Bessere Rechtssetzung als Hintertür der neoliberalen Deregulierung

Wie „Bessere Rechtssetzung - Better Regulation" systematisch Umwelt- und Sozialpolitik untergräbt und Meinungsvielfalt unterbindet

Roland Jöbstl

Zusammenfassung :

Der politische Ruf nach weniger Staat, mehr Privat wird politisch und medial gern mit dem Schlagwort "Better Regulation" (dt. „Bessere Rechtssetzung[1]") versteckt, verpackt und vermarktet und hat so in umfassender Weise Eingang in die europäischen und nationalen Gesetzgebungsverfahren gefunden. In dieser Arbeit will der Autor aufzeigen, wie Better Regulation eine Politik der Deregulierung betreibt und mit den Argumenten der Kosteneinsparungen und Bürokratieabbaus systematisch Umwelt- und Sozialpolitik untergräbt.

Einleitung

Das europäische Projekt steht unter massivem Angriff. In Österreich wie auch in vielen anderen Europäischen Ländern finden Parteien und PolitikerInnen mit populistischen und nationalistischen Themen Zuspruch bei Wahlen und prägen den öffentlichen Diskurs. Die Wahl von Donald Trump in den USA, das Ergebnis der Brexit-Abstimmung im Vereinigten Königreich, die Gesetzes- und Verfassungsänderungen in Polen und Ungarn sowie die fortbestehenden Unsicherheiten der Eurozone und die Interventionsmacht der Troika aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds in Griecheland stellt die Europäische Union vor existenziellen Bedrohungen. Obwohl das Vertrauen der BürgerInnen in die Europäische Union wieder langsam wächst, 42% der EU-BürgerInnen vertrauen der Europäischen Union als Institution - der höchste Stand seit 2010 - äußern noch immer 47% der EU-BürgerInnen, dass sie der EU nicht vertrauen[2].

Charakteristisch dabei ist, dass die legitimität der EU als demokratisches Gesetzgebungsgremiums hinterfragt wird. Mehr als die Hälfte der EuropäerInnen finden, dass ihre Stimme in der EU nicht zählt[1]. Gleichzeitig zeichnen sich Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit den USA und Kanada, TTIP und CETA, durch Geheimhaltung und einem massiven Mangel an Transparenz aus, während von neoliberalen Akteuren versucht wird bestehende rechtliche Schutzmechanismen wie --- im Namen des globalen Freihandels zu schwächen.

---

[1] Die Begriffe „Better Regulation" und „Bessere Rechtssetzung" werden in diesem Text äquivalent verwendet.

[2] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2127_de.htm

Die Fähigkeit Europas demokratisch hohe Umwelt- und Sozialstandards umzusetzen und ein gemeinsames Rechtssystem und Menschenrechte durchzusetzen, um so erlebbar und wertvoll für die BürgerInnen zu bleiben, wird durch diese Entwicklungen massiv auf die Probe gestellt.

Dies wird zusätzlich dadurch verschärft, dass die demokratischen politischen Entscheidungsprozesse und die damit verbundenen Verwaltungsabläufe durch ihre historische Entwicklung und im Kontext der stattfindenden globalen Arbeitsteilung der Wirtschaftsprozesse ein hohes Maß an Komplexität erreicht haben. Diese Komplexität ist für einzelne BürgerInnen schwer zu überblicken und führt zu einer Empfindung von Intransparenz, Verordnungswildwuchs und Zunahme von Bürokratie. 2013 assoziierten fünf von zehn ÖsterreicherInnen die EU mit „Geldverschwendung" und „Bürokratie"[3].

Als Deutung dieser Zunahme wird, gerne, auch aber nicht ausschließlich, von konservativer, neoliberaler Seite, ein Unvermögen moderner Verwaltungen und ein Überborden des Staates postuliert und die Forderung nach weniger Staat und mehr Privat angereiht. Da ein direkter Angriff auf öffentliche Dienstleistungen und Schutzmechanismen schneller auf Widerstand durch WählerInnen und Zivilgesellschaft trifft, wurde der Ruf nach einem Abbau der Sozial- und Umweltstandards (aka Deregulierung) in den letzten Jahren durch einen Ruf nach Besserer Rechtssetzung bzw. „Better Regulation" ersetzt.

Entstehung der „Better Regulation"-Agenda

Die Agenda der „Better Regulation" startete auf europäischer Ebene in den frühen 2000ern. Die Zielsetzung war veraltete und nicht mehr notwendige administrative Vorgaben zu identifizieren und zu entfernen. Was als Bürokratieabbau in der öffentlichen Verwaltung begann entwickelte sich in eine Agenda der Deregulierung, die das rechtliche Sicherheitsnetz im Bereich der Sozial- und Umweltpolitik massiv schwächt. Die Entwicklung, die als kostengetriebener Bürokratieabbau in der Verwaltung startete, begann Schritt für Schritt jegliche Kosten für Unternehmen als schädlich identifizieren und deren Abbau voranzutreiben. Österreich war mit der Regierung Schüssel I hier ganz am Puls der Zeit und erliess 2001 ein sogenanntes „gold-plating" Verbot. Dieses zielt darauf ab eine ungerechtfertigte "Vergoldung" d.h. die Schaffung strengerer Regelungen bei Umsetzung einer EU-Richtlinie als von der Richtlinie gefordert zu unterlassen[4].

Auf europäischer Ebene fand die Weiterentwicklung der „Better Regulation"-Agenda massiv unter der Kommission angeführt von Manuel Barroso statt und wurde insbesondere 2011 durch die Empfehlungen der so genannten „Stoiber Gruppe", einer hochrangingen von IndustrievertreterInnen dominierte ExpertInnengruppe vorangetrieben. Die von Stoiber vorgeschlagenen Empfehlungen[5] umfassten u.a. ein quantitativ-monetäres Ziel für die Reduzierung der regulatorischen Kosten, die

---

[3] http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb80/eb80_at_at_nat.pdf

[4] BKA GZ 600.824/011-V/2/01 https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=1688

[5] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-574_en.htm

Kompensation neuer Gesetze und verbundener regulatorischer "Belastungen" durch die Streichung bestehender Gesetze und deren Belastungen sowie die Freistellung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs) von EU-Verpflichtungen.

Alles OIOO oder was?

Wie bei vielen politischen Strömungen profitiert auch „Better Regulation" von dem Ping-Pong zwischen nationalen Regierungen und Europäischen Projekten. So veröffentlichte die Britische Regierung im Juli 2011 ein Methodendokument für die neu etablierte Regel „One-In, One-Out" (OIOO)[6] . Nach dieser Regel muss für jedes neue Gesetz, Regulierung o.ä. das mit direkten Kosten für Unternehmen verbunden ist (IN), ein bestehendes Gesetz dessen Umsetzung oder Auflagen Kosten für das Unternehmen mit sich bring aufgehoben werden (OUT).

2013 steigerten die britische Konservativ-Liberale Regierung die Regel auf „One-in, two-out"[7], Präsident D. Trump erließ im Jänner 2017 einen „two-out, one-in" Präsidialerlass[8], und auch im Wahlprogramm der FDP für die deutschen Bundestagswahlen 2017 findet sich diese Forderung als Rezept für den Bürokratieabbau[9].

Die OIOO-Regel wurde in die Empfehlungen der Stoiber Gruppe als Best-practice aufgenommen, stellt aber nur einen spezifischen Fall sogenannte Nettobürokratieabbauzielse dar, welches ebenso von den Regierungen in Deutschland, den Niederlanden und Schweden eingeführt wurde. [10]

Empfehlungen der Stoiber-Gruppe wie diese führten dazu, dass sich ein Drittel der Gruppenmitglieder, im speziellen die VertreterInnen der die Gewerkschaften, Umweltgruppen, VerbraucherInnenorganisationen und Gesundheitsgruppen vom Abschlussbericht distanzierten und sich gezwungen sahen eine abweichenden Meinung zu veröffentlichen[11].

Better Regulation unter Juncker

Die Ergebnisse der Stoiber-Gruppe wurden 2014 in der neuen Kommission von Jean-Claude Juncker zum Leben erweckt. Dafür wurde eigens der neue zentralen Posten des ersten Vizepräsidents für „Bessere Rechtssetzung, interinstitutionelle Beziehungen, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechtecharta" geschaffen. Dem Niederländer und Sozialdemokraten Frans Timmermans wurde

---

[6] http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/best_practice_report/docs/5.pdf
[7] https://www.gov.uk/government/collections/one-in-two-out-statement-of-new-regulationn
[8] https://www.forbes.com/sites/timworstall/2017/01/30/trumps-two-out-one-in-regulatory-rule-could-be-his-most-significant-act-yet/
[9] https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2017/08/07/20170807-wahlprogramm-wp-2017-v16.pdf
[10] http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_de.pdf
[11] https://www.etuc.org/press/%E2%80%98stoiber-prescribing-wrong-medicine%E2%80%99

in dieser Funktion die Möglichkeit gegeben sein Veto einzulegen, wann immer er eine Gesetzesinitiative für überflüssig und im Widerspruch zur Besseren Rechtssetzung hält.[12]

Innerhalb der ersten sechs Monate der Juncker-Kommission, im Mai 2015 veröffentlichte der erste Vizepräsident Timmermans ein neues Paket mit Richtlinien zur Besseren Rechtssetzung. Das Paket umfasst interne Leitlinien, die von der Kommission für ihre internen Verfahren bei der Ausarbeitung von Gesetzen verwendet werden und neue Verfahren für die ex-ante und ex-post Wirkungsfolgenabschätzungen[13] von Kommissionsvorschlägen sowie die Einführung von zwei neuen Gremien, dem Regulatory Scrutiny Board (RSB) und der REFIT- Plattform. Das Paket enthielt auch einen Vorschlag für eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung über Bessere Rechtsetzung, die nach umfangreichen Änderungen mit dem Europäischen Parlament (EP) und dem Rat im Dezember 2015 vereinbart wurde. Vor der Veröffentlichung dieses Pakets hatte die Kommission bereits interne "Arbeitsmethoden" verabschiedet, die die zentrale Kontrolle durch Juncker und Timmermanns innerhalb der Kommission durch das Generalsekretariat verstärkt, ganz im Sinne der "Besseren Rechtssetzung.

Diese Richtlinien sowie die dazugehörige „toolbox" werden von der Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Gesetzesvorschläge, der Umsetzungsüberwachung und der Evaluierung berücksichtigt. Die Richtlinien sind zwar primär auf die kommissionsinternen Prozesse anzuwenden, haben aber auch einen relevanten Einfluss auf den Europäischen Rat und das Europäische Parlament als Mitgesetzgeber.

Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung

Der Einfluss dieser kommissionsinternen Richtlinien auf die anderen Akteure in Rat und EU-Parlament erfolgt sowohl informell-strukturell über den Wissensvorsprung und das exklusive Vorschlagsrecht der Kommission, als auch auch formell über die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung (engl. Inter-Institutional Agreement for Better Law Making (IIABLM))[14]. Nach dieser Vereinbarung zwischen dem Rat der Europäischen Union, dem EU Parlament und der EU Kommission haben die Mitgesetzgeber EU-Parlament und Rat bei etwaigen Änderungen der Kommissionsvorschlaege sich einerseits auf die analytische Vorarbeit der Kommission zu beziehen

---

[12] http://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/eu-burokratie-beauftragter-stoiber-ich-habe-europa-verandert/

[13] Wirkungsfolgenabschätzungen sind Studien die EntscheidungsträgerInnen in Politik und Verwaltung eine nachvollziehbare, transparente Darstellung erwünschter Wirkungen einerseits sowie erwarteter Kosten und unerwünschte Auswirkungen andererseits bieten und Handlungsoptionen bewerten. Alle Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen auf Eu-Ebene werden anhand der gesetzten Zielen und Maßnahmen vor einer Änderung diskutiert und beurteilt. Bei einer Überarbeitung bestehender Regelungen wird die als erster Schritt eine ex-post Evaluierung durchgeführt.

[14] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32016Q0512(01)

sowie andererseits bei signifikanten Änderungen eine äquivalent Analyse bzw ex-ante Wirkungsfolgenabschätzung ihrer Vorschläge vorzuweisen. Da Rat und EU-Parlament nicht die institutionellen und personellen Strukturen haben um eine äquivalent Analyse bzw ex-ante Wirkungsfolgenabschätzung auszuarbeiten, ist die EU Kommission in der Position Änderungen die ihr politisch nicht passen mit dem Hinweis auf die Vereinbarung abzulehnen.

Das Ergebnis ist, dass die europaweiten gesetzgebenden Institutionen umgestaltet wurden, um ein eng definiertes Interessenpaket von kurzfristige Interesse von (einigen) Unternehmen zu ermöglichen. Die Forderung lautet, die Wirtschaft soll entfesselt und von Einschränkungen im Umwelt- und Sozialbereich befreit werden[15].

Solange dieser systemische Kontext nicht addressiert wird, werden Versuche und einzelne Projekte bestehende Umwelt– und Sozialstandards zu verteidigen, oder neue zu erringen, langwieriger, schwieriger und unwahrscheinlicher.

Die beschränkte Sicht des Jean-Claude Junckers

Zum systemischen Kontext gehört auch das politische Selbstverständniss der aktuellen Kommission und des Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker. Im Rahmen seiner Antrittsrede[16] am 10 September 2014 gab der gewählte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker das folgende Motto für seine Präsidentschaft aus:

I want to be serious about being big on big things and small on small things.

Auf Basis dieses Mottos definierte Präsident Juncker seine 10 politische Prioritäten[17] und definierte seine Vision von großen und kleinen Ausgaben. Dies 10 Prioritäten legen de facto fest welche Politikbereiche und Maßnahmen auf EU-Ebene behandelt werden sollen und welche den Mitgliedstaaten überlassen werden würden.

---

[15] WKÖ: http://derstandard.at/2000048129908/Leitl-auf-Trumps-Spuren-Make-Austria-great-again
IHK: https://www.ostwestfalen.ihk.de/presse/pressemeldungen/0/politik-muss-die-wirtschaft-entfesseln/?L=1&cHash=37d78fb035dc6b7ac71b7c546a53d3d2
FDP: https://twitter.com/c_lindner/status/860088210873077760

[16] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-585_de.htm

[17] https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/71ab321e-6840-11e7-b2f2-01aa75ed71a1

1. Jobs, Growth and Investment
2. Digital Single Market
3. Energy Union and Climate
4. Internal Market
5. A deeper and fairer Economic and Monetary Union
6. A balanced EU-US Free Trade Agreement
7. Justice and Fundamental Rights
8. Migration
9. A stronger Global Actor
10. Democratic Change

Diese Selbsteinschränkung hatte seit 2014 eine deutliche Verengung und Herabstufung der EU-Umwelt- und Sozialagenda zur Foge. Das politisches Mandat für seine Kommissare umfasste keine neuen Umweltvorschläge, sondern setzte im Gegenteil bereits bestehende Vorschläge, einschließlich der bereits weitgehend fertig verhandelten Pakete zum Thema Luftreinhaltung und Abfall, auf die Abschussliste. Erst nach massiven Protesten der Zivilgesellschaft, progressiver Teile der Industrie und sogar von Mitgliedstaaten wurde das Luftreinhaltepaket beibehalten und die Einführung eines neuen "ehrgeizigere" Kreislaufwirtschaftspakets angekündingt.

Die vielen Gesichter der Deregulierung

Während die Methoden der Better Regulation wissenschaftlich anerkannte Methoden wie öffentliche Partizipation, ex-ante und ex-post Evaluierungen und Wirkungsfolgenabschätzungen umfassen, und sich Better Regulation gerne einen objektiv-ausbalanzierten Anstrich gibt, steht am Ende von Better Regulation die Politik der Deregulierung. Deregulierung ist dabei mehr als die Zurücknahme und Auflösung staatlicher Interventions-, Regulierungs- und Schutzmechanismen. Sie ist im weiteren Sinne an der nicht-Regulierung von massiven finanz- sozial- und umweltpolitischen Problemen zu erkennen.

Der REFIT-Prozess

Sichtbar gebündelt sind diese Deregulierungsaktivitäten im sogenannten REFIT Prozess[18], der auch im Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission verankert ist. Allein das Arbeitsprogramm für 2017[19] umfasst eine „kill list" von 19 zurückzuziehenden Vorschlägen und 16 geplanten Aufhebungen. Medial wahrgenommen wurden unter anderem die Rücknahme der geplanten Mutterschutzrichtlinie, das Scheitern der Bodenrahmenrichtlinie, oder der Versuch die zentralen Richtlinienvorschläge im Bereich Luftreinhaltung und Abfallwirtschaft vom Tisch zu wischen.

Seit 2006 suchte die Kommission eine Einigung über einen Entwurf eines Abkommens zur Minimierung der Bodenerosion, zur Aufrechterhaltung der organischen Stoffe in Böden und zur Vermeidung von Verunreinigung des Bodens mit giftigen Stoffen. Der Vorstoß traff auf massiven Widerstand der Düngemittel- und Agrarindustrie. Trotz der zentralen Bedeutung des Bodens für unsere Ökosysteme, den Klimaschutz und seiner Rolle bei der Vermeidung von Überschwemmungen wurde die vorgeschlagene Richtlinie im Rahmen des REFIT-Programms im Jahr 2014 zurückgezogen. Von konservativen Politikern wurde dies als Erfolg des Bürokratieabbaus begrüßt[20].

Bei der schon 2008 vorgelegten Mutterschutzrichtlinie zog die Kommission im Jahr 2015 mit dem Argument des Bürokratieabbaus den Vorschlag zurück, politisch lag die Ursache in der Ablehnung der Mitgliedsstaaten von einer Anhebung der Sozialausgaben[21]. Im Jahr 2017 legte nun die EU-Komission einen neuen Vorschlag zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern vor[22]. Eine Beschlussfassung ist frühestens 2019, d.h. mit mindestens zehnjähriger Verspätung zu erwarten.

Die Agenda des Bürokratieabbaus wird aber auch in einer Reihe anderer politischer Arenen betrieben: Gelegenheit bieten Freihandelsabkommen wie TTIP und CETA, die Verhandlungen über den Brexit und mögliche zukünftige Handelsbeziehungen mit dem Vereinigten Königreich sowie der Beschluss von Bürokratiebremsen auf nationaler Ebene. Medial bekannt wurde die Verkündigung des damaligen ÖVP-Vizekanzler Michael Spindelegger im April 2013, „Unser Ziel ist die Entfesselung der

---

[18] https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_de

[19] https://ec.europa.eu/info/publications/work-programme-commission-key-documents-2017_en

[20] http://karl-heinz-florenz.de/aktuelles/pressemitteilung/news/ruecknahme-der-bodenrahmenrichtlinie-eu-kommission-erfuellt-forderung-des-eu-parlaments/

[21] http://www.akeuropa.eu/de/eu-kommission-zieht-mutterschutzrichtlinie-zurueck.html?cmp_id=7&news_id=2524

[22] http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603228/EPRS_BRI(2017)603228_EN.pdf

Wirtschaft und der Abbau von bürokratischen Hürden."[23] Eher unter dem Radar der allgemeinen Wahrnehmung trat in Deutschland mit Juli 2017 bereits das zweite Bürokratieentlastungsgesetz in Kraft, welches auf dem Arbeitsprogramm "Bessere Rechtsetzung 2016" aufbaut[24] und ebenfalls den Ansatz "eins rein, eins raus" umsetzt .

TTIP und CETA

Da der Abbau von Handelsbarrieren und Zoll schon umfassend über die Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen der Welthandelsorganisation erfolgt ist, kommt der vertieften regulatorischen Kooperation eine zentrale Rolle in den neuen globalen Handelsabkommen wie TTIP und CETA zu. Um den Handel zwischen Wirtschaftsräumen zu vereinfachen, werden unterschiedliche Produktstandards gegenseitig akzeptiert bzw gleichgesetzt und eine schrittweise Anpassung der Gesetze und Standards der Wirtschaftsräume angestrebt. Dies führt in den Regionen die strengere Regelungen haben zu einen verstärkten Druck diese im Sinne der Better Regulation aufzuweichen.

Brexit

Eine von der New Economics Foundation durchgeführte Studie[25] zeigt auf, wie die Brexit-Verhandlungen das Risiko birgt, die britischen als europäischen Deregulierungambitionen zu verstärken. So kündigte die Britische Premierministerin Theresa Mai in ihrer 12-Punkte-Brexit-Rede[26] einen Steuerwettbewerb an, was einem Abbau der Umwelt- und Sozialstandards gleichkommt. Dies bietet anderen europäischen Akteuren widerum den Hebel die Deregulierungsagenda auf europäischer Ebene voranzutreiben.

Datenassymetrie

In der Frage der Regulierung spielt der Zugang zu Daten eine zentrale Rolle. Regulierung bedeutet, dass wirtschaftliche Akteure ihr Handeln, ihre Prozesse anpassen müssen um Schaden von der Gesellschaft abzuwehren. Diese Anpassungen sind in vielen Fällen mit einmaligen Investitionskosten bzw. wiederkehrenden Betriebskosten verbunden. Für die „betroffenen" Unternehmen sind diese Kosten leicht darstellbar. Die durch Regulierung vermiedenen Schäden bzw. volkswirtschaftlichen Nutzen sind im Gegensatz zu den betriebswirtschaftlichen Kosten meist nur durch Modelle und Abschätzungen quantifizierbar. Dies hat zur Folge, dass Kosten und nicht-Kosten bzw. Nutzen nicht

---

[23] https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20130429_OTS0148/spindelegger-huerden-fuer-unternehmer-abbauen-wirtschaft-entfesseln

[24] https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/08/2016-08-03-buerokratieabbau-bundesregierung-beschliesst-zweites-buerokratieentlastungsgesetz.html?nn=437952

[25] http://neweconomics.org/wp-content/uploads/2016/11/brexit-deregulation-civilsociety11.11.pdf

[26] https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech

aequivalent vergleichbar und relevant wahrgenommen werden. Wie dies erfolgt kann am Beispiel der Kommissionsvorschläge für die Energie- und Klimapolitik für den Zeitraum 2030 demonstriert werden.

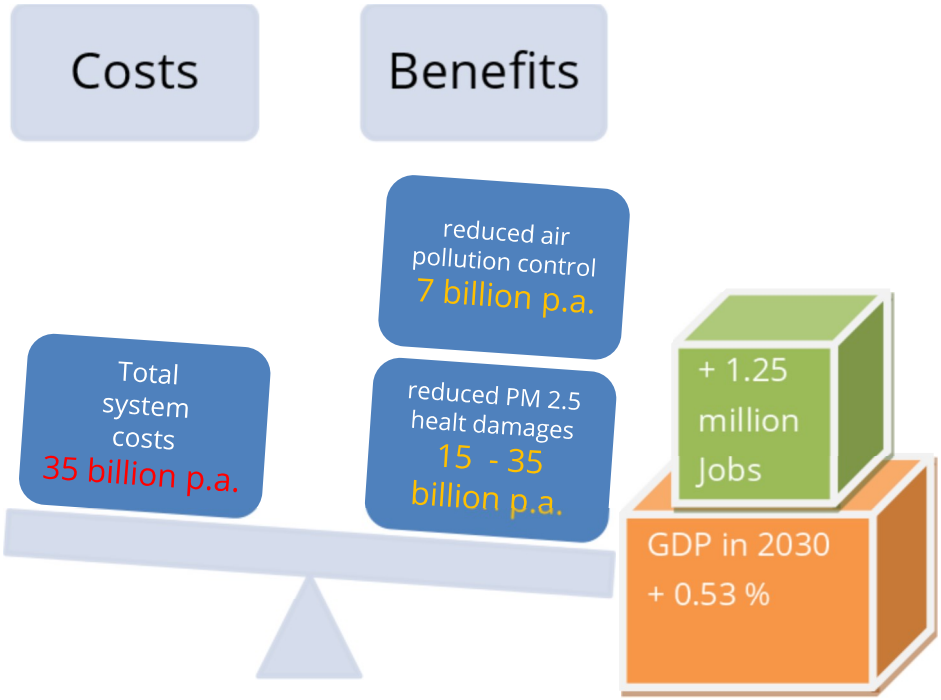
Schwächung der Europäischen Energie- und Klimapolitik durch „Bessere Rechtsetzung"

Auch wenn Energie- und Klimapolitik ein Teil der zehn Prioritäten von Juncker sind, müssen neue Initiativen und Gesetzesvorschläge auch in diesen Bereichen zuerst ihren Beitrag zu den Leitzielen von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und dem Binnenmarkt unter Beweis stellen.

Eine Analyse der Wirkungsfolgenabschätzung für das 2030 Klima- und Energiepaket und dessen Energieeffizienzziel zeigen, wie die Auswahl der Kriterien die Debatte und die anschließende Entscheidungsfindung prägt.

Wirkungsfolgenabschätzung des 2030 Klima- und Energiepakets

Im Januar 2014 stellte die Kommission das Klima- und Energiekonzept von 2030 vor. Die Wirkungsfolgenabschätzung (WFA), die die Mitteilung der Kommission begleitet, beurteilt die Auswirkungen auf die Umwelt-, Wirtschafts-, Sozial- und Energiesysteme.



Die Berechnungen umfassen eine Reihe an Umweltauswirkungen und soziale Effekte wie verfügbares Haushaltseinkommen, Arbeitsmarkteffekte, Landnutzungsänderungen, die Nachfrage nach Biomasse, die Entwicklung der THG-Emissionen und die Speicherung von CO_2 in Senken wie Wälder, Boden und

Sümpfe die zwar quantifiziert wurden, aber nicht monetär bewertet wurden. Die Auswirkungen auf Luftverschmutzung und Gesundheit wurden sowohl quantifiziert als auch in monetäre Kosten umgerechnet.

Nach diesen Berechnungen der Wirkungfolgenabschätzung reduzieren ein höheres Energieeffizienzziel von rd 34 % die Luftschadstoffemissionen von Stickoxiden (u.a. aus Diesel) und reduzierte Feinstaubemissionen (PM2.5) und damit verbundene Gesundheitskosten Kosten um 22 bis 41 Mrd. € / Jahr (0,25% des BIP).

Da die jährlichen Kosten für den Import fossiler Brennstoffe um 27,5 Mrd. € reduziert werden sinkt der jährliche Gesamtmehraufwand, die sogenannten Energiesystemkosten, auf 35 Mrd. €. Dabei werden durch die notwendigen Investitionen die Auswirkungen auf das BIP auf bis zu +0,53% gesschätzt und die Beschäftigungsauswirkungen auf zusätzliche 1,25 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze.

Während alle diese Zahlen aus den Kommissionsdokumenten stammen, werden sie nicht auf der gleichen Seite präsentiert wie die Kosten für die Umsetzung der Klima- und Energiepolitik.

Table 1: excerpt of monetised costs and benefits listed in 2030 climate and energy framework IA

Impacts of 45% GHG savings, 35 % Renewable Energy, 34% Energy Efficiency compared to the reference scenario	billion Euro
Total System Costs 2011 - 2030 (annual average)	35.0
Benefit of fuel savings 2011 - 2030 (annual average)	27.5
Benefit of reduced annual air pollution control costs (annual)	7.0
Benefits of reduced PM2.5 health damage (low and high estimate, annual)	15.0 – 35.0

Obwohl die Vorteile der Brennstoffeinsparungen, der reduzierten Kosten der Luftverschmutzung und der gesundheitlichen Schäden als erheblich quantifiziert wurden und als Nutzen aufsummiert die Kosten übersteigen würden, werden sie bei der Vergleichung von Kosten und Nutzen derzeit nicht berücksichtigt. Die verbundene Arbeitsplatzeffekte von mehr als 1 Million zusätzlichen Arbeitsplätzen scheinen überhaupt nicht im Kosten/Nutzen-Vergleich auf das sie nicht monetarisiert wurden. Wesentliche Teile des Gesamtbildes wurde damit ausgelassen und nicht im Diskurs berücksichtigt. Die Festlegung des EU Treibhausgasemissionsreduktionsziels für 2030 auf 40% erfolgte schlussendlich politisch mit der Begründung der kostengünstigste Variante.

Angesichts der Tatsache, dass die gesundheitlichen Auswirkungen, die Beschäftigungseffekte und die wirtschaftliche Entwicklung nicht in diese Diskussion einbezogen wurden, ergeben sich Zweifel an der

sozioökonomischen Rechtfertigung des vorgeschlagenen Zielniveaus der Europäischen Klima- und Energieziele.

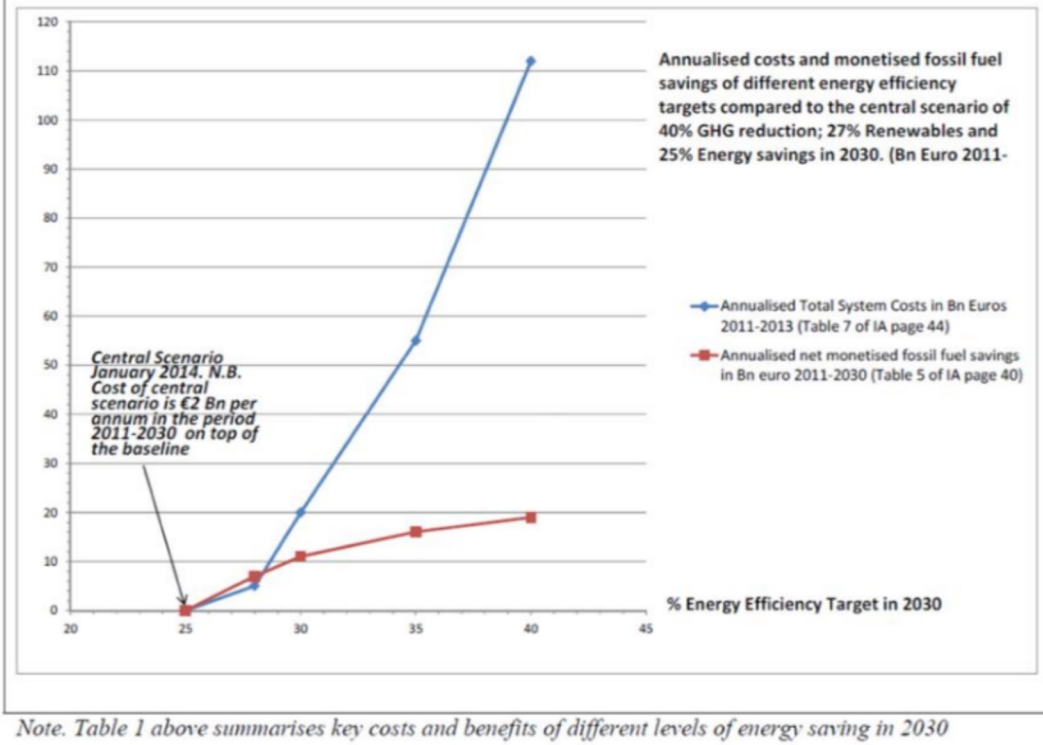
Das selbe Muster ist auch bei dem im Juli 2014 von der Kommission veröffentlichten neuen Vorschlag für das Energieeffizienzziel von 2030 zu beobachten. In der dazugehörigen Wirkungsfolgenabschätzung[27] wurden auch wieder eine Reihe von Effekten bewertet und berechnet.

- Ein 40% iges Energieeinsparungsziel sorgt für 549 Mrd. Euro Einsparungen bei den Einfuhren aus fossilen Brennstoffen (Tabelle 5, S. 41)
- Die Verbesserung der Energieeffizienz um 40% kann das BIP der EU bis 2030 um 4,45% erhöhen (Tabelle 11, S. 55)
- Erhöhung der Beschäftigung in der EU 28 um bis zu 2,96% im Jahr 2030 mit einem 40% igen Energieeffizienzziel (Tabelle 14, S. 58)

Die umwelt- und gesundheitliche Effekte wurden diesmal nicht als Teil dieser spezifischen Folgenabschätzung modelliert. In den Verhandlungen mit den Mitgliedsstaaten erwies sich ein Vergleich der jährlichen Gesamtenergiesystemkosten in Milliarden Euro mit den jährlichen Kosten für den Import fossiler Brennstoffe zwischen 2011 und 2030 als Schlüsselinformation.

[27] SWD (2015) 255.

Figure 2. Additional annual average energy system costs and fossil fuel savings compared to the central scenario of 40% greenhouse gas target, 27% renewable energy target and 25% energy savings target.



Note. Table 1 above summarises key costs and benefits of different levels of energy saving in 2030

Diese Darstellung, welche die Gesamtenergiesystemkosten mit dem einzigen Nutzen von reduzierten fossilen Brennstoffimporten vergleicht, wurde verwendet um das Narrativ zu bestätigen, dass ein 25% EE-Ziel die kostengünstigste Art sei, um ein 40% -THG-Reduktionsziel zu erreichen. Es wurde kein anderer Kostenvergleich angestellt und andere Nutzen und Kosten nicht berücksichtigt.

Da im Jahr 2014 in den Nachwirkungen des Russisch-ukrainischen Gasstreites und damit verbundener Lieferbeschränkungen das Thema der Versorgungssicherheit noch hoch auf der Agenda stand und es insbesonderen von Osteuropäischen Ländern das Interesse gab die massive Importabhängigkeit Europas zu verringern schlug die Kommission vor trotz der scheinbar höheren Kosten ein höheres Energieeffizienzziel von 30% anzustreben. Im Rahmen der Verhandlungen im Europäischen Rat beschlossen die Staats- und Regierungschefs schlussendlich im Oktober 2014 ein unverbindliches Energieeffizienzziel von 27% zu unterstützen. Ein umfassender Vergleich der Kosten und Vorteile der Auswirkungen auf die notwendigen Anstrengungen im Klimaschutz wurde für diese Entscheidung nicht durchgeführt.

Da die Energie- und Klimapolitik gemäß des EU-Vertrags dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unterliegt haben die oben angeführte Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zum Rahmen für

die Klima- und Energiepolitik bis 2030 keinen gesetzgebenden Charakter. Die entsprechenden Richtlinienvorschläge wurden erst 2016 von der Kommission vorgelegt und befinden sich noch in der Gesetzeswerdung nach dem Mitenscheidungsverfahren und sind aktuell in der Bearbeitung durch das EU-Parlament.

Was bleibt, ist Deregulierung mit vielen Masken

Wie aufgezeigt werden konnte wurde durch das Instrument der Besseren Rechtssetzung in den letzten zwei Dekaden auf nationaler und europäischer Ebene eine massive Politik der Deregulierung vorrangetrieben. In einzelnen Fällen konnte durch den massiven Widerstand von politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren manche Angriffe abgewehrt werden. In Summe ist Deregulierung jedoch als zentrale Handlungsrichtlinie der Kommission verankert.

Diese Verankerung ist inzwischen massiv, sysytematisch institutionalisiert, personell und politisch verankert und salonfähig geworden. Erst im November 2015 unterzeichneten Minister aus 19 EU Mitgliedsstaaten inklusive Österreich, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, Slowakei, Spanien und Schweden im Rahmen des Wettbewerbsrates in einem gemeinsamen Brief an den ersten Vizepräsidenten Timmermanns[28] die Festlegung eines europäischen Ziels zur Verringerung der regulatorischen Belastung für Unternehmen. Dieser Schritt von der Reduktion der Bürokratie in der Verwaltung zur Reduktion jeglicher Kosten von Unternehmen für die Einhaltung der bestehenden Gesetze ungeachtet der möglichen volkswirtschaftlichen Effekte ist Deregulierung in seiner Urform die dennoch unter dem Deckmantel „Better Regulation" verkauft wird.

Wie in dem Beispiel aus den Klima- und Energiezielen gezeigt werden konnte, ist die vorgegebene Fokussierung auf regulatorische Kosten selektiv und in vielen Fällen falsch. Der in beiden Beispielen durchgeführte Kosten-Nutzen-Vergleich deckte nicht annähernd alle Kosten und Nutzenkategorien ab und führte schon bei der Inbetrachtnahme nur weniger zusätzlicher Nutzenkategorien zu einer klaren Empfehlung für eine ambitionierte Gesetzesgebung. Umfassendere Analyen wie der sektoreale Fitness-Check der Europäischen Kommission über die bestehenden gesetzlichen Vorgaben für die Raffinerien und mineralölverarbeitende Industrie[29] bestätigte, dass die existierenden Vorgaben verhältnismäßig und den gesamtwirtschaftlichen Nutzen entsprechend sind. Ähnlich bestätigte eine Bestandsaufnahme[30] des britischen Ministeriums für Umwelt, Ernährung und Angelegenheiten des ländlichen Raums im Jahr 2011 ein positives Kosten-Nutzenverhältnis der bestehenden Regulierungen, den Kosten der Regulierung standen die 2,4 fachen Nutzen entgegen.

Exemplarisch, ohne weitere Beweisführung, sei angemerkt, dass weitreichende politische Weichensetzungen wie die Entscheidung zum Brexit ohne Rücksicht auf die ökonomischen Auswirkungen getroffen wurden. Während vor dem Referendum noch Abschätzungen des Britischen

---

[28] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/480401/eu-better-regulation-letter-timmermans.pdf

[29] https://ec.europa.eu/jrc/en/news/publication-sectoral-fitness-check-petroleum-refining-sector

[30] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69226/pb13623-costs-benefits-defra-regulatory-stock110816.pdf

Finanzministeriums veröffentlicht wurden die die Auswirkungen auf eine Reduktion des BIPs von 3.6% bezifferten, wurden seit dem Antritt von Premierministerin May mehrere Studien zwar durchgeführt aber bis dato nicht veröffentlicht[31].

Der Ententest mit Better Regulation

"When I see a bird that walks like a duck and swims like a duck and quacks like a duck, I call that bird a duck." James Whitcomb Riley

Die These des Autors ist, dass selbst wenn die Methoden der Better Regulation zwar theoretisch auch zu einer gesellschaftlichen und volkswirtschaftliche progressiven Gesetzgebung führen könnte, dies aufgrund der zugrundeliegenden politischen Intention, der bestehnenden Datenasymetrie und der politischen Simplifizierung auf die Frage der Umsetzungskosten im Rahmen der politischen Entscheidungsprozesse aber nicht stattfindet und nicht stattfinden kann.

Die Schlussfolgerung ist, dass sich progressive Politik nicht auf die Logik des Bürokratieabbaus und anti-EU-Regulierungs-Rhetorik à la „Better Regulation" einlassen darf, weil sie sonst in den Sinnbildern und neoliberalen Wertvorstellungen aufgerieben wird. Progressive Politik die dem Mehrwert des gemeinsamen solidarischen Handels orientiert ist, kann ziel- und zweckgerichtete Regulierung entwickeln ohne an Kostenargumente aufgerieben zu werden.

[31] http://mollymep.org.uk/2017/08/11/mep-slams-govt-for-hiding-50-studies-impacts-of-brexit/