Roland Jöbstl – Momentum Expose – 15 April 2017 (roland.joebstl@eeb.org)

Wie „Better Regulation“ systematisch Umwelt- und Sozialpolitik untergraebt (und Meinungsvielfalt unterbindet)

Abstract:

Der politische Ruf nach weniger Staat, mehr Privat wird politisch und medial gern mit dem Schlagwort der “Better Regulation“ (dt. Bessere Rechtssetzung) 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 darstellt und durch eine Reduktion auf Kostenargumente systematisch Umwelt- und Sozialpolitik untergräbt.

Exposé:

Demokratische politische Entscheidungsprozesse und die damit verbundenen Verwaltungsabläufe haben durch ihre historische Entwicklung und im Kontext der stattfindenden globalen Arbeitsteilung der Wirtschaftsprozesse ein hohes Maß an Komplexität erreicht. Diese Komplexität ist für einzelne BürgerInnen schwer zu überblicken und führt zu einer Empfindung von Intransparenz, Verordnungswildwuchs und Zunahme von Bürokratie. Als Deutung dieser Zunahme wird 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 schnell auf Widerstand durch WählerInnen trifft, wird 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 hat sich in eine Agenda der Deregulierung entwickelt, 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 zu identifizieren und deren Abbau voranzutreiben. Dies fand unter der Kommission angeführt von Manuel Barroso statt und wurde insbesondere durch die Empfehlungen der so genannten „Stoiber Gruppe“, einer hochrangingen von IndustrievertreterInnen dominierte ExpertInnengruppe vorangetrieben.

Die EU-Kommission hat zuletzt 2016 eine Aktualisierung ihre Richtlinien für die verwaltungsinterne Umsetzung der Better Regulation Prinzipien vorgelegt. Diese Richtlinien sowie dazugehörige „toolbox“ werden von der Kommission bei der Ausarbeitung ihrer Gesetzesvorschläge, der Umsetzungsüberwachung und der Evaluierung berücksichtigt. Die Guidelines sind zwar primär auf die kommissionsinternen Prozesse anzuwenden, haben aber auch signifikante Strahlkraft auf den Europäischen Rat und das Europäische Parlament als Mitgesetzgeber. Dies erfolgt informell-strukturell über den Wissensvorsprung und das exklusive Vorschlagsrecht der Kommission, aber auch formell über

das Inter-Institutional Agreement for Better Law Making (IIABLM). Nach diesem IIABLM haben die Mitgesetzgeber bei etwaigen Änderungen der Kommissionsvorschlaege sich einerseits auf die analyitische Vorarbeit der Kommission zu beziehen sowie andererseits bei signifikanten Änderungen eine äquivalent Analyse bzw ex-ante Wirkungsfolgenabschätzung ihrer Vorschläge vorzuweisen.

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 umfasst, 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 zu verstehen. Sie ist im weiteren Sinne an der nicht-Regulierung von massiven finanz- sozial- und umweltpolitischen Problemen zu erkennen.

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

Im Zusammenhang der Regulierung spielt der Zugang zu Daten eine zentrale Rolle. Regulierung bedeutet, dass wirtschaftliche Akteure ihr Handeln, ihre Prozesse anpassen muessen um Schaden von der Gesellschaft abzuwehren. Diese Anpassungen sind in vielen Faellen mit einmaligen Investitionskosten bzw. wiederkehrenden Betriebskosten verbunden. Für die „betroffenen" Unternehmen sind diese Kosten leicht darstellbar. Die durch Regulierung abgewandten 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 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.

Durch den massiven Widerstand von politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren konnten manche Angriffe abgewehrt werden. In Summe ist Deregulierung als zentrale Handlungsrichtlinie der Kommission verankert.

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