger Informationsleistungen für Unternehmen kommt, kann die Initiative auch unter dem Motto „Viel Wind um nichts“ verbucht werden. Das Projekt kann nur zu einem im Sinne von Einsparung von Verwaltungskosten positiven Ende kommen, wenn alle beteiligten Akteure zusammenarbeiten. Doch schon die Differenzen und Meinungsverschiedenheiten auf Mitgliedstaatenebene zeigen, dass dies nicht der Fall ist. In der öffentlichen Wahrnehmung zeigt sich außerdem eine starke Tendenz zur Vereinfachung der komplexen Realität von Verwaltungskosten und -lasten. Das Schaubild des Institut der deutschen Wirtschaft Köln und auch die plakativen Aussprüche des Schutzpatrons der Initiative Industriekommissars Verheugen reduzieren die Maßnahmen auf

¹¹⁹ <http://www-idev.destatis.de>

¹²⁰ http://www.zdh.de/fileadmin/user_upload/presse/reden_statements/beitraege/Bewertung_2._MEG_und_weitere_Vorschlaege_ZDH.pdf

¹²¹ Deutscher Industrie- und Handelskammertag Berlin: „Bürokratie abbauen, Mittelstand entlasten - 66 Vorschläge der IHK-Organisation zum Abbau bürokratischer Hemmnisse - Beitrag zu weiteren Mittelstands-Entlastungs-Gesetzen der Bundesregierung“; Dezember 2006

¹²² http://www.zdh.de/fileadmin/user_upload/presse/reden_statements/beitraege/Bewertung_2._MEG_und_weitere_Vorschlaege_ZDH.pdf

die einfache Schlussfolgerung: Bürokratieabbau = Mehr Wachstum und Jobs.¹²³ Und die Erfahrung hat gezeigt, dass dort wo Arbeitsplätze und die Schaffung von Arbeitsplätzen auf das politische Spielbrett kommen, Umweltschutz hinten ansteht.



<http://www.presseportal.de/story.htx?nr=776451&firmid=51902>

¹²³ IP/05/311

5. Schlussfolgerung: „Better Regulation“: Freibrief für den Abbau von Umweltregulation oder Basis für eine bessere (Umwelt-) Gesetzgebung?

Die Analyse der verschiedenen Aktivitäten im Rahmen der Initiative „Better Regulation“ und ihrer möglichen Auswirkungen auf die Umweltgesetzgebung zeigt, dass es keinen eindeutigen Grund gibt die Initiative aufgrund von sozialen oder umweltpolitischen Überlegungen als solche abzulehnen.

„Better Regulation“ kann einen positiven Einfluss auf die Europäische Umweltgesetzgebung ausüben, da das überbordende und zunehmend unübersichtliche Europäische Sekundärrecht anhand von Kriterien wie Übersichtlichkeit, Lesbarkeit und Transparenz überarbeitet werden soll, ohne dass dies zu inhaltlichen Einschränkungen führen soll. Durch die Vermeidung von Unklarheiten kann im Folgenden die Umsetzung von Gesetzen erleichtert werden.

Auch die Reduzierung von Verwaltungslasten, verursacht durch unnötige Informationspflichten bedeutet a priori keine Einschränkung von Umweltschutzregulation, sondern lediglich einen Wettbewerbsvorteil für Unternehmen, da es sich nicht um eine inhaltliche Einschränkung von Informationsbestimmungen handelt.

Zur ex ante Evaluation zukünftiger Gesetzesvorhaben führt die Kommission eine umfassende Folgenabschätzung durch, die auch mögliche Auswirkungen auf die Umwelt mit einrechnet. Weiterhin werden im Vorfeld einer Gesetzesinitiative der Kommission umfangreiche Konsultationen der betroffenen zivilgesellschaftlichen Gruppen und der Nationalstaaten durchgeführt um mögliche Auswirkungen und Widerstände aufzudecken.

Allerdings muss im Einzelfall genau untersucht werden welche Gewichtung ökologische und ökonomische Prinzipien erhalten und welches Kräfteverhältnis zwischen den Akteuren herrscht, denn die möglichen negativen Auswirkungen der Initiative auf die Umweltgesetzgebung ergeben sich in der konkreten Entscheidungssituation. Bereits im Ansatz scheint die Initiative „Better Regulation“ inhaltlich reduziert worden zu sein. Anstatt das Objektiv einer besseren Rechtssetzung für die Gesamtheit der Interessen der Europäischen Bevölkerung zu verfolgen, wurde ein starker Fokus auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Europas gelegt.

Obwohl „Bessere Rechtssetzung“ nach Aussage Günter Verheugens¹²⁴, Industriekommissar jedoch keinesfalls Deregulierung produzieren soll und auch die Generaldirektion Umwelt der EU Kommission die Initiative unterstützt, muss genau überprüft werden ob es sich nicht um ein Trojanisches Pferd zur Rechtfertigung ökonomischer Interessen handelt.

Zunächst einmal ist es jedoch notwendig dem Irrglauben, dass Deregulierung in jedem Fall gut für die Wirtschaft ist, abzuweichen. Dieter Helm¹²⁵ erläutert in einer Studie, dass Regulation sich situationsabhängig sowohl negativ als auch positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken kann und es keinen Grund einen starken kausalen Zusammenhang zwischen der Stärke von Regulation und ökonomischem Wachstum zu erwarten gibt.

Es muss vielmehr in jedem Einzelfall überprüft werden, wann, wo, wie, von wem und in welcher Stärke reguliert werden muss um ein effizientes Ergebnis zu erzielen.

Regulierung und Deregulierung sind in einer Demokratie oft nicht durch eine ökonomische Notwendigkeit begründet und werden nicht nach Effizienz-Kriterien berechnet, sondern repräsentieren politische, normative Entscheidungen. Die bestmögliche Verwirklichung von Werten wie Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit und auch Umweltschutz basieren nicht auf ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkülen.

¹²⁴ SPEECH/06/500

¹²⁵ Helm, Dieter „Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden“; Oxford Review of Economic Policy, Vol. 22, Nr. 2, 2006

Für wirtschaftliche, umweltpolitische und soziale Anliegen gilt es gleichermaßen das optimale Ausmaß an Regelung zu definieren, ohne dass Umsetzungseinbußen noch unnütze Kosten oder Implementierungsprobleme entstehen.
Weniger kann dabei manchmal mehr sein. Dies muss allerdings nicht der Regel entsprechen.

Es ist ein Irrglaube, dass Deregulierung immer förderlich für ökonomisches Wachstum ist. Vielmehr muss für jeden Politikbereich ein optimales Regulierungsniveau angestrebt werden.

Das European Panel on Sustainable Development (EPSD)¹²⁶ und das informelle Netzwerk der führenden Köpfe der Europäischen Umweltschutzagenturen¹²⁷ haben in Studien und Arbeitspapieren dargelegt, dass qualitativ hochwertige Umweltgesetzgebung einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit leisten kann.

Natürlich können durch strenge Umweltschutzgesetze kurzfristige monetäre Nachteile für Unternehmen entstehen und nicht alle Maßnahmen werden zu Wachstum und Arbeitsplätzen führen, aber die Möglichkeit der Schaffung einer langfristigen, dauerhaften Verbesserung des Umweltschutzes in Europa gehört auch zu den im Europäischen Vertrag aufgeführten Zielen der Gemeinschaft.¹²⁸

Deshalb ist eine grundlegende Rückbesinnung auf die Globalität der formulierten Werte Europas und eine Neujustierung der Initiative „Better Regulation“ im Kontext der Unerstützung einer Nachhaltigen Entwicklung notwendig.
„Better Regulation“ kann und soll mehr als Bürokratieabbau und Streichung von überholten Gesetzen sein.

Qualitativ hochwertige Umweltgesetzgebung kann einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit leisten.

Die Umsetzung der Initiative „Better Regulation“ wird in einem Spannungsfeld verschiedener Akteure ausgetragen, in dem sich gesamtgesellschaftliche soziale und ökologische Interessen gegen Unternehmensinteressen behaupten müssen.

Generell muss festgestellt werden, dass obwohl dem Thema nicht nur in der Strategie von Lissabon 2000¹²⁹ sondern auch in der ersten Nachhaltigkeitsstrategie von 2001¹³⁰ Raum eingeräumt wurde, eine Vereinnahmung der Initiative durch die ökonomischen Ziele der Lissabon Strategie 2000 und der erneuerten Lissabon-Strategie für Wachstum und Arbeitsplätze von 2005 stattgefunden hat. Während im Weißbuch der Kommission von 2001 – „Europäisches Regieren“¹³¹ noch die grundlegende Reform des Europäischen Regierens zur Überbrückung der Kluft zwischen der Union und ihren Bürgern im Vordergrund stand, findet sich in dem auf ihm aufbauenden Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des

¹²⁶ European Panel for Sustainable Development (EPSD): “From Here to Sustainability: Is the Lisbon/Goteborg agenda delivering?”, Gothenburg: Chalmers University, 2004

(http://www.miljo.chalmers.se/epsd/EPSD_rep1.pdf); “Technology for Sustainable Development: Smart growth”, Gothenburg: Chalmers University, 2006 (http://www.miljo.chalmers.se/epsd/epsd_final_webb.pdf)

¹²⁷ “The Contribution of Good Environmental Regulation to Competitiveness”, Paper by the Network of Heads of European Environment Protection Agencies, November 2005
(http://www.foeeurope.org/activities/sustainable_europe/Environment_Competitiveness_European_Environment_Protection_Agencies.pdf)

¹²⁸ Präambeln, Art. 2 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/ce321/ce32120061229de00010331.pdf>)

¹²⁹ DOC/00/7 Februar 2000 Der Europäische Rat von Lissabon: “Eine Agenda für die wirtschaftliche und soziale Erneuerung Europas”

¹³⁰ <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l28117.htm>

¹³¹ COM(2001)428 Juli 2001 Europäisches Regieren – ein Weißbuch

Regelungsumfeldes“¹³² bereits ein eindeutiger Fokus auf mögliche Zeit- und Kostenersparnisse der Unternehmen und Behörden.

Bei der Betrachtung der Inhalte der Initiative „Better Regulation“ im zeitlichen Kontext, fällt auf, dass sich ihr Fokus stark verengt hat.

Der Fokus der Initiative „Better Regulation“ muss wieder in das umfassende Ziel „Besseren Regierens“ für Europa eingebettet werden. Wenn sich „Better Regulation“ weiterhin lediglich auf die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen spezialisiert, geht der ursprüngliche hohe Anspruch der Initiative verloren. Die starke Verbindung zwischen Lissabon-Strategie und „Better Regulation“ sollte auf andere Politikbereiche z.B. die Strategie für Nachhaltige Entwicklung ausgedehnt werden.

Ein Grund für die Spezialisierung der Initiative ist die mit dem Wechsel der Kommission im Jahre 2004 einhergehende politische Neuorientierung. Die tendenziell links-orientierte Prodi Kommission ist von der eher wirtschaftsliberal ausgerichteten Barroso Kommission abgelöst worden. Zudem hat der Industriekommissar und Vizepräsident der Kommission Günter Verheugen die Initiative „Better Regulation“ unter seine Fittiche genommen und dominiert mit seinen Aussagen die Pressemitteilungen zu „Better Regulation“: Bürokratieabbau = Mehr Wachstum und Jobs.¹³³ Obwohl auch die GD Umwelt und andere GD ihre Expertise in diesem Bereich ausgeweitet haben, ist die GD Industrie und Unternehmen die einzige GD, die über eine komplette „Better Regulation“ Abteilung verfügt, ebenso wie das Generalsekretariat.

Die Initiative muss gleichwertig in alle Politikbereiche und alle Generaldirektionen der EU Kommission integriert werden um eine inhaltliche Schieflage zu vermeiden.

Auch im Rahmen der Folgenabschätzung durch die Kommission, die einen wichtigen Bestandteil im Rahmen von „Better Regulation“ einnimmt, ist eine Konzentration auf wirtschaftliche Aspekte zu spüren. Die neuen Leitlinien zur Folgenabschätzung von 2005 fallen trotz eines grundsätzlich sehr integrativen und umfassenden Charakters besonders durch die Stärkung des Wettbewerbsaspektes auf. Sie beinhalten 14 neue Bewertungskriterien bezüglich der Prüfung von Wettbewerbsfähigkeit und Verwaltungslasten. Ein großes Problem stellt weiterhin die ungenügende Ressourcenausstattung der Kommission zur Durchführung von Folgeabschätzungen dar. Es mangelt insgesamt an Fortbildungen, Zeit, Personal und Mitteln um umfassende Abschätzungen durchführen zu können. Oft werden die Ergebnisse einer Folgenabschätzung zudem lediglich zur ex-post Legitimierung einer bereits getroffenen Entscheidung herangezogen.¹³⁴ Deshalb ist auch eine striktere Trennung zwischen politischen Entscheidungsträgern und dem Personal zur Durchführung von Folgenabschätzungen notwendig.

Die Folgenabschätzung der Kommission ist ein wichtiges Instrument im politischen Entscheidungsprozess für bessere Rechtsetzung und die Berücksichtigung von Auswirkungen auf die Umwelt muss unbedingt sichergestellt werden.

¹³² KOM(2002)278 Juni 2002 Mitteilung der Kommission: Aktionsplan: „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes“

¹³³ IP/05/311

¹³⁴ “We make a further distinction between IA-driven policy proposals based on a high quality IAs that have the potential to improve and legitimate a proposal; and policy-driven IAs, where IAs are used strategically used to support a preconceived position, and are little more than tools in a policy battle, creating additional administrative burdens and delays, while offering little potential for learning and improving policy outcomes.” EEAC, 2006, S.10

Die Verkürzung der Inhalte von „Better Regulation“ geht einher mit der Eindimensionalität der Debatte über die Lissabon Strategie seit 2005.¹³⁵ Zwar wird im Text der erneuerten Lissabon Strategie von 2005¹³⁶ noch Bezug auf die Erfüllung von Sozial- und Umweltaspekten genommen, die öffentliche Wahrnehmung spitzt sich jedoch zunehmend auf die folgende Aussage zu: „Lisbon = competitiveness, and that this is achieved through Better Regulation – end of story.“¹³⁷ Hier stellt sich nun die Frage ob „Better Regulation“ für Wirtschaftswachstum auch „Better Regulation“ für Umweltschutz und Soziale Anliegen sein kann.

Die Inhalte der Erneueren Strategie von Lissabon werden in der Regel auf ihren ökonomischen Part reduziert. Die sozialen und umweltpolitischen Bezüge und die Verbindung zur Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie von 2006 müssen neu diskutiert und in den Kontext von „Better Regulation“ eingebracht werden.

Die Generaldirektion Umwelt der EU Kommission erläutert, dass es keinen Nachteil darstellt, dass die Hauptinitiative für „Better Regulation“ von wirtschaftlicher Seite kommt, denn starkes Lobbying der Wirtschaft gegen effektive Umweltgesetzgebung sei nichts Neues. Zumindest stelle die Initiative „Better Regulation“ ein offizielles Druckmittel dar, qualitativ bessere Gesetze schaffen zu können.

Der Streit um die Initiative „Better Regulation“ ist jedoch symptomatisch für die Differenzen, die sich innerhalb der Kommission Jose Manuel Barroso zugespitzt haben. Es geht um die Aushandlung einer Balance zwischen den Befürworten niedriger Handelbarrieren im Zuge der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit Europas und der Schaffung eines sozialen und ökologischen Europas, das nicht nur über die Nutzung von Marktmechanismen erreicht werden kann. Auch Dagmar Behrens, MdEP teilt die Befürchtung, dass die populistische Initiative „Better Regulation“ ein Deckmantel für den Abbau von umwelt- und verbraucherschützenden Vorschriften sei.¹³⁸

¹³⁵ 2000 hat der Europäische Rat auf seiner Frühjahrstagung in Lissabon eine Strategie für die wirtschaftliche und soziale Erneuerung Europas vorgelegt, mit deren Hilfe die EU bis 2012 zur weltweit dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Wirtschaft entwickelt werden soll. Im Sinne dieser so genannten "Lissabon-Strategie" treibt eine starke Wirtschaft die Schaffung von Arbeitsplätzen voran und fördert soziale und ökologische Maßnahmen, welche wiederum eine nachhaltige Entwicklung und sozialen Zusammenhalt gewährleisten. 2001 wurde die "Lissabon-Strategie" durch die vom Europäischen Rat in Göteborg beschlossene "EU-Nachhaltigkeitsstrategie" um die bis dahin faktisch fehlende Umweltdimension erweitert. Die Schwerpunkte der neubelebten Lissabon-Strategie des Jahres 2005 liegen auf Wachstum und Beschäftigung. Zwar werden ökologische Anliegen somit nicht ins Zentrum dieser Strategie gestellt, es wird allerdings betont, dass nur durch die Berücksichtigung aller drei Dimensionen (Wirtschaft, Soziales und Umwelt) die Ziele der Strategie erreicht werden können. Im Sommer 2006 wurde die neue EU-Nachhaltigkeitsstrategie veröffentlicht. Problematisch ist, dass die zwei Strategien (Lissabon-Strategie und Nachhaltigkeitsstrategie) nicht in einer Strategie vereinigt wurden, so dass Ziel-, Mittel- und Wertekonflikte vorprogrammiert sind. In der europäischen Nachhaltigkeitsstrategie wird ein eindeutiger Bezug zur Lissabon-Strategie hergestellt, der in der Aussage gipfelt, dass die EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung einen umfassenden Rahmen bildet, innerhalb dessen die Lissabon-Strategie mit ihrer Neuausrichtung auf Wachstum und Beschäftigung als Motor einer dynamischeren Wirtschaft fungieren könne. Die Lissabon-Strategie bezieht sich jedoch lediglich im weitesten Sinne auf eine Umweltdimension. Die Aussage die Prioritäten der Lissabon-Strategie (Beschäftigung und Wachstum) im Einklang mit der Strategie für nachhaltige Entwicklung auszurichten, kann diese unzulängliche Gewichtung nicht auflösen. Zudem wird die Lissabon Strategie im Vergleich wichtiger eingeschätzt als die Nachhaltigkeitsstrategie und so werden Umweltaspekte oft auf die ungenügend ausgeprägte Umweltdimension der Lissabon Strategie reduziert.

¹³⁶ KOM(2005)97

¹³⁷ Lofstedt, Ragnar E.: „The ‘Plateau-ing’ of the European Better Regulation Agenda: An analysis of activities carried out by the Barroso Commission“, King’s Centre for Risk Management, London, 2006

¹³⁸ Süddeutsche Zeitung, 13.2.07, S.7: „Streichen statt verabschieden“

Ein Beispiel, dass die Stellungskämpfe der DG Umwelt in der Kommission im Rahmen von „Better Regulation“ überzeugend illustriert, ist der Schlagabtausch vom Juli 2005 um die 7 Thematischen Strategien der DG Umwelt, die Bedeutung für die längerfristige Gestaltung der Europäischen Umweltpolitik besitzen. Auf Grund intensiven Lobbyings von Seiten des Industrieverbandes UNICE gegen die „kostenintensiven“ Inhalte der thematischen Strategie für Luftqualität, hatte Kommissionspräsident Jose Manuel Barroso ein Krisentreffen der Kommissare einberufen, auf dem Umweltkommissar Stavros Dimas die Kommissare davon überzeugen musste, dass sich die Thematischen Strategien im Einklang mit der „Better Regulation“ Initiative befinden. Die DG Industrie und Unternehmen vertrat in diesem Zusammenhang die Meinung, dass die Thematischen Strategien Verwaltungslasten erhöhen würden. Diese interne Friktion der Kommission zeigt einerseits eine bedenkliche Offenheit der Kommission für Einwände seitens der Lobbyverbände und eine grundsätzliche Annäherung der Kommission an wirtschaftliberale Ziele.¹³⁹

Leider wird die Kompatibilität von Umweltschutz und Wirtschaftswachstum z.B. durch die Eroberung „Grüner Märkte“ viel zu wenig diskutiert. Anstatt die traditionellen Positionen zu verteidigen, müssen Synergien verstärkt werden.

Das grundlegende Problem unterschiedlich verteilter Ressourcen wird auch im Kontext von „Better Regulation“ fühlbar. Im Rahmen von Konsultationsprozessen können Industrieverbände in der Regel mehr Personal, Zeit und Fachkompetenzen aufbringen als Umweltverbände. Insofern sind die Entscheidungen der Kommission bereits durch diese Preselektion beeinflusst. Die Transparenz der Kommissionsentscheidungen wird zudem durch zahlreiche die Kommission beratende nicht in den EU Verträgen vorgesehene Gremien hochrangiger Experten beeinträchtigt. Dieser Tatbestand muss jedoch auch im Kontext des zunehmenden Expertisebedarfs der Kommission gesehen werden.

Mehr Transparenz und Offenlegung des Ungleichgewichts zwischen Industrie- und Umweltverbänden im Rahmen von Konsultationsprozessen der Kommission, ist unabdingbar für bessere Rechtsetzung.

Das Interesse der USA für die Entwicklungen im Bereich „greater deregulation or better regulation as the Europeans prefer to call it“¹⁴⁰, ist eher kritisch zu sehen, da ein deutlicher Fokus auf den möglichen ökonomischen Profit der beiden Wirtschaftsmächte gelegt wird. Der Grundtenor ist, dass von der Reduktion des Exports von Überregulierung durch die Europäer das weltweite Wirtschaftswachstum und der Arbeitsmarkt in den USA und Europa profitieren würden. Auch in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 8. – 9. März 2007 wird die Bedeutung internationaler Wettbewerbsfähigkeit hervorgehoben.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit stellt ein wichtiges Interesse Europas dar, dennoch sollte Europa diesem Anliegen nicht seine Vorreiterrolle in Umweltfragen opfern, sondern vielmehr seine Position nutzen um sich für einen effektiveren Umweltschutz einzusetzen.

¹³⁹ Wilkinson, David / Monkhouse, Claire / Herodes, Martina / Farmer, Andrew; (IEEP) “For Better or for Worse? The EU’s ‘Better Regulation’ Agenda and the Environment”, Institute for Environmental European Policy, 2005, S. 6

¹⁴⁰ Boyden Gray, US Botschafter für Europa: “Letter to the editor on Hubert Védrine’s “How others see us: Policy lessons or Europe” <http://www.europesworld.org/EWSettings/Article/tabid/78/Default.aspx?Id=7ab777f8-c5a5-4924-b0f8-c6d62abee382>

Doch „Better Regulation“ betrifft nicht nur die Gesetzgebung auf EU Ebene sondern muss auch von den Mitgliedsstaaten mitgetragen werden um erfolgreich sein zu können. 70%¹⁴¹ der Verwaltungskosten werden auf nationaler Ebene geschaffen und so verwundert es nicht, dass den Staaten eine zentrale Rolle bei der erfolgreichen Umsetzung der Initiative zukommt. Das Netzwerk IMPEL¹⁴² (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) und das Netzwerk „European Environment Protection Agencies“¹⁴³ haben Berichte über Schwierigkeiten und Widerstände bei der Umsetzung von EU Umweltrecht auf nationaler Ebene herausgegeben, die im Rahmen von „Better Regulation“ zu lesen sind und nationale Negativ- und Positivbeispiele geben. Das Engagement der Mitgliedsstaaten variiert bis jetzt deutlich.

„Better Regulation“ in Europa bedeutet auch eine bessere Umsetzung des Europäischen Rechts in den Mitgliedstaaten und eine aktive Partizipation der nationalen Regierungen in der Applikation der Initiative. Dabei haben die Staaten ihrerseits die Verantwortung sich für effektive Umweltregulierung einzusetzen.

¹⁴¹ Network of European Environment Protection Agencies: “Barriers to Good Environmental Regulation”, Januar 2007, S. 4

¹⁴² IMPEL: “Effective Enforcement Needs a Good Legal Base”, Final Report of the IMPEL Better Legislation Project <http://europa.eu.int/comm/environment/impel>

¹⁴³ Network of European Environment Protection Agencies: “Barriers to Good Environmental Regulation”, January 2007 Für Deutschland hat das Umweltbundesamt (UBA) mitgearbeitet.

Literaturverzeichnis

BEST: Final Report of the BEST project expert group: "Streamlining and simplification of environment related regulatory requirements for companies", Mai 2006 http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/best/best_procedure.htm

Common position of ANEC, BEUC and EEB on "Draft proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the impact on the environment of electrical and electronic equipment (EEE)", May 2001

Deutscher Industrie- und Handelskammertag Berlin: „Bürokratie abbauen, Mittelstand entlasten - 66 Vorschläge der IHK-Organisation zum Abbau bürokratischer Hemmnisse - Beitrag zu weiteren Mittelstands-Entlastungs-Gesetzen der Bundesregierung“; Dezember 2006

DOC/00/7 Der Europäische Rat von Lissabon: "Eine Agenda für die wirtschaftliche und soziale Erneuerung Europas"

European Panel for Sustainable Development (EPSD): "From Here to Sustainability: Is the Lisbon/Goteborg agenda delivering?", Gothenburg: Chalmers University, 2004

European Panel for Sustainable Development (EPSD): "Technology for Sustainable Development: Smart growth"; Gothenburg: Chalmers University, 2006

European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC): "Impact Assessment of European Commission Policies: Achievements And Prospects European Environment and Sustainable Development Advisory Councils", 2006

Helm, Dieter „Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden“; Oxford Review of Economic Policy, Vol. 22, Nr. 2, 2006

Hey, Christian / Volkery, Axel / Zerle, Peter „Neue umweltpolitische Steuerungskonzepte in der Europäischen Union“; Arbeitspapier, 2004

IMPEL: "Effective Enforcement Needs a Good Legal Base", Final Report of the IMPEL Better Legislation Project <http://europa.eu.int/comm/environment/impel>
KOM(2001)428 Europäisches Regieren – ein Weißbuch

IP/05/311 März 2005 „Weniger Bürokratie = mehr Wachstum: Kommission legt Maßnahmenbündel für bessere Rechtsetzung vor“

IP/05/1189 September 2005 „Bessere Rechtsetzung: Die Kommission plant nach Prüfung, ein Drittel aller vorgeschlagenen Rechtsvorschriften zurückzuziehen“

IP/06/1562 November 2006 „Erhöhung des BIP der EU um 1,5 % durch Senkung des Verwaltungsaufwands um 25 %“

KOM(2002)278 Juni 2002 Mitteilung der Kommission: Aktionsplan: „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes“

KOM(2002)276 Minimumstandards bei Konsultationsverfahren

KOM(2002)704 Leitlinien für Folgenabschätzung

COM(2003)71 Februar 2003 Mitteilung der Kommission: „Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire“

KOM(2004) 674 Mitteilung der Kommission über die Rolle der europäischen Normung im Rahmen der europäischen Politik und Rechtsvorschriften

KOM(2005)24 Februar 2005 Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates: „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“

KOM(2005)97 März 2005 Mitteilung der Kommission: „Bessere Rechtssetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der EU“

KOM(2005)330 Juli 2005 Mitteilung der Kommission: „Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft“

KOM(2005)462 September 2005 Mitteilung der Kommission: „Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden“

KOM(2005)535 Oktober 2005 Mitteilung der Kommission: „Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Eine Strategie zur Vereinfachung des Ordnungspolitischen Umfeldes“

KOM(2005) 628 Aktionsplan für Biomasse

KOM(2006)689 November 2006 Mitteilung der Kommission: “Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtssetzung in der EU”

KOM(2006)690 November 2006 Arbeitsdokument der Kommission „Erster Fortschrittsbericht über die Strategie für die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“

KOM(2006) 691 November 2006 „Berechnung der Verwaltungskosten und Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union

KOM(2007)23 Januar 2007 Mitteilung der Kommission: „Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU“

Lofstedt, Ragnar E.: “The ‘Plateau-ing’ of the European Better Regulation Agenda: An analysis of activities carried out by the Barroso Commission”, King’s Centre for Risk Management, London, 2006

MEMO/05/93 März 2005 “Less red tape = more growth: Commission package for better regulation”

MEMO/06/425 November 2006 “Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the EU”

MEMO/06/426 November 2006 “A corner stone of Better Regulation: Simplification”

MEMO/06/427 November 2006 “Working to ensure better quality of Commission impact assessments”

Network of Heads of European Environment Protection Agencies: “The Contribution of Good Environmental Regulation to Competitiveness”; Paper by the Network of Heads of European Environment Protection Agencies, November 2005

Network of European Environment Protection Agencies: “Barriers to Good Environmental Regulation”, Januar 2007

Rossem, Chris van/ Tojo, Naoko/ Lindhqvist, Thomas: “Lost in Transposition? A study of the implementation of Individual Producer Responsibility in the WEEE Directive”, September 2006

SEK(2005) 791 Neue Leitlinien zur Folgenabschätzung

Sierck, Dr. /Robbe/Sinnokrot: „Bessere Rechtsetzung“, 2006 Deutscher Bundestag WD 3 - 420/06

Süddeutsche Zeitung, 13.2.07, S.7: „Streichen statt verabschieden“

Wilkinson, David / Monkhouse, Claire / Herodes, Martina / Farmer, Andrew; Institute for European Environmental Policy (IEEP) “For Better or for Worse? The EU’s ‘Better Regulation’ Agenda and the Environment”, Institute for Environmental European Policy, 2005

2003/C 321/01 Interinstitutionelle Vereinbarung

Abbildungen:

S. 29 <http://www.presseportal.de/story.htx?nr=776451&firmaid=51902>