Beteiligungsverfahren und Impact Assessments

Lobbyschlacht in Brüssel

Die Beteiligung von Stakeholdern und die Abschätzung von möglichen Folgen eines Politikvorhabens gehören seit Jahren zu den Instrumenten der Europäischen Kommission. Das Beispiel REACH zeigt, wie unterschiedlich Stakeholder diese beiden Instrumente nutzen.

Von Rebecca Stecker

Die Neuordnung der Chemikalienpolitik in der Europäischen Union gilt inoffiziell als die bisher größte Lobbyschlacht in Brüssel. Dazu hat die EU-Kommission mit ihrer Offenheit gegenüber Folgeabschätzungen (Impact Assessments), Meinungen und Expertisen der Stakeholder selbst beigetragen. Die Offenheit der Kommission lässt sich über zwei Faktoren erklären. Erstens die Komplexität der Thematik, die externes Expertenwissen schlicht unabdingbar machte, und zweitens die Debatte über neue Formen von Governance. Impact Assessments und breit angelegte öffentliche Konsultationen sind nur zwei von mehreren neuen Instrumenten, die die Kommission nach Veröffentlichung des Weißbuchs Governance 2001 eingeführt hat (Europäische Kommission 2001).

Am Beispiel von REACH, kurz für Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals, lässt sich gut zeigen, wie unterschiedlich das Instrument der Konsultation von den verschiedenen Stakeholdern genutzt wird. Nach einer Studie von Persson ließen sich fast 65 Prozent der Teilnehmer an der Konsultation im Internet der Kategorie Industrie zuordnen, 6 Prozent Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Gewerkschaften, 2 Prozent nationalen Verwaltungen sowie 27 Prozent der Kategorie „Andere“ (Persson 2005). Interessant ist auch die Aufsplitterung nach den Kategorien national, regional und international. Die nationalen Akteure dominierten mit 80 Prozent deutlich, in allen Kategorien. Der Kategorie transnational beziehungsweise international wurden 4 Prozent zugeordnet, wobei die NGOs und Gewerkschaften hier mit 15 Prozent vergleichsweise hoch abschnitten.

Die Offenheit der Kommission

An sich ist die Idee der Einbeziehung möglichst vieler Akteure durch die offenen Konsultationen positiv zu bewerten. Die Offenheit und vordergründige Transparenz der Kommission erleichtert es Interessengruppen ihre Anliegen in den Politikgestaltungsprozess einzubringen. Allerdings manifestiert sich durch die gleiche Behandlung aller Akteure eine Ungleichheit. Personell und finanziell starke nationale Interessenverbände dominieren die offenen Konsultationen, wie die Studie zu REACH gezeigt hat (Persson 2005). Es sind gerade nicht die organisierten, europäischen zivilgesellschaftlichen Akteure, die sich an den Konsultationen beteiligten. Offiziell gibt es im Rahmen der Berichte zu den Folgeabschätzungen Leitlinien für Kommissionsmitarbeiter, sich der unterschiedlichen Situationen der Stakeholder bewusst zu sein (Europäische Kommission 2005). Insbesondere bei der Auswertung der Stellungnahmen in öffentlichen Konsultationen soll berücksichtigt werden, dass nicht alle Interessengruppen im gleichen Maße in der Lage sind sich zu äußern und ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen.

Kritik an den Konsultationsstandards

Möglicherweise gewichtet die Kommission intern die Stellungnahmen der zivilgesellschaftlichen Akteure stärker als die größere Anzahl der eingegangenen Standpunkte von nationalen Verwaltungen oder nicht zivilgesellschaftlicher Verbände, wobei dies vonseiten der NGOs bezweifelt wird (Fink 2007). In einer Mitteilung der Kommission über die Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch Europäische Transparenzinitiative, ein Vorhaben, dass sich auch auf das Weißbuch Governance zurückführen lässt, geht die Kommission auf die Kritik an ihren Konsultationsstandards ein. Ein Hauptkritikpunkt seitens der an der Internetkonsultation zu dem Grünbuch der Transparenzinitiative beteiligten Akteure sei die Intransparenz der Berücksichtigung verschiedener Interessen gewesen. „Eine besondere Schwäche sei die Rückmeldung, um deutlich zu machen, wie und in welchem Maße die Bemerkungen von der Kommission berücksichtigt worden sind, und die Einhaltung der Mindestfrist von acht Wochen für die Konsultierung der Öffentlichkeit.“ (Europäische Kommission 2007).

Die Kommission geht allerdings nicht auf diese Kritik ein, sondern schreibt im Gegenteil: „Es besteht (...) nicht die Absicht, in dieser Phase den Inhalt der Konsultationsstandards zu überprüfen“ (Europäische Kommission 2007). Eine Verbesserung der Anwendung ihrer Konsultationsstandards will die Kommission durch die Sensibilisierung des Personals, Best-practice-Austausch über Konsultationsverfahren innerhalb der verschiedenen Generaldirektionen und die Anwendung eines neuen Musters für Konsultationen erzielen (Europäische Kommission 2007). ➜

„Betrachtet man die umfangreiche Einbeziehung der Stakeholder, die Dauer der Konsultationen, die Intensität und die Reichweite ist REACH ein einzigartiger Fall in der Umweltpolitik“

Insgesamt betrachtet ist REACH ein bisher einzigartiger Fall in der Umweltpolitik, was die umfangreiche Einbeziehung der Stakeholder, die Dauer der Konsultationen, die Intensität und die Reichweite angeht. Zu verschiedenen Gelegenheiten und Phasen veranstaltete die Kommission umfangreiche Konferenzen mit Vertretern aus Industrie, umweltpolitischen NGOs, Verbraucherschutzverbänden und anderen Interessenvertretern. So zum Beispiel im Jahr 2001 nach der Veröffentlichung des Weißbuches, im Jahr 2003 vor der Verabschiedung des Vorschlages der Kommission an Ministerrat und Europäisches Parlament sowie 2005 zu Beginn der Anhörungen im Parlament.

Insgesamt gab es rund 40 Folgeabschätzungen zu REACH auf nationaler und internationaler Ebene sowie ein von der Kommission initiiertes Expertengremium mit den Vertretern von Industrie, NGO und Sachverständigen (Hey/Jacob/Volkery 2006). Ein kurzer Vergleich der Impact Assessments zeigt aber, zu welch unterschiedlichen Ergebnissen die jeweiligen Verfasser kommen und wie schwierig dementsprechend die Bewertung jener Impact Assessments ist. Die von der Kommission in Auftrag gegebene Studie zu REACH ermittelte Kosten von 1,4 bis zu rund 7 Milliarden Euro bis 2012, abhängig von der endgültigen Ausgestaltung der Verordnung, mit einem wahrscheinlichsten Wert von 3,7 Milliarden Euro. Der europäische Chemieverband CEFIC hingegen schätzte die Kosten auf zehn bis zwölf Milliarden Euro, eine Studie für das britische Transport- und Umweltministerium kam auf neun Milliarden Euro (Jacob/Volkery 2005). Die Wirtschaftsberatungsgesellschaft KPMG kam in ihrer Studie hingegen zu dem Ergebnis, dass die Folgen von REACH für die Wirtschaft als moderat einzuschätzen sind (KPMG 2005).

Strategische Überlegungen

Aber nicht nur in der Phase der Politikformulierung bezieht die Kommission die Stakeholder mittels Impact Assessments intensiv ein. Ein Begleitleitfaden für die jeweilige nationale Umsetzung, ein Instrument, welches sich in der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie als hilfreich erwiesen hat, soll sich ebenfalls für REACH entwickeln. Seit 2005 arbeiten Multi-Stakeholder-Expertengruppen und Vertreter der nationalen Verwaltungen zusammen unter der Koordination der europäischen Chemieagentur an den Leitfäden (Hey/Jacob/Volkery 2006).

Auch aus strategischen Gründen versuchte die Kommission bei REACH verschiedene Ansätze zu kombinieren, um Herr über wichtige Entscheidungen zu bleiben und über die Einbeziehung der Akteure weiterhin bestimmen zu können. Die Neuordnung der Chemikalienpolitik betraf und betrifft eine enorm große Anzahl an Akteuren auf vertikaler Ebene, beginnend mit lokalen mittelständischen Unternehmen der Chemiebranche sowie lokalen Naturschutzgruppen bis hin zu der Zusammenarbeit zwischen den Umweltausschüssen des EP und der Kommission.

Ebenso betrifft REACH zahlreiche Akteure der horizontalen Ebene, beispielsweise die Institutionen zum Verbraucherschutz, zur Gesundheits-, Umwelt- und Chemikalienpolitik. Die kontinuierliche spezifische und kontextorientierte Arbeit unterstützt die Kommission in der Erarbeitung von technischen Details und macht auf Problemfelder aufmerksam. Wie sie mit dem Input umgeht, bleibt allerdings der Kommission selbst überlassen.

Literatur

Europäische Kommission: Europäisches Regieren. Ein Weissbuch. KOM (2001) 428 endgültig. Brüssel 2001.

Europäische Kommission: Leitfaden zur Folgeabschätzung. SEK (2005) 791. Brüssel 2005

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch Europäische Transparenzinitiative. KOM (2007) 127 endgültig. Brüssel 2007

Fink, M.: Better Regulation – Bessere Rechtsetzung in Europa. Freibrief für den Abbau von Umweltregulation im Namen von Wirtschaftswachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen oder Basis für eine bessere (Umwelt-) Gesetzgebung? Berlin 2007.

Hey, C. / Jacob, K. / Volkery, A.: Better regulation by new governance hybrids? Governance models and the reform of European chemicals policy. Berlin 2006.

Jacob, K. / Volkery, A.: Europäische Rechtsetzung: Die Auseinandersetzungen zur Europäischen Chemikalienpolitik REACH und die Rolle nationaler Regierungen und Akteure im Policy-Prozess. Berlin 2005.

KPMG Business Advisory Services (Hrsg.): REACH – further work on impact assessment. A case study approach. Brüssel 2005. Internet: http://ec.europa.eu/enterprise/reach/docs/reach/kpmg_summary.pdf

Perrson, T.: Democratizing European Chemicals Policy: Lessons from the open consultation on REACH. Mannheim 2005.

Smismanns, S.: Europäische Institutionen und Zivilgesellschaft: Diskurse und Interessen. In: Knodt, M. / Finke, B. (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien. Wiesbaden 2005, S. 105 – 129

AUTORIN + KONTAKT

Rebecca Stecker ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsfeld „Ökologische Produktpolitik“ am Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW).

IÖW, Bergstraße 7, 69120 Heidelberg.
Tel.: +49 6221 649164,
E-Mail: Rebecca.Stecker@ioew.de,
Internet: www.ioew.de

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.