ANDRÁSSY UNIVERSITÄT BUDAPEST

ANDRÁSSY WORKING PAPER SERIES IN ECONOMICS AND BUSINESS ADMINISTRATION

Jonas Jürgens

Die Agenda zur besseren Rechtsetzung der Juncker-Kommission: Wirksamer Beitrag zur Stärkung der Union?

2019

Andrássy Working Paper Series
in Economics and Business Administration
No 40

Jonas Jürgens
Die Agenda zur besseren Rechtsetzung der Juncker-Kommission: Wirksamer Beitrag zur Stärkung der Union?
Andrássy Working Papers in Economics and Business Administration Nr. 40
2019
ISSN 2560-1458

Published and edited by the the Faculty of Economics and Business Administration of Andrássy University Budapest.
Pollack Mihály tér 3.
H-1088 Budapest
Online at: https://www.andrassyuni.eu/forschung/publikationen/andrassy-working-papers-in-economics-and-business-administration

Managing Editor: Martina Eckardt
Email manuscripts to: martina.eckardt@andrassyuni.hu

This series presents ongoing research in a preliminary form. The authors bear the entire responsibility for papers in this series. The views expressed therein are the authors', and may not reflect the official position of the institute. The copyright for all papers appearing in the series remains with the authors.

Author's address and affiliation:
Jonas Jürgens (jonas@juergens-greven.de)

_____

Die Agenda zur besseren Rechtsetzung der Juncker-Kommission: Wirksamer Beitrag zur Stärkung der Union?

Beitrag zur 1. Konferenz für Nachwuchswissenschaftler der Wirtschaftswissenschaften an der Andrássy Universität Budapest 23. - 24. November 2018

Jonas Jürgens
jonas@juergens-greven.de

Abstract:
Im vorliegenden Paper wird die Wirksamkeit der Agenda zur besseren Rechtssetzung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2015 untersucht. Dazu wird zunächst grundsätzlich erläutert, dass die Ziele einer besseren Rechtsetzung eine verstärkte demokratische Legitimation sowie die Gewährleistung einer angemessenen Sachentscheidung durch den Gesetzgeber sind. Diese Ziele werden regelmäßig durch verwaltungsrechtliche Maßnahmen in Form von Gesetzesfolgenabschätzungen verfolgt. Vor dem Hintergrund der bisher üblichen Praxis in Deutschland und Europa, welche die Bewertung der Agenda aus dem Jahr 2015 ermöglicht, wird die Agenda anschließend detailliert untersucht.
Dabei fällt auf, dass insbesondere die prospektiven Gesetzesfolgenabschätzungen im Verfahren zur Entwicklung von Gesetzesinitiativen durch die Kommission umfassend vorgesehen sind. Die maßgeblichen Gesetzesfolgenabschätzungsberichte sowie deren qualitative Absicherung durch den unabhängigen Ausschuss für Regulierungskontrolle werden durch politische Elemente, wie eine obligatorische Validierung, sinnvoll ergänzt. Eine angestrebte erweiterte Anwendung der Gesetzesfolgenabschätzungsberichte konnte allerdings nicht realisiert werden. Die begleitenden Gesetzesfolgenabschätzungen könnten dem europäischen Institutionsgefüge zum Trotz besser ausgebaut sein. Eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung wird durch das mit der Agenda erweiterte REFIT-Programm wiederum umfassend gewährleistet und auch durch die Kommission genutzt. Das politische Kernanliegen, die Reduktion der gesetzgeberischen Tätigkeit, wurde aber nur teilweise umgesetzt. Auch der innovative Ansatz, die Subsidiarität als Werkzeug für die bessere Rechtssetzung zu nutzen, wird nicht konsequent verfolgt. Am Ende stellt der Autor folglich fest, dass die verfahrensrechtliche Absicherung von Gesetzesfolgenabschätzungen zunächst eine hinreichende Realisierung der Ziele der besseren Rechtsetzung garantiert. Die hohen Ansprüche seitens der Kommission werden aber aufgrund der nicht lückenlosen Anwendung dieser Maßnahmen sowie der nicht konsequent verfolgten neuen Ansätze enttäuscht.

Keywords: Europäische Integration, Bessere Rechtsetzung, better regulation, REFIT, Europäische Kommission

JEL Classification: K10, K23, K33, K49

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **I**

1. Einleitung **1**

2. Bessere Rechtsetzung und Gesetzesfolgenabschätzung **1**

2.1. Ansatz/beabsichtigter Effekt besserer Gesetzgebung *2*

2.2. Gesetzesfolgenabschätzungen als Werkzeuge der besseren Rechtsetzung *4*

2.3. Better regulation und Gesetzesfolgenabschätzungen bisher *5*

2.4. Zwischenfazit *8*

3. Die Agenda zur besseren Rechtsetzung der Juncker-Kommission **9**

3.1. Prospektive Gesetzesfolgenabschätzungen *9*

3.1.1. Gesetzesfolgenabschätzungen im Verfahren zur Entwicklung von Gesetzgebungsinitiativen 9

3.1.2. Gesetzesfolgenabschätzungen in der Interinstitutionellen Vereinbarung 15

3.1.3. Gesetzesfolgenabschätzungen und die Taskforce für Subsidiarität, Proportionalität und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ 16

3.2. Begleitende Gesetzesfolgenabschätzungen *18*

3.3. Retrospektive Gesetzesfolgenabschätzungen *18*

4. Fazit **20**

Quellen und Literaturverzeichnis **II**

Rechtsquellenverzeichnis *II*

Weitere Quellen *III*

Literaturverzeichnis *III*

1. Einleitung

Am 1. November 2014 trat mit Jean-Claude Juncker zum ersten Mal ein Kommissionspräsident der Europäischen Union sein Amt an, der sich zuvor als Spitzenkandidat zur Wahl gestellt hatte. Explizites Ziel der Juncker-Kommission war es, in Zeiten der Staatsschulden-, Migrations- und Brexit-Krise, das Vertrauen der Bürger in die Institutionen der Union zurück zu gewinnen. Als ein maßgebliches Instrument dafür sollte die bereits am 19. Mai 2015 vorgestellte Agenda zur besseren Rechtsetzung dienen. In der entsprechenden Mitteilung kündigte die Kommission verschiedene Maßnahmen und Rechtsakte an, um die Qualität der Gesetzesvorhaben und der bestehenden Regulierung auf europäischer Ebene zu verbessern.[1]

Im folgenden Paper sollen diese Maßnahmen daraufhin untersucht werden, ob sie geeignet sind, die legistische Qualität zu erhöhen und damit einen wirksamen Beitrag zur Stärkung der Union leisten können. Um diese Frage zu beantworten, gilt es zunächst den theoretischen und praktischen Hintergrund der Bemühungen um eine bessere Rechtsetzung zu erörtern. Dazu soll im ersten Teil dargelegt werden, was die konkreten Ziele einer besseren Rechtsetzung sind, beziehungsweise welche Probleme durch sie beseitigt werden sollen. Außerdem sollen die dazu üblichen Maßnahmen sowie die bisherige Praxis der EU und Deutschlands (als Beispiel für die mitgliedstaatliche Ebene) in diesem Bereich dargestellt werden. Dieser theoretische und praktische Hintergrund soll es ermöglichen, die Bemühungen der Juncker-Kommission einzuordnen und bewerten zu können.

Im zweiten Teil gilt es dann, die Agenda zur besseren Rechtsetzung der Juncker-Kommission kritisch zu untersuchen. Die einzelnen Maßnahmen müssen vor dem zuvor entworfenen Hintergrund analysiert und bewertet werden.

Abschließend lässt sich im Fazit feststellen, ob die Agenda zur besseren Rechtsetzung aus dem Jahr 2015 die erhoffte Wirkung erzielt. Nur, wenn sie dies vermag, kann sie als ein wirksamer Beitrag zur Stärkung der Union begriffen werden.

2. Bessere Rechtsetzung und Gesetzesfolgenabschätzung

Die Agenda aus dem Jahr 2015 ist kein genuin neues Konzept. Das Vorhaben einer verbesserten Rechtsetzung, also der Steigerung der legistischen Qualität, ist vermutlich so alt wie das Recht selbst. Bei der Gesetzgebung können gleich eine ganze Reihe von Problemen auftreten, die das Recht in der Erfüllung seiner Funktion beeinträchtigen. Die schlichte Unverständlichkeit von Gesetzestexten etwa ist wohl nicht nur dem Juristen bekannt und einfachstes Beispiel für

[1] Europäische Kommission (2015b), S. 1.

schlechte Gesetzgebung. Ein zweites Beispiel ist die übermäßige Regulierung. Eine überbordende Gesetzgebung verkompliziert, schränkt ein und verursacht unnötige Bürokratiekosten. Gerade in Bezug auf die EU kommt immer wieder das Argument der Überregulierung auf. Das Narrativ von Brüssel als „Bürokratiemonster", welches die Krümmung von Gurken[2] und Bananen festlegen will, trat besonders im Wahlkampf um die Brexit-Entscheidung wieder vermehrt auf.

Eine bessere Gesetzgebung soll diese Probleme verhindern oder beseitigen. Bei der besseren Rechtsetzung (im englischen Sprachgebrauch *better regulation*) geht es also zunächst einmal um „gute" Gesetze. Im deutschsprachigen Raum hat sich ein ganzer Bereich der Rechtswissenschaft, die sogenannte Gesetzgebungslehre, diesen Problemen gewidmet.[3] Die Agenda zur besseren Rechtsetzung greift damit ein altbekanntes Problem auf, das theoretisch erschlossen ist.

2.1. Ansatz/beabsichtigter Effekt besserer Gesetzgebung

Die folgende Übersicht von potenziell problematischen Aspekten der Gesetzgebung soll grundsätzlich strukturierend wirken und eine spätere Beurteilung der Juncker Agenda ermöglichen.[4]

1. Als erstes Problemfeld der Rechtsetzung kann die demokratische Legitimation angeführt werden. Dies gilt umso mehr für Regelungen auf europäischer Ebene. Grundsätzlich ist zwar davon auszugehen, dass ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren im Rahmen einer demokratischen Verfassung (oder eines Vertragsgefüges im Falle der EU) eine ausreichende demokratische Legitimation darstellt. In immer komplexeren Sachverhalten entsteht dennoch oft der Eindruck, dass die zuständigen Gesetzgeber ihre Entscheidung formal selbst treffen, inhaltliche Entscheidungen aber auslagern. Eine gute (oder bessere) Rechtsetzung gewährleistet eine umfassende Auseinandersetzung des Gesetzgebers mit den verschiedenen Regelungsmöglichkeiten. Auch bei hoch komplexen Themen muss sich der Gesetzgeber inhaltlich ausreichend genau mit den Regelungsalternativen auseinandergesetzt haben, um eine selbstbestimmte politische Entscheidung zu treffen. Zusätzlich muss dieser Umstand nach

[2] Für die mittlerweile wieder abgeschaffte „Gurkenverordnung" siehe Verordnung (EWG) Nr. 1677/88 der Kommission.
[3] Karpen (2016), S. 577 f. Die Rechtsetzungslehre versteht sich als interdisziplinär und untersucht Rechtsnormen umfassend. Das beinhaltet letztlich auch ein Streben nach wünschenswerten Rechtsnormen und der Untersuchung, wie diese zustande kommen können.
[4] Für eine detaillierte Darstellung der Schwierigkeiten der europäischen Gesetzgebung siehe z.B. Pfeifer (2006), S. 116 ff.

außen kommuniziert werden. Nur dann ist nicht nur die formale, sondern auch die inhaltliche demokratische Legitimation gegeben und für den Bürger erkennbar.[5] Eine durchdachte *better regulation* Agenda muss durch prozessrechtliche Maßnahmen hier ansetzen und einen eigenen Beitrag zur Glaubwürdigkeit und damit zur Qualität der Gesetzgebung leisten.

2. Der wesentliche Ansatz zur Verbesserung der Rechtsetzung ist aber die Gewährleistung einer angemessenen Sachentscheidung durch die Rechtsnorm. Dazu zählt zunächst, dass der Gesetzgeber nur dann tätig wird, wenn eine Erforderlichkeit gegeben ist. Dies ist regelmäßig nicht der Fall, wenn sich der zu regelnde Sachverhalt auf einer niedrigeren Regelungsebene abwickeln ließe oder schlicht keiner Regelung bedarf. Bei der Forderung, eine übermäßige Gesetzgebung zu unterlassen muss aber stets beachtet werden, dass die Erforderlichkeit aufgrund subjektiver Wahrnehmungen unterschiedlich bewertet werden kann. Die Gurkenverordnung etwa, im Volksmund als gesetzgeberischer Unsinn bezeichnet, war eine Forderung des Einzelhandels, dessen Inhalt viele Händler nach der Abschaffung der Verordnung als Teil ihrer Geschäftsbedingungen beibehielten. Nichtsdestotrotz müssen im Rahmen der besseren Rechtsetzung verfahrenstechnische Schritte vorgesehen sein, welche die Feststellung eines echten Regelungsbedarfs garantieren.
Sollte der Bedarf bestehen, muss dann eine angemessene und effektive Regulierung durch den Gesetzgeber vorgenommen werden. Dabei steht außer Frage, dass die Entscheidung, wie die Regulierung ausgestaltet wird, dem Primat der Politik unterliegt. Dennoch kann eine (grundsätzlich juristische) *better regulation* Agenda ihren Teil zu dieser Entscheidung beitragen. So kann sie verfahrensrechtliche Schritte vorsehen, die eine größere Transparenz und Rationalität in den Entscheidungsprozess einbringen.[6] Es geht dabei nicht um eine inhaltliche Bindung des Gesetzgebers, sondern darum, Instrumentarien bereitzustellen, um sachliche und fachliche Problematiken zu erkennen, zu artikulieren und verschiedene Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. So gilt ein Gesetz etwa oft als politisch besonders erfolgreich, wenn es möglichst schnell umgesetzt wurde oder keiner großen öffentlichen Debatte ausgesetzt war. Dies führt allerdings zu einer unzureichenden Bearbeitung des Sachverhalts. Eine gute Gesetzgebung garantiert einerseits das Primat der (legitimen) politischen Interessen sowie deren Umsetzung und andererseits die verfahrensrechtlich notwendigen Schritte, um zu diesem Ergebnis zu kommen.[7]

[5] Blum (2004), S. 113 ff.
[6] Führ (2008), S. 17 ausführlich zur Rationalität als Maßstab im Recht.
[7] Blum (2004), S. 116 ff.

Letztlich müssen die Instrumentarien einer erfolgreichen Agenda zur besseren Rechtsetzung auch noch sicherstellen, dass die kodifizierte politische Entscheidung den vorgesehenen Effekt hat, sprich effektiv ist. Eine gute Gesetzgebung muss deshalb die Wirkung und Effektivität des bestehenden Rechts überprüfen.

Insgesamt kann bessere Rechtsetzung also als ein allgemeiner Programmsatz zur Steigerung der demokratischen Legitimation und als Garantie einer angemessenen sowie effektiven Sachentscheidung begriffen werden.

2.2. Gesetzesfolgenabschätzungen als Werkzeuge der besseren Rechtsetzung

Um diese Ziele zu erreichen, bedarf es konkreter verfahrensrechtlicher Maßnahmen und Instrumentarien im Gesetzgebungsprozess. Grundsätzlich greifen Programme zur besseren Gesetzgebung maßgeblich auf Gesetzesfolgenabschätzungen zurück.[8] Der deutsche Begriff Gesetzesfolgenabschätzung wird dabei umfassend verstanden. Gesetzesfolgenabschätzungen sind weder an eine Phase der Gesetzgebung, noch an eine bestimmte Form, wie etwa eine ökonomische Kosten-Nutzen-Analyse, gebunden. Vielmehr sind alle Maßnahmen, die zur Abschätzung der (potenziellen oder tatsächlichen) Folgen eines bestehenden oder angestrebten Gesetzes dienen, Gesetzesfolgenabschätzungen. Durch die Analyse der Folgen kann der Gesetzgeber dann den erkannten Problemen entgegensteuern.

Entsprechende Maßnahmen sind dabei oft Verwaltungshandeln. Der Gesetzgeber muss zur Leistung dieser Maßnahmen auf einen Apparat zurückgreifen. Regelmäßig sind dies Ministerien oder ähnliche Institutionen. Um Gesetzesfolgenabschätzungen systematisch zu erfassen, werden sie nach ihrer Einsatzphase geordnet. So lassen sich Gesetzesfolgenabschätzungen in drei Kategorien einteilen: die prospektive, begleitende und retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung.[9]

In der prospektiven Folgenabschätzung geht es primär um die Fragen, ob und wie der Gesetzgeber tätig werden soll. Falls überhaupt eine Regelung nötig sein sollte, muss die „richtige“ Regelungsalternative ausgewählt werden. Es gilt also, Zweckmäßigkeit und Wirkung der Alternativen zu ermitteln. Dazu können neben Problem- und Zielanalysen insbesondere auch Konsultationen, Anhörungen sowie Kosten-Nutzen-Analysen eingesetzt werden.[10]

[8] Vgl. etwa Karpenstein (2008), S. 28; Härtel (2006), S. 334 f. mwN.
[9] Vgl. Böhret/Konzendorf (2000), S. 7.
[10] Böhret/Konzendorf (2000), S. 9; bzw. Böhret/Konzendorf (2001), S. 5-88 mit jeweils detaillierter Darstellung der einzelnen Maßnahmen.

Ist eine Regelungsalternative auserkoren und in einem rechtsförmigen Entwurf erfasst, muss dieser Anhand von Prüfkriterien analysiert werden. Ziel dieser begleitenden Phase ist es, ungewollte Nebenwirkungen aufzuspüren und den Entwurf zu optimieren. Dafür kommen Planspiele und Kosten-Folgen-Analysen in Betracht. Diese Maßnahmen werden begleitend zum formalen Gesetzgebungsprozess wahrgenommen.[11]

In der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung betrachtet man dann die Regelung nach Inkrafttreten der Norm. Hier können zum ersten Mal empirische Daten zur Bewertung der Norm erhoben und untersucht werden. So lassen sich Zielerreichungsgrad, Nebeneffekte sowie überbordende Kosten feststellen. Dazu müssen aber Prüfkriterien aufgestellt und in empirischen Untersuchungen überprüft werden.[12] Solche Untersuchungen, so sie denn in Gänze durchgeführt werden, sind entsprechend kompliziert. Allein die Festlegung von Indikatoren für die Zielerreichung kann in manchen Rechtsbereichen äußerst komplex ausfallen.[13]

Die Gesetzesfolgenabschätzung als maßgebliches, praktisches Instrument einer jeden *better regulation* Agenda kann also mannigfaltig auftreten. Methodisch und zeitlich ist sie extrem flexibel und umfasst (wie der Begriff vermuten lassen könnte) nicht nur die Quantifizierung von Kosten. Vielmehr können darunter alle Instrumente verstanden werden, die zur Vorbereitung, Optimierung und nachträglichen Bewertung einer Regelung dienen. Bei der Analyse der Maßnahmen der Juncker-Agenda kann dabei in zweierlei Hinsicht auf die Einteilung in prospektive, begleitende und retrospektive Gesetzesfolgenabschätzungen zurückgegriffen werden: Einerseits kann man die einzelnen Maßnahmen in diesem Raster verständlich ordnen und analysieren, andererseits muss die Agenda alle Bereiche der Gesetzesfolgenabschätzung umfassen, um eine maximale Wirksamkeit zu entfalten.

2.3. Better regulation und Gesetzesfolgenabschätzungen bisher

In den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union besteht seit längerer Zeit eine breite Übung des *better regulation* Ansatzes. Für die Praxis der Mitgliedstaaten soll exemplarisch das entsprechende System Deutschlands untersucht werden.

Deutschland

Bereits in den 80er Jahren gab es erste Bemühungen, eine überbordende Rechtsetzung und die damit verbundenen Kosten für Betroffene zu vermeiden. Es wurden die sogenannten *blauen Prüffragen* entworfen, um die Verantwortlichen für die Nebenwirkungen der angestrebten

[11] Böhret/Konzendorf (2000), S. 14 ff.; bzw. Böhret/Konzendorf (2001), S. 89-252.
[12] Böhret/Konzendorf (2000), S. 19 ff.; bzw. Böhret/Konzendorf (2001), S. 253-312.
[13] Für solch eine retrospektive Analyse eines Rechtsaktes siehe etwa Ziekow/Debus/Musch (2013).

Regulierung zu sensibilisieren.[14] Eine erste Expertengruppe wurde 1997 mit dem Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ tätig, dessen Abschlussbericht 1999 in das Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ einging.[15] Der Mandelkernbericht aus dem Jahr 2001 schlug den Mitgliedstaaten sowie der EU-Kommission konkrete Maßnahmen vor, wie eine bessere Rechtsetzung erreicht werden kann und bezeichnete eine gute Gesetzgebung als zentrales öffentliches Gut.[16] Im selben Jahr legte das Bundesinnenministerium das „Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung“ [17] vor, in dem detailliert verwaltungstechnische Maßnahmen aufgezeigt werden, um eine gute Rechtssetzung zu garantieren.

Verfahrensrechtlich sind die wesentlichen Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung in Deutschland in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verankert. Gemäß § 42 Abs. 1 GGO müssen die jeweils zuständigen Bundesministerien jeden Gesetzesentwurf mit einer Begründung versehen. Diese Begründung muss unter anderem die Zielsetzung und Notwendigkeit der Initiative, die Erwägung der Alternativen, die Einführung von Mitteilungspflichten (Bürokratiekosten für Unternehmen) und die Gesetzesfolgen aufzeigen (§ 43 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4, 5 GGO). Durch diese verpflichtende Darstellung ist das Ministerium gezwungen Gesetzesfolgenabschätzungen durchzuführen. Die Aufzählung der einzelnen darzustellenden Elemente und die Abschätzung der Gesetzesfolgen ist dabei eine Doppelung. So wird aus der Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung des Innenministeriums deutlich, dass die Gesetzesfolgenabschätzung gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 5 iVm. § 44 GGO die ebenfalls aufgezählten Maßnahmen (Darstellung der alternativen Regelungsmöglichkeiten, Zielsetzung und Notwendigkeit der Initiative, Untersuchung von entstehenden Kosten, etc.) bereits umfasst.[18] So werden im Rahmen der geforderten Gesetzesfolgenabschätzung insgesamt fünf Schritte vorgenommen. Zunächst gilt es, in einer Analyse des Regelungsfeldes einen Regelungsbedarf aufzuzeigen.[19] Anschließend muss im zweiten Schritt eine Zielbeschreibung der angestrebten Regulierung vorgenommen werden. Danach werden im dritten Schritt unterschiedliche Regelungsalternativen entwickelt, welche im vierten Schritt bewertet werden. Dabei gilt es dann, die in § 44 GGO ausführlich vorgeschriebenen finanziellen Auswirkungen auf Haushalt und Betroffene darzustellen, wozu

[14] Veit (2010), S. 99.
[15] Veit (2010), S. 43.
[16] Danner (2012), S. 70; Bundesministerium des Inneren (2002), S. 16.
[17] Böhret/Konzendorf (2001).
[18] Bundesministerium des Inneren (2009), S. 5.
[19] Bundesministerium des Inneren (2009), S. 6 f.

unter anderem das Standardkostenmodell genutzt wird.[20] Konsultationen von externen Experten spielen besonders bei der Entwicklung der Regelungsalternativen sowie deren Bewertung eine Rolle.[21]

Die so vorgenommenen Gesetzesfolgenabschätzungen werden mitsamt der Gesetzesinitiative anschließend vom unabhängigen „Nationalen Normenkontrollrat" überprüft.[22] Dieses unabhängige, aus acht Experten bestehende Gremium legt der Initiative eine entsprechende Stellungnahme bei, die das Gesetzgebungsvorhaben im weiteren Verlauf begleitet. Den Gesetzesfolgenabschätzungen wird also eine Ebene der Qualitätssicherung hinzugefügt.

Neben diesen rein verfahrenstechnischen Maßnahmen wird ein politischer Fokus auf den Bürokratiekostenabbau gelegt. Nach bereits zwei Bürokratieabbaugesetzen im Jahr 2007 besteht laut aktuellem Koalitionsvertrag die Absicht, durch ein drittes Gesetz die Lasten für Unternehmen und Bürger weiter zu senken.[23] Außerdem gilt für sämtliche Vorhaben der Bundesregierung die „one-in-one-out" Regelung,[24] die in den Jahren 2015 bis 2017 den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft um rund 1,5 Milliarden Euro reduziert haben soll.[25] Passend zu dieser Fülle von Programmen und Maßnahmen besteht aufgrund entsprechender BVerfG-Judikatur bei Einführung neuer Gesetze eine Abwägungs- und Prognosepflicht sowie eine fortdauernde Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht für bestehende Regelungen.[26]

Es lässt sich also ohne Zweifel feststellen, dass der Programmsatz der besseren Rechtsetzung in Deutschland seinen Weg aus der Theorie in die Praxis gefunden hat.

Europa

Auch auf europäischer Ebene gab es ab Mitte der 80er Jahre erste Bemühungen um eine verbesserte Rechtsetzung. Erwähnenswert ist etwa die Einführung von „Folgenabschätzungsbögen" bezüglich Kosten für KMU bei Vorschlägen der Dienststellen der Kommission im Jahr 1986.[27] In den 2000er Jahren folgten weitere Initiativen für eine verbesserte Rechtsetzung. So wurde 2002 eine neue Methode der ex-ante Folgenabschätzung eingeführt und 2003 eine erste interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission zur „Bessere(n) Rechtsetzung" verabschiedet. In den Jahren 2010 und 2012 wurde

[20] Kersten in Maunz/Dürig (2018), Art. 76 GG, Rn. 37.
[21] Bundesministerium des Inneren (2009), S. 9, 13.
[22] Seckelmann (2010), S. 214 f.
[23] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, Zeile 396, 1921, 2860 ff.
[24] Welche 2014 mit der so genannten Bürokratiebremse eingeführt wurde und vorsieht, dass neue Belastungen nur dann eingeführt werden dürfen, wenn alte im gleichen Umfang abgebaut werden.
[25] Bundesregierung, Die Bürokratiebremse „One in, one out-Regel".
[26] Härtel (2006), S. 336.
[27] Härtel (2006), S. 340.

das Verwaltungsinnenrecht der Kommission aktualisiert und ausgebaut.[28] Neben den dort beschriebenen regulären Verfahren zur Qualitätssicherung traten eine Reihe von außerplanmäßigen Bemühungen, wie etwa die Einsetzung Edmund Stoibers als Anti-Bürokratie-Beauftragten der Kommission, hinzu. Eine Rechtspflicht zur Abschätzung der Folgen der Gesetzgebung, wie sie etwa im Grundgesetz besteht, bleibt im EU-Primärrecht allerdings strittig.[29]

Auf europäischer Ebene besteht folglich eine große Anzahl von Rechtsakten der Kommission, die verfahrensrechtliche Schritte zur Qualitätssicherung des EU-Rechts vorsehen. Diese haben zwar keine unmittelbare Außenwirkung, binden die Kommissionsdienststellen als Innenrecht aber deshalb nicht weniger.[30] In diesem Dschungel aus Initiativen, Mitteilungen, Abkommen und Richtlinien wird klar, dass *better regulation* als *work in progress* verstanden werden muss, dessen neuestes Kapitel die Agenda zur besseren Rechtsetzung darstellt.[31]

Wesentliches Ziel der Agenda war dabei der Ausbau von Konsultationen und Gesetzesfolgenabschätzungsberichten.[32] Die Agenda sollte durch die konsequentere Anwendung dieser Instrumente bessere Ergebnisse liefern. Außerdem lag der Fokus der bis dahin betriebenen Gesetzesfolgenabschätzungen oft auf einfachen Kosten-Nutzen-Analysen, die trotz einer gewissen Unverzichtbarkeit als alleiniger Maßstab ungeeignet sind.[33] Eine entsprechende Ergänzung dieser Instrumentarien sollte sich also in den neuen Grundlagen der besseren Rechtsetzung finden lassen.

2.4. Zwischenfazit

Ausgehend vom theoretischen Hintergrund der besseren Rechtsetzung und der langjährigen Praxis auf nationaler wie europäischer Ebene muss die Agenda aus dem Jahr 2015 in der Lage sein, redaktionelle Qualität, „inhaltliche“ demokratische Legitimation und eine sachgerechte Entscheidung durch die europäische Gesetzgebung zu gewährleisten. Dazu müssen Gesetzesfolgenabschätzungen verfahrensrechtlich ausreichend abgesichert und implementiert werden. Außerdem müssen sämtliche Phasen der Gesetzgebung umfassend durch Maßnahmen zur Gesetzesfolgenabschätzung unterstützt werden. Die Praxis in Deutschland zeigt, dass diese Maßnahmen durch eine unabhängige Qualitätskontrolle und politische Aspekte ergänzt werden können. Sollte die Agenda zur besseren Rechtsetzung diese Anforderungen erfüllen und in

[28] 2009 wurden ebenfalls die Leitlinien zur Folgenabschätzung erneuert; Schroeder (2016), S. 193.
[29] Siehe dazu etwa Härtel (2006), S 336; Lund (2011), S. 87; Schroeder (2016), S. 196 f.
[30] Mit Ausnahme der interinstitutionellen Vereinbarung, siehe Schroeder (2016), S. 194.
[31] Lund (2011), S. 88.
[32] Pachl (2015), S. 376; Schroeder (2016), S. 193 f.
[33] Purnhagen/Feindt (2015), S. 362.

Gänze ein lückenloses verfahrensrechtliches und politisches System zur Sicherung und Steigerung der legistischen Qualität installiert haben, kann sie einen wirksamen Beitrag zur Stärkung der Europäischen Union darstellen.

3. Die Agenda zur besseren Rechtsetzung der Juncker-Kommission

Mit der Juncker-Agenda wollte die Kommission im Bereich der besseren Rechtsetzung „weiter gehen". Es ist sogar die Rede von einem „Neubeginn für Europa", der sich letztlich auch in der besseren Rechtsetzung widerspiegeln sollte.[34]

Das *better regulation package* umfasst fünf konkrete Vorhaben: Es wurde eine neue *guideline* für die Gesetzesfolgenabschätzung inklusive neuer *toolbox*, eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung, ein Ausschuss für Regulierungskontrolle, die neue REFIT-Plattform sowie eine Taskforce für Subsidiarität, Proportionalität und „Weniger, aber effizienteres Handeln" installiert. Die drei Phasen der Gesetzesfolgenabschätzungen sollen bei deren Untersuchung als Analyseraster dienen.

3.1. Prospektive Gesetzesfolgenabschätzungen

Neue Maßnahmen zur prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung lassen sich insgesamt in drei Bereichen finden. Die meisten Instrumentarien werden im kommissionsinternen Verfahren zur Entwicklung neuer Gesetzgebungsinitiativen angewandt. Außerdem finden sich Elemente im neuen interinstitutionellen Abkommen und auch die angesprochene Taskforce verfolgt teilweise einen prospektiven Ansatz.

3.1.1. Gesetzesfolgenabschätzungen im Verfahren zur Entwicklung von Gesetzgebungsinitiativen

Die Kommission führt seit 2002 Gesetzesfolgenabschätzungen durch. Dazu wurden über die Jahre die entsprechenden Innenrechtsakte eingeführt und immer wieder aktualisiert. Im Rahmen der Agenda von 2015 wurden die entsprechenden Leitlinien (*guidelines*) erneut überarbeitet.

Das aktuelle Dokument „Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung"[35] enthält die Grundsätze, denen die Kommission „bei der Ausarbeitung neuer Initiativen und Vorschläge sowie bei der Umsetzung und Bewertung bestehender Rechtsvorschriften folgt".[36]

[34] Europäische Kommission (2015b), S. 2, 3.
[35] European Commission SWD(2017) 350 final.
[36] Auffällig ist hier die Einteilung in die drei Phasen der auch in der Theorie gefolgt wird. Europäische Kommission, Bessere Rechtsetzung: Leitlinien und Instrumentarien, Internetauftritt.

Inhaltlich verpflichten diese Leitlinien die Kommission zu Gesetzesfolgenabschätzungen für jede Gesetzgebungsinitiative von der ein erheblicher sozialer, ökonomischer oder ökologischer Einfluss zu erwarten ist.[37] Diese Bedingung gilt nicht nur für Initiativen für die ordentlichen Rechtsakte, sondern ebenfalls für Rechtsakte ohne Gesetzescharakter sowie Durchführungsrechtsakte. Diese Erweiterung des Anwendungsbereiches durch die Aktualisierung der Leitlinien ist eine zu begrüßende Neuerung. Viele signifikante Entscheidungen werden unterhalb des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens getroffen und bislang ohne Gesetzesfolgenabschätzungen durchgeführt.[38] So sind im Jahr 2017 nur 27 ordentliche Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen worden, während allein die Kommission 49 delegierte Verordnungen und 323 Durchführungsverordnungen (nur Basisrechtsakte, keine Änderungsrechtsakte) verabschiedete.[39]

Falls die Kommission von einem erheblichen Einfluss des Rechtsaktes ausgeht, muss sie in allen Phasen Gesetzesfolgenabschätzungen durchführen. Die zu ergreifenden Maßnahmen werden in der *toolbox*, welche ein Teil der Leitlinien ist, technisch präzisiert. Über eine mangelnde Handreichung zur Durchführung der Maßnahmen lässt sich bei einem Umfang von 90 Seiten Leitlinien und 540 Seiten *toolbox* wahrlich nicht klagen. Darin werden zunächst Schritte vorgegeben, um bereits in der Phase der Vorbereitung eine bessere Auswahl und Planung der Regulierungsvorhaben zu garantieren. Dazu sollen Roadmaps genutzt und nur Initiativen mit politischer Validierung fortgeführt werden. Die Validierung dient der Fokussierung auf die „dringenden", politisch priorisierten Themen.[40] Wer eine Initiative validieren kann, hängt von der Qualifizierung der Initiative als „major" oder „other" ab, wobei die „major" Initiativen durch das jährliche Arbeitsprogramm der Kommission bestimmt werden. Bei den vorrangigen („major") Initiativen ist eine Validierung durch den zuständigen Kommissar, Vize-Präsidenten und ersten Vize-Präsidenten der Kommission notwendig. Diese kann durch Einträge in das elektronische System zur Vorbereitung von Rechtsakten („d*e*cide") vorgenommen werden. Andere Vorhaben bedürfen lediglich der Validierung durch einen Generaldirektor.[41]

[37]European Commission SWD(2017) 350 final, S. 15, „likely to have significant, social or economic impact".
[38] Siehe auch Schroeder (2016), S. 206 mwN.
[39] Siehe EUR-Lex: Legal acts – statistics (Quellenverzeichnis "Weitere Quellen")
[40] Siehe etwa Europäische Kommission (2016), S. 1: „Wir haben uns zum Ziel gesetzt, ambitioniert an die wichtigen Themen heranzugehen und uns in Detailfragen zurückzuhalten, indem wir unsere Anstrengungen vorrangig auf die Fragen richten, die unsere Bürgerinnen und Bürger bewegen und dringend ein Handeln auf EU-Ebene erfordern, und den Mitgliedstaaten die Verantwortung in den Bereichen überlassen, in denen nationale Maßnahmen sinnvoller sind."
[41] European Commission SWD(2017) 350 final, S. 12.

Durch das neu eingeführte Element der Validierung wird die rein verfahrenstechnische Gesetzesfolgenabschätzung mit einem politischen Element kombiniert. Die politische Priorisierung bestimmter Vorhaben stellt eventuell die "europäische Notwendigkeit" für eine wirksame *better regulation* Agenda dar. Dem Nationalstaat wird kaum vorgeworfen, dass gewisse Politikbereiche überhaupt durch ihn reguliert werden. Regelmäßig wird lediglich schlechte oder übermäßige Regulierung, nicht aber das grundsätzliche Bestehen einer gesetzlichen Regelung, moniert. Im Falle der Union trifft die Kritik oft aber schon die Absicht, überhaupt regulatorisch vorzugehen. Die Kommission versucht dieser Kritik folgerichtig durch ein entschlacktes Regierungsprogramm entgegenzuwirken. Zwar ist in der Untersuchung des deutschen Systems deutlich geworden, dass der politische Fokus auf den Bürokratieabbau nicht neu ist, dennoch wird dadurch der klassische Ansatz der besseren Rechtssetzung sinnvoll ergänzt und so seine Wirksamkeit erhöht.

Die Kommission präsentiert diesem Ansatz entsprechend Daten, nach denen die politische Priorisierung mittlerweile umgesetzt wurde. In der Mitteilung über die Vollendung der Agenda für bessere Rechtsetzung wird etwa suggeriert, dass man die jährlichen Initiativen von rund hundert im Jahr 2014 auf jährlich zehn bis zwanzig in den Jahren 2015 bis 2017 reduziert habe.[42] Dabei werden für das Jahr 2014 allerdings einfache Initiativen angegeben und ab dem Jahr 2015 die neu geschaffenen vorrangigen („major“) Initiativen. Diese neu geschaffene Kategorie umfasst aber schlichtweg nicht alle Initiativen. Auch im Jahr 2016 sah das Arbeitsprogramm der Kommission lediglich 23 vorrangige Initiativen vor.[43] Daten des Parlaments belegen aber, dass tatsächlich 117 legislative Vorschläge allein für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren angenommen wurden.[44] Die neu eingeführte Kategorie von vorrangigen Initiativen fasst lediglich eine Mehrzahl von konkreten Vorhaben in einem Paket zusammen. Die Arbeitsprogramme der Kommission sehen daher stark verschlankt aus, lassen aber keine Aussage zur tatsächlichen Reduzierung der Vorschläge zu. Dennoch besteht wohl insgesamt eine quantitative Abnahme von Regulierungsvorhaben, wenn auch nicht in dem von der Kommission propagierten Ausmaß.[45]

Ist die angestrebte Initiative politisch validiert, müssen die zuständigen Kommissions-Dienststellen den rechtsförmigen Entwurf erarbeiten. Dabei sollen insbesondere die Maßnahmen der Stakeholder-Konsultationen und der Gesetzesfolgenabschätzungsberichte (*impact assessment reports*) zur Anwendung kommen.[46] Die

[42] Europäische Kommission (2017a), S. 5.
[43] Europäische Kommission (2015a).
[44] Europäisches Parlament (2017), S. 4.
[45] Vgl. Impact Assessment Institute (2017), S. 9 ff.; Heath/Solletty (2018).
[46] Vgl. Schroeder (2016), S. 206.

Gesetzesfolgenabschätzungsberichte sind dabei den Gesetzesfolgenabschätzungen nach der deutschen GGO sehr ähnlich. Es gilt zunächst eine Problemfeldanalyse durchzuführen und eine klare Zielsetzung zu formulieren.[47] Anschließend müssen verschiedene Regelungsalternativen entworfen werden.[48] Diese werden dann bezüglich ihrer sozialen, ökonomischen und ökologischen Auswirkungen analysiert.[49] Anschließend werden die unterschiedlichen Regelungsalternativen verglichen und bewertet. Bei dieser Bewertung werden wie im deutschen System interne und externe Bewertungen durch Konsultationen erhoben und in Betracht gezogen.[50] Diese ersten Konsultationen können zwar relativ frei, also ohne detaillierte verfahrensrechtliche Vorgaben, durchgeführt werden, sind aber im späteren Gesetzesfolgenabschätzungsbericht aufzuführen und zu erläutern.

Dieser Bericht muss außerdem sämtliche Ergebnisse der vorgehend beschriebenen Schritte aufschlüsseln und infolge dieser eine Regelungsmöglichkeit vorschlagen. Dabei sollen die Policy-Optionen soweit möglich mit quantifizierten Kosten versehen werden.[51] Am Ende steht ein detaillierter Gesetzesfolgenabschätzungsbericht, der den Initiativen beigelegt wird.

Nicht zuletzt aufgrund der äußerst umfangreichen *toolbox* und den heterogenen Regelungsvorhaben fällt die Ausführung und Qualität dieser Folgenabschätzungen sehr unterschiedlich aus.[52] Dass der Folgenabschätzungsbericht und die Konsultationen letztlich immer einen substantiellen Beitrag zur sachgerechten und angemessenen politischen Entscheidung leisten, kann nicht garantiert werden. Bei angedachter Ausführung sind sie aber sicherlich dazu geeignet. Ihre verfahrensrechtliche Positionierung und Ausgestaltung in den Leitlinien und Instrumentarien ist darüber hinaus umfassend und angemessen. Die detaillierten Vorgaben für die Folgenabschätzungen fallen jedenfalls nicht unter das Niveau der mitgliedstaatlichen Praxis.

Allerdings war es das erklärte Ziel der Agenda, die Anzahl der Gesetzesfolgenabschätzungen deutlich auszubauen. Aktuell zugängliche Daten zeigen aber, dass nur ein Teil der Initiativen der Kommission wirklich einer Folgenabschätzung unterzogen werden. So wurden 2016 insgesamt 117 eingereichte Gesetzesinitiativen angenommen aber nur 63 Folgenabschätzungsberichte verfasst.[53] Bezieht man nun die delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte mit ein, verschlechtert sich das Bild enorm. So verabschiedete die

[47] European Commission SWD(2017) 350 final, S. 18 ff.
[48] European Commission SWD(2017) 350 final, S. 20 ff.
[49] European Commission SWD(2017) 350 final, S. 23.
[50] European Commission SWD(2017) 350 final, S. 14.
[51] European Commission SWD(2017) 350 final, S. 14.
[52] Schroeder (2016), S. 202 f.
[53] Europäisches Parlament (2017), S. 4.

Kommission 2016 zusätzlich 587 neue delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtakte. Auch wenn bei diesen Rechtsakten ohne Gesetzescharakter wahrscheinlich nur im Ausnahmefall der geforderte signifikante Einfluss zu erwarten ist, hat die Ausweitung der Pflicht zum Folgenabschätzungsbericht keinen wirklichen Effekt. Auch in den Jahren 2017 (52 Berichte) und 2018 (81 Berichte) ist keine grundsätzliche Steigerung der Anzahl von Folgenabschätzungsberichten im Vergleich zu den Vorjahren eingetreten: [54]

Jahr	Berichte
2005	74
2006	67
2007	98

Jahr	Berichte
2008	122
2009	83
2010	58

Jahr	Berichte
2011	138
2012	72
2013	104

Jahr	Berichte
2014	59
2015	17
2016	63

Die hier dargestellte Anzahl der Berichte muss natürlich relativ zu den in den Gesetzgebungsprozess eingebrachten Initiativen gesehen werden, über die keine unmittelbaren Daten vorliegen. Dennoch kann vor dem Hintergrund, dass die Anzahl der Regulierungsvorhaben nicht im angestrebten Umfang zurückgegangen ist, während die Anzahl der Folgenabschätzungsberichte nicht stieg, der wesentliche Ausbau der Folgenabschätzungen bezweifelt werden. Eine gesteigerte Wirksamkeit der Bemühungen um eine bessere Rechtsetzung aufgrund einer umfangreicheren Anwendung ihrer Maßnahmen kann also nicht festgestellt werden.

Bevor die Gesetzgebungsinitiativen abschließend dienststellenübergreifende Konsultationen durchlaufen und dann von der Kommission beschlossen werden,[55] müssen die Folgenabschätzungsberichte durch das neu eingeführte *Regulatory Scruteny Board* (RSB) angenommen werden. Diese Qualitätskontrolle zur Vereinheitlichung der Standards und Verfahren ist sehr zu begrüßen. Der neu eingerichtete Ausschuss löste den bereits seit 2007 bestehenden Ausschuss für Folgenabschätzungen ab. Wesentliche Aufgaben des Ausschusses sind die Bewertung von, Stellungsnahmen zu und Annahme der Folgenabschätzungsberichte der Kommission sowie den Evaluierungen und Fitness-Checks im Rahmen der REFIT-Plattform.[56]

[54] Europäische Kommission, Liste mit Folgenabschätzungen und dazugehörigen Stellungnahmen des Ausschusses für Regulierungskontrolle (Quellenverzeichnis, weitere Quellen).
[55] Zum Ablauf des Verfahrens siehe etwa die Abbildung 1 in European Commission SWD(2017) 350 final, S. 13.
[56] Beschluss des Präsidenten der Europäischen Kommission, COM(2015) 3263 final. Art. 2.

Der Ausschuss setzt sich aus drei externen Experten, drei Kommissionsbeamten und dem Vorsitzenden, der nach Vorschlag des Kommissionspräsidenten von der Kommission bestimmt wird, zusammen. Gemäß der Entscheidung über die Einrichtung und der *rules of procedure*[57] ist der Ausschuss in seinen Entscheidungen vollkommen unabhängig von der Kommission. Formal ist das RSB dem Generalsekretariat der Europäischen Kommission unterstellt. Auch die externen Experten werden als EU-Beamte angestellt.[58]

Die Bedeutung des Ausschusses liegt in dem Umstand begründet, dass ohne seine Zustimmung zu den Folgenabschätzungsberichten keine Rechtsetzungsinitiative beschlossen werden kann. Erst wenn der Ausschuss den Folgenabschätzungsbericht positiv bewertet, kann dieser mit den Anmerkungen des RSB zusammen auf die nächste Verfahrensstufe geleitet und letztlich von der Kommission angenommen werden.[59] Folgenabschätzungsbericht, Stellungnahme des RSB und die Initiative werden dann zusammen veröffentlicht.

Grundsätzlich ist die Qualitätssicherung durch einen unabhängigen Ausschuss zu begrüßen. Auch die obligatorische Zustimmung des RSB zu allen Folgenabschätzungen scheint sinnvoll. Eine Qualitätssicherung, die nur beratende Funktion hat, wird schließlich nicht wirksam arbeiten können. Hier geht die EU im Vergleich zu Deutschland, wo der Nationale Normenkontrollrat ausschließlich beratend tätig wird, konsequenter vor. Auch die Zusammensetzung mit mindestens drei externen Experten ist durchdacht. Der Ausschuss ist angehalten möglichst viele Entscheidungen im Konsens zu treffen, kann aber mit einfacher Mehrheit entscheiden. Bei drei zu drei (regulären) Stimmen entscheidet der Vorsitzende, ein Generaldirektor der Kommission.[60] In dieser Kombination wird die Bedeutung der notwendigen Zustimmung des Ausschusses allerdings geschwächt. Trotz Unabhängigkeit des RSB ist er durch seine Besetzung stark an die Kommission gebunden. In kritischen Momenten besteht daher die Gefahr, eine wirkliche Kontrolle zugunsten politischer Erwägungen der Kommission zu unterlassen. Die Kombination von Besetzung, Entscheidungsverfahren und Befugnissen lässt zumindest berechtigte Zweifel an der Wahrnehmung der Qualitätskontrolle zu. Dennoch ist die Einsetzung und Ausgestaltung einer Ebene der Qualitätssicherung durch den RSB ausreichend zu würdigen. Der verfahrensrechtliche Druck zur angemessenen Sachentscheidung wird dadurch weiter erhöht.

Nach dieser letzten Hürde in Form des RSB kann eine Gesetzgebungsinitiative dann förmlich durch die Kommission beschlossen werden. Obwohl damit der wesentliche

[57] Rules of Procedure of the Regulatory Scrutiny Board, Art. 2.
[58] Beschluss des Präsidenten der Europäischen Kommission, COM(2015) 3263 final, Art. 1, 3 Abs. 5.
[59] European Commission SWD(2017) 350 final, S. 14, 16; Schroeder (2016), S. 203.
[60] Rules of Procedure of the Regulatory Scrutiny Board, Art. 7.

Zuständigkeitsbereich der Kommission im Gesetzgebungsverfahren endet und den Gesetzesfolgenabschätzungen durch die Kommission eine Grenze gesetzt wird, lassen sich der Agenda zur besseren Rechtsetzung weitere Maßnahmen zuordnen.

3.1.2. Gesetzesfolgenabschätzungen in der Interinstitutionellen Vereinbarung

Ein zentrales Anliegen der Juncker-Agenda war von Beginn an die Ausfertigung einer neuen interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission über eine bessere Rechtsetzung. Diese wurde im April 2016 verabschiedet. Auffällig ist die im Gegensatz zu den Leitlinien und Instrumentarien für eine bessere Rechtssetzung hier gegebene Außenrechtswirkung.

Als ersten inhaltlichen Punkt wollen die Organe ihre gemeinsame (mehrjährige und jährliche) Programmplanung besser koordinieren und ausbauen. Dieses Vorhaben korrespondiert mit den Aussagen der Kommission, sich auf wesentliche Gesetzgebungsvorhaben zu beschränken. Die Kommission verpflichtet sich, im Dialog mit Rat und Parlament, ihre Jahresplanung transparent zu gestalten. Der beabsichtigten politischen Validierung von Gesetzesinitiativen kann dies sehr dienlich sein.[61]

Die Kommission verpflichtet sich außerdem (inhaltsgleich mit den Leitlinien), „ihre Gesetzgebungsinitiativen und Initiativen ohne Gesetzgebungscharakter, delegierten Rechtsakte und Durchführungsmaßnahmen, bei denen mit erheblichen wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Auswirkungen zu rechnen ist, einer Folgenabschätzung zu unterziehen“.[62]

Der letzte relevante Punkt der Vereinbarung (in Bezug auf die prospektiven Gesetzesfolgenabschätzungen) bezieht sich auf die neuerdings der Gesetzesfolgenabschätzung unterworfenen delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte. Diese Rechtsakte nach Art. 290, 291 AEUV werden von den Organen als Mittel für eine bessere Rechtsetzung verstanden. In der Praxis des Europarechts spielen beide Rechtsakte ernstzunehmende Rollen. Vereinfacht gesagt werden der Kommission bei Durchführungsrechtsakten Befugnisse eingeräumt, um eine einheitliche Umsetzung von EU-Recht zu gewährleisten. Dazu muss das sogenannte Komitologieverfahren durchlaufen werden, in dem die Kommission Experten-Ausschüsse der Mitgliedstaaten anhört. Bei delegierten Rechtsakten ermächtigt der Gesetzgeber die Kommission (meist technische) Einzelheiten selbst regulativ festzulegen. Die Organe einigen sich in der Vereinbarung auf verfahrensrechtliche Schritte, um die

[61] Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung, Nr. 5 ff.
[62] Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung, Nr. 13.

Zusammenarbeit und die Qualität dieser Rechtsakte zu steigern. Eine Verschlankung des mit den Durchführungs- und delegierten Rechtsakten verbundenen massiven Verwaltungsaufwands stellt zweifelsohne einen Fortschritt dar.

3.1.3. Gesetzesfolgenabschätzungen und die Taskforce für Subsidiarität, Proportionalität und „Weniger, aber effizienteres Handeln"

Als weitere Maßnahme der Juncker-Kommission für eine bessere Rechtsetzung muss auch die Taskforce für Subsidiarität, Proportionalität und „Weniger, aber effizienteres Handeln", welche durch Beschluss des Kommissionspräsidenten vom 14.11.2017 eingerichtet wurde, begriffen werden.

Die Taskforce unter dem Vorsitz von Frans Timmermanns bestand aus sechs weiteren Mitgliedern: drei aus nationalen Parlamenten und drei aus dem AdR.[63] Die Gruppe traf sich ab Januar 2018 monatlich und veröffentlichte am 10.7.2018 ihren Abschlussbericht.

Dieser gibt neun *recommendations* ab und bezieht sich dabei auf die drei, von Präsident Juncker bei Einberufung der Taskforce gestellten Fragen. Erstens: Wie können Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in der Arbeit der EU-Organe besser realisiert werden? Zweitens: Existieren Politikbereiche, in denen es sinnvoll wäre, die Kompetenz zu politischen Entscheidungen und/oder deren Umsetzung auf die Ebene der Mitgliedstaaten zurück zu übertragen? Drittens: Gibt es Möglichkeiten regionale und lokale Behörden besser in die Vorbereitung oder Weiterverfolgung der Politik der EU einzubinden?[64]

Die erste und dritte Frage gehen stark in Richtung einer verfahrenstechnischen Einbeziehung der nationalen Parlamente und Behörden. Die Taskforce fordert dazu einen grundsätzlich neuen Arbeitsprozess der Gesetzgebung. Subsidiarität wird hier nicht primär als die bestimmte Verteilung der Kompetenzen zwischen den Regierungsebenen verstanden, sondern in deren besseren und besser abgestimmten Zusammenarbeit. So schlägt die Taskforce etwa vor, bei den Folgenabschätzungen der Kommission die regionalen Eigenheiten einfließen zu lassen, um die tatsächlichen Folgen vor Ort bestimmen zu können sowie die lokale Expertise schon in der Vorbereitung der Initiativen stärker mit einzubeziehen.[65] Außerdem soll nicht nur eine bessere Verwirklichung von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit erreicht, sondern diese auch offensiv präsentiert werden.[66]

Diese Maßnahmen begreift die Taskforce als Teil der Agenda zur besseren Rechtsetzung. So dient das Prinzip der Subsidiarität unmittelbar der Legitimation der Union. Nur wenn überhaupt

[63] Siehe etwa Decision of the President of the European Commission, C(2018) 406, 18.1.2018.
[64] COM(2017) 7810, Art. 3.
[65] Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficient", S. 16.
[66] Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficient", S. 7.

Politikbereiche und entsprechende Kompetenzen auszumachen sind, in denen die Union einen Mehrwert hat, darf die EU auch existieren. Missachtet sie daher das Prinzip der Subsidiarität, verliert sie diese Legitimation. Vor diesem Hintergrund will die Taskforce/Kommission eine Stärkung der Subsidiarität als Spielart der besseren Rechtsetzung nutzen.

Folgerichtig wird auch die Frage nach möglicherweise zu desintegrierenden Politikbereichen gestellt. Die Taskforce beginnt bei der Antwort darauf mit einer interessanten Feststellung: Es gäbe neue Politikbereiche, in denen die Union stärker tätig werden müsse, habe dafür aber nicht mehr Ressourcen zur Verfügung. Daher sei eine Neuausrichtung der Prioritäten notwendig. Trotzdem kommt die Taskforce zu dem Ergebnis, dass in jedem Politikbereich, der in der Kompetenz der Union liegt, ein EU-Mehrwert ausgemacht werden muss.[67] Die Fokussierung auf neue, dringende Themen muss also durch eine effizientere Rechtssetzung möglich gemacht werden. Das ursprüngliche Motto „weniger, aber besser" wird de facto zu einem „besser (und deswegen knapper), damit mehr". Um das zu ermöglichen, schlägt die Taskforce eine stärkere Evaluierung und Überarbeitung der bestehenden Rechtsnormen sowie eine verbesserte Umsetzung von Rechtsakten vor.[68] Dazu werden konkrete Rechtsakte vorgeschlagen, die verschlankt werden könnten. Die Taskforce hat damit die Frage nach einer möglicherweise sinnvollen Desintegration mit Vorschlägen von zu überarbeitenden Regulierungen weggewischt. Den Eindruck einer ernsthaften Auseinandersetzung mit der ursprünglichen Frage erweckt das nicht.

Die Kommission hat sich mit der Einberufung der Taskforce selbst die Möglichkeit eingeräumt, das Prinzip der Subsidiarität für die bessere Rechtsetzung fruchtbar zu machen. Am wirksamsten wäre es wohl gewesen, ernsthaft über eine Desintegration oder zumindest „Nicht-Wahrnehmung" von bestimmten Kompetenzen zu diskutieren. Dann könnte glaubhaft vertreten werden, dass die Kommission tatsächlich bestimmte Politikbereiche ruhen lässt, um sich dringenderen zu widmen. Diese Möglichkeit lässt die Kommission aber verstreichen. Die Taskforce kommt fast nebenläufig zum Ergebnis, dass in allen Rechtsbereichen ein europäischer Mehrwert zu finden sei. Sie folgert daraus, dass die bestehenden Regulierungen effizienter gestalten werden müssen, damit die EU den neuen Herausforderungen begegnen kann. Ein „weniger, aber besser" wird zu „besser, damit mehr". Der wirklich innovative Ansatz der Subsidiarität als prospektive Spielart besserer Rechtsetzung wird unmittelbar demontiert.

[67] Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficient", S. 19.
[68] Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficient", S. 19 ff.

3.2. Begleitende Gesetzesfolgenabschätzungen

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass aufgrund des europäischen Gesetzgebungsverfahrens die Kommission nur eingeschränkte Möglichkeiten hat, begleitende Gesetzesfolgenabschätzungen vorzunehmen. Hat sie erst einmal eine Initiative eingebracht, sind hauptsächlich das Europäische Parlament und der Rat zuständig. In der neuen interinstitutionellen Vereinbarung hat die Kommission dennoch versucht, auch in dieser Phase der Gesetzgebung Gesetzesfolgenabschätzungen einzubringen.

So will die Kommission ihre Gesetzesfolgenabschätzungen dem Parlament und Rat möglichst früh zur Verfügung stellen, während sich die beiden Organe dazu verpflichten, sie angemessen zu berücksichtigen. Die beiden primären Gesetzgebungsorgane wollen lediglich bei Änderungen der Initiative ihrerseits eigene Gesetzesfolgenabschätzungen einbringen.[69] Zwar stärkt diese Regelung die Bedeutung der Gesetzesfolgenabschätzungen seitens der Kommission, wirkt aber hemmend auf eigene Untersuchungen der anderen Gesetzgeber. Einer Stärkung der demokratischen Legitimation würden Gesetzesfolgenabschätzungen von Parlament und Rat sicherlich dienlicher sein. Davon unabhängig nimmt das Parlament regelmäßig selbstständig Anhörungen von Experten und Interessengruppen vor. Diese Elemente, die als klassische Gesetzesfolgenabschätzungen verstanden werden können, sind aber nicht Bestandteil der Agenda zur besseren Rechtsetzung der Juncker-Kommission.

Kreative Lösungen, die zusätzliche begleitende Gesetzesfolgenabschätzungen ermöglichen, werden nicht entwickelt. So könnte die Kommission beispielsweise die Rolle eines Dienstleisters für Rat und Parlament übernehmen und in deren Auftrag weitere Gesetzesfolgenabschätzungen (etwa Planspiele oder Simulationen anhand der rechtsförmigen Gesetzesinitiativen) vornehmen. Eine solche Chance wird aber nicht wahrgenommen.

3.3. Retrospektive Gesetzesfolgenabschätzungen

In der Phase der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzungen nimmt die Kommission wiederum eine weitaus bedeutendere Rolle ein. So setzen die Leitlinien zur besseren Rechtsetzung auf eine verbesserte Implementation und umfassende Evaluierung der verabschiedeten Rechtsakte. Diese Überprüfung umfasst neue Rechtsakte sowie den gesamten Bestand des EU-Rechts.[70]

[69] Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung, Nr. 15; Vgl. Windoffer (2011), S. 223.
[70] European Commission SWD(2017) 350 final, S. 8.

Dazu sieht die Kommission zunächst ein Monitoring der nationalen Umsetzung und Durchführungshilfen dabei vor. Dieser Aspekt deckt sich nur bedingt mit der klassischen Methodik der besseren Rechtssetzung. Der Supranationalität der Union ist es geschuldet, dass ihre Rechtsakte regelmäßig der Umsetzung (oder zumindest des Vollzugs) durch die Mitgliedstaaten bedürfen. Damit hier keine zusätzlichen oder ungewollten Nebenwirkungen entstehen, will die Kommission die Umsetzung seitens der Mitgliedstaaten wirksam unterstützen und kontrollieren. Wie schon beim erweiterten Ansatz der politischen Auswahl von Regulierungsvorhaben wird hier die *better regulation* Agenda sinnvoll an die Eigenheiten der Union angepasst.

Daneben ist das *regulatory fitness and performance program* (=REFIT-Programm) ein zentraler Bestandteil der Agenda zur besseren Rechtssetzung. Das REFIT-Programm existiert bereits seit 2012.[71] Durch die systematische Überprüfung der einzelnen Rechtsbereiche sollen überflüssige oder überbordende Normen ausgemacht und reformiert oder abgeschafft werden. Mit der Agenda 2015 wurde dieses Evaluierungsprogramm durch die Einführung der REFIT-Plattform ausgebaut.

REFIT hat damit nun konkret drei Aufträge: 1. Soll es die Kommission bei ihren ex-ante Folgenabschätzungen mit Informationen und Daten unterstützen; 2. Bietet die REFIT-Plattform allen Interessengruppen die Möglichkeit, Input für potentiell ineffiziente oder anderweitig unangemessene Sekundärrechtsakte einzubringen; 3. Sollen durch Fitness-Checks Rechtsbereiche systematisch analysiert und Einsparungspotentiale aufgezeigt werden.[72]

Die zweite und dritte Aufgabe stellen den wesentlichen Arbeitsbereich des Programms dar. Auf der REFIT-Plattform, beziehungsweise dessen Internetauftritt „lighten the load", können sämtliche Interessengruppen wie Bürger, Unternehmen, NGOs und nationale Behörden Vorschläge zur Verbesserung des Unionsrechts einreichen. Diese Beiträge werden anschließend von zwei Arbeitsgruppen geprüft, welche die Vorschläge zu Empfehlungen ausarbeiten können. Diese Empfehlungen müssen dann von der Kommission ausreichend beachtet werden. Seit Beginn der Juncker-Kommission sind so aus 300 geprüften Vorschlägen 89 offizielle Stellungnahmen erarbeitet worden.[73]

Eine Arbeitsgruppe besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten, die zweite aus Vertretern „der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft, der Sozialpartner, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen". Gerade die tatsächlich gegebene Ausgeglichenheit der zweiten Arbeitsgruppe wirkt der Festlegung auf eine Interessengruppe

[71] Europäische Kommission (2012), S. 3 ff.
[72] Beschluss der Kommission, COM (2015) 3261 final vom 19.5.2015, Art. 2, 3; Schroeder (2016), S. 208 f.
[73] Europäische Kommission (2018), S. 7.

entgegen.[74] Der klassisch europäische Fokus auf organisierte Gruppen und Verbände bleibt aber bestehen.[75] Dennoch ist die Offenheit, Transparenz und Bürgernähe der Plattform auffällig; eine entsprechende Institution ist zum Beispiel in Deutschland nicht vorhanden. So verpflichtet sich die Plattform selbst die nicht übernommenen Vorschläge zu beantworten.

Im Bereich der Fitness-Checks werden gezielt Rechtsakte durch Vorschlag der Arbeitsgruppen und Beschluss des RSB untersucht. So sollen Nutzen und Kosten von Regulierungen insbesondere für KMU beziffert werden. Ob monetäre Kosten tatsächlich realistisch geschätzt werden können, ist fragwürdig. Kritik, dass die Abwägung dieser Kosten grundsätzlich Aufgabe der Legislative sei, ist zwar nachvollziehbar, vor dem Hintergrund, dass das Parlament und der Rat aber kein Initiativrecht innehaben und dadurch eventuell notwendige legislative Korrekturen nicht selbst anstoßen können, nicht stichhaltig.[76] Der aus diesen Fitnesschecks gewonnene Input ist beachtlich. So wurden seit 2015 aufgrund von REFIT-Maßnahmen 32 Initiativen zur Vereinfachung und zum Abbau von Regulierung angenommen, 72 befinden sich noch im Gesetzgebungsverfahren. Zusätzlich wurden 55 Rechtsbereiche evaluiert.[77] Dabei sind laut Kommission 80 Prozent der Vorhaben mit quantifizierten Kostenberechnungen und 60 Prozent mit einer quantifizierten Nutzenberechnung versehen.[78]

Das REFIT-Programm als Instrument der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung wird von der Kommission also massiv eingesetzt. Der Ausbau der Plattform und die Bezugnahme sowie Anwendung durch die Kommission ist enorm. In verfahrenstechnischer Hinsicht ist die retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung durch die Kommission also in keiner Weise zu beanstanden. Ob sie in inhaltlicher Sicht ebenso positiv zu bewerten ist, kann hier allein schon aufgrund des Umfangs nicht beurteilt werden. Letztlich ist das aber auch nicht Aufgabe der besseren Rechtsetzung, da diese lediglich eine verfahrensbezogene Hilfestellung zur angemessenen Sachentscheidung leisten kann. Diese wird im Bereich der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung aber gewährleistet.

4. Fazit

Betrachtet man nun die Agenda zur besseren Rechtsetzung der Juncker-Kommission in Gänze, ergibt sich ein gemischtes Bild. Zunächst muss man festhalten, dass durch das *better regulation*

[74] Für Zitat und die Mitglieder siehe Internetauftritt unter https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-members/refit-platform-members-stakeholder-group_de.
[75] Vgl. Schroeder (2016), S. 209 f.
[76] Kritik siehe Schroeder (2016), S. 210.
[77] Europäische Kommission (2018), S. 14-39.
[78] Europäische Kommission (2018), S. 7.

package grundsätzlich eine umfassende verfahrensrechtliche Absicherung von Gesetzesfolgenabschätzungen installiert und deren Anwendung garantiert wird. Die überarbeiteten Leitlinien sehen, ähnlich den deutschen Vorschriften der GGO, ein gut durchdachtes verfahrensrechtliches System der Gesetzesfolgenabschätzungen vor. Der Fokus liegt dabei insbesondere auf prospektiven Folgenabschätzungen bei der Erarbeitung neuer Gesetzesinitiativen, die anhand von Gesetzesfolgenabschätzungsberichten transparent und nachvollziehbar durchgeführt werden. Diese verfahrensrechtlichen Schritte werden dabei geschickt mit einem politischen Element in Form der Validierung verknüpft. Ergänzt werden diese prospektiven Instrumente durch Evaluierungen ganzer Rechtsbereiche durch das REFIT-Programm. Dieses System wird von der Kommission in großem Umfang genutzt. Besonders im Bereich der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzungen wird neuer Input zur Optimierung des europäischen Sekundärrechts generiert und verwendet. Abgesichert wird dieses System durch eine Qualitätskontrolle seitens des RSB, welches zwar weitreichende Befugnisse hat, vermutlich deshalb aber personell zu nah an die Kommission gebunden ist. Ein weiterer Mangel besteht in der fehlenden begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung. Diese könnte dem europäischen Institutionsgefüge zum Trotz besser ausgebaut sein. Außerdem schafft es die Kommission nicht, die verfahrensrechtlich vorgesehenen Gesetzesfolgenabschätzungsberichte in wesentlich größerem Umfang anzuwenden. Trotz dieser Mängel garantiert die Agenda zur besseren Rechtsetzung die Anwendung umfassender Gesetzesfolgenabschätzungen insgesamt. Der Druck zu einer angemessenen Sachentscheidung wird somit wesentlich erhöht.

Außerdem geht die Kommission neben den verfahrensrechtlichen Vorschriften neue, politische Wege. Die Idee der Einbeziehung und Stärkung der Subsidiarität als Mittel der besseren Rechtsetzung überzeugt, wird aber leider nicht konsequent verfolgt. Das Ziel, die politische Legitimation der europäischen Gesetzgebung zu stärken, scheint dem Interesse an neuen Kompetenzen zu unterliegen. Außerdem wird der Ansatz, die europäische Regulierung zu reduzieren, was den Kern der politischen Dimension der Agenda darstellt, nicht uneingeschränkt erfüllt.

Grundsätzlich wird in der Agenda also die verfahrensrechtliche Absicherung von Gesetzesfolgenabschätzungen klug mit politischen Akzentuierungen kombiniert. Beide Aspekte sind im Vergleich zu nationalen Bestrebungen und vor dem Hintergrund ihrer Zielsetzung gut positioniert. Eine teilweise Stärkung der Union durch den verbesserten Ansatz der besseren Rechtsetzung muss vor diesem Ergebnis wohl angenommen werden. Die praktischen Mängel der verfahrensrechtlichen Gesetzesfolgenabschätzungen und die

inkonsequente Anwendung der innovativen Elemente verhindern dennoch einen echten „Neustart für Europa“.

Quellen und Literaturverzeichnis

Rechtsquellenverzeichnis

Beschluss der Kommission, COM(2015) 3261 final vom 19.5.2015 über die Einrichtung der REFIT-Plattform.

Beschluss des Präsidenten der Europäischen Kommission, COM(2015) 3263 final vom 19.5.2015 über die Einrichtung eines unabhängigen Ausschusses für Regulierungskontrolle.

Beschluss des Präsidenten der Europäischen Kommission, C(2017) 7810 vom 14.11.2017 über die Einsetzung einer Task-Force für Subsidiarität, Proportionalität und „Weniger, aber effizienteres Handeln“.

Decision of the President of the European Commission, C(2018) 406, 18.1.2018, on the Appointment of Members to the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently".

European Commission, SWD(2017) 350 final, Commission Staff Working Document, Better regulation Guidelines, vom 7.7.2017.

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien vom 26. Juli 2000, GMBl. S. 526, zuletzt geändert durch Beschluss vom 7.8.2011 (GMBl. 576). Abzurufen unter http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_21072009_O11313012.htm (zuletzt abgerufen 31.1.2019).

Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung, ABl. Nr. L 123 vom 12.5.2016, S. 1-14.

Interinstitutionelle Vereinbarung - "Bessere Rechtsetzung", ABl. Nr. C 321 vom 31.12.2003 S. 1-5.

Rules of Procedure of the Regulatory Scrutiny Board. Abzurufen unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regulatory-scrutiny-board-rules-of-procedure_en.pdf (zuletzt abgerufen am 31.1.2019).

Verordnung (EWG) Nr. 1677/88 der Kommission vom 15. Juni 1988 zur Festsetzung von Qualitätsnormen für Gurken, ABl. Nr. L 150 vom 16.6.1988, S. 21-25.

Weitere Quellen

Bundesregierung, Die Bürokratiebremse „One in, one out-Regel“. Abzurufen unter https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975232/397922/e8eff2432a0a4526a9a223fb393e04db/2017-09-27-sonderbilanz-oioo-data.pdf?download=1 (zuletzt abgerufen am 31.1.2019).

Europäische Kommission, Liste mit Folgenabschätzungen und dazugehörigen Stellungnahmen des Ausschusses für Regulierungskontrolle. Abzurufen unter http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm#mare und http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia&year=2018&serviceId=&s=Suche (zuletzt abgerufen am 31.1.2019).

Europäische Kommission, Bessere Rechtsetzung: Leitlinien und Instrumentarien, Internetauftritt. Abzurufen unter https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_de (zuletzt abgerufen am 31.1.2019).

EUR-Lex: Legal acts – statistics. Abzurufen unter https://eur-lex.europa.eu/statistics/legal-acts/2017/legislative-acts-statistics-repealed-and-expired-acts.html (zuletzt abgerufen am 31.1.2019).

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode. Abzurufen unter https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1(zuletzt abgerufen am 31.1.2019).

Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and “Doing Less More Efficient”. Abzurufen unter https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf (zuletzt abgerufen am 31.1.2019).

Literaturverzeichnis

Blum, P. (2004). Wege zu besserer Gesetzgebung – sachverständige Beratung, Begründung, Folgeabschätzung und Wirkungskontrolle, in Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.): Verhandlung des 65. Deutschen Juristentages, Bd. 1, Teil 1. München: C.H. Beck.

Böhret, C./Konzendorf, G. (2000). Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung. Berlin: Bundesministerium des Inneren.

Böhret, C./Konzendorf, G. (2001). Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften. Baden-Baden: Nomos.

Bundesministerium des Inneren (2002). Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Der Mandelkernbericht: Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Abzurufen unter http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Bestellservice/moderner_staat_mandelkern_bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (zuletzt abgerufen am 31.1.2019).

Bundesministerium des Inneren (2009). Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung. Abzurufen unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/verfassung/arbeitshilfe-gesetzesfolgenabschaetzung.pdf;jsessionid=F3D298002A1BBA4547DA0338A5D1CEE5.1_cid373?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt abgerufen am 31.1.2019).

Danner, W. (2012). Qualität der Gesetzgebung, EnWZ 2012, S. 66-71.

Europäische Kommission (2002). Mitteilung der Kommission über Folgenabschatzungen, KOM(2002) 276 endgültig vom 5.6.2002.

Europäische Kommission (2012). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften, COM(2012) 746 final vom 12.12.2012.

Europäische Kommission (2015a). Anhang zur Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Arbeitsprogramm der Kommission für 2016. COM(2015) 610 final ANNEX 1 vom 27.10.2015.

Europäische Kommission (2015b). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU. COM(2015) 215 final vom 19.5.2015.

Europäische Kommission (2016). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat. Bessere Rechtsetzung: Bessere Ergebnisse für eine stärkere Union, COM(2016) 615 final vom 14.9.2016.

Europäische Kommission (2017a). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Vollendung der Agenda für bessere Rechtsetzung: bessere Lösungen für bessere Ergebnisse, COM(2017) 651 final vom 24.10.2017.

Europäische Kommission (2017b). Pressemitteilung: Zukunft Europas: Präsident Juncker setzt Taskforce „Weniger, aber effizienteres Handeln“ ein. Abzurufen unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4621_de.htm (zuletzt abgerufen am 31.1.2019).

Europäische Kommission (2018). The European Union's Efforts To Simplify Legislation: 2018 Burden Survey. Abzurufen unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-annual-burden-survey_en_0.pdf (zuletzt abgerufen am 31.1.2019).

Europäisches Parlament (2017). Activity report on the Ordinary Legislative Procedure (2014-2016). Abzurufen unter http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7c368f56-983b-431e-a9fa-643d609f86b8/Activity-report-ordinary-legislative-procedure-2014-2016-en.pdf (zuletzt abgerufen am 31.1.2019).

Führ, M. (2008). Qualitätsstandards für die Gesetzesfolgenabschätzung, in: S. Hensel/K. Bizer/M. Führ/J. Lange (Hrsg), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung. Baden-Baden: Nomos.

Härtel, I. (2006). Handbuch Europäische Rechtsetzung. Berlin: Springer.

Heath, R./Solletty, M. (2018). Commission falls short on "less regulation" promise, Zeitungsartikel erschienen in Politico am 23.10.2018. Abzurufen unter https://www.politico.eu/article/commission-juncker-less-regulation-promise-falls-short/ (zuletzt abgerufen am 31.1.2019).

Impact Assessment Institute (2017). Final study: A year and a half of the better regulation agenda: what happened? Abzurufen unter http://docs.wixstatic.com/ugd/4e262e_6b29131f31ad40fd8072fef2b6280bd6.pdf (zuletzt abgerufen am 31.1.2019).

Karpen, U. (2016). Rechtsetzungslehre, JuS 2016, 7, S. 577-584.

Karpenstein, U. (2008). Gesetzgebungslehre – neu evaluiert, 2te Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Lund, C. (2011). Gesetzesfolgenabschätzung auf Europäischer Ebene und Deutschland. VR 2011 (3), S. 87-91.

Maunz, T./Dürig, G. (2018). Grundgesetz Kommentar. München: C.H. Beck.

Pachl, U. (2015). Repercussions of the European Commission's Better Regulation Agenda on Consumer Interests and Policy, EJRR, 6 (3), S. 375-377.

Pfeifer, M. (2006). Bessere Rechtsetzung als Leitbild europäischer Gesetzgebung. Berlin: Logos.

Purnhagen, K. P./Feindt, P. H. (2015). Better Regulatory Impact Assessment: Making Behavioral Insights, EJRR, 6 (3), S. 361-368.

Redeker, K. (2004). Wege zu besserer Gesetzgebung, ZPR 2004, S. 160-163.

Schroeder, W. (2016). Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung der Europäischen Union. ZG 2016, S. 193-214.

Seckelmann, M. (2010). Neue Aufgaben für den nationalen Normenkontrollrat – Perspektiven für die Folgenabschätzung von Gesetzen? ZPR 2010, S. 213-217.

Veit, S. (2010). Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich. Berlin: Springer.

Windoffer, A. (2011). Verfahren der Folgenabschätzung als Instrument zur rechtlichen Sicherung von Nachhaltigkeit. Tübingen: Mohr Siebeck.

Ziekow, J./Debus, A. G./Musch, E. (2013). Bewährung und Fortentwicklung des deutschen Informationsfreiheitsrechts. Baden-Baden: Nomos.

ANDRÁSSY WORKING PAPER SERIES

IN ECONOMICS AND BUSINESS ADMINISTRATION

ISSN 2560-1458

40 Jürgens, Jonas. 2019. „Die Agenda zur besseren Rechtsetzung der Juncker-Kommission: Wirksamer Beitrag zur Stärkung der Union?"

39 Dörstelmann, Felix A. 2019. „Wettbewerb zwischen PEPP und PPP – Zur theoretische Modellierung des potenziellen Wettbewerbs zwischen pan-europäischen und nationalen Altersversorgeprodukten"

38 Sehic, Jutta 2018. „Novelty and links in innovative firms' networks: An analysis of SME in Central and South Eastern Europe"

37 Eckardt, Martina and Stefan, Okruch 2018. „The Legal Innovation of the European Grouping of Territorial Cooperation and its Impact on Systems Competition"

36 Wickström, Bengt-Arne, Templin, Torsten and Gazzola, Michele 2017. „An economics approach to language policy and linguistic justice"

35 Megyeri, Eszter 2016. „Altersarmut und Wohneigentum in der EU – Eine Analyse mit EU-SILC 2014 Daten"

Frühere Ausgaben sind in der Reihe:

ANDRÁSSY WORKING PAPER SERIES / ISSN 1589-603X

erschienen:

XXXIV Dötsch, Jörg. 2015. „Building a knowledge economy: is Hungary turning the right screw?"

XXXIII Hornuf, Lars und Lindner, Julia 2014. „The End of Regulatory Competition in European Law?"

XXXII Eckardt, Martina 2014. „The Impact of ICT on Policies, Politics, and Polities – An Evolutionary Economics Approach to Information and Communication Technologies (ICT)"

XXXI Eckardt, Martina 2014. „Legal Form and Internationalization of Small and Medium_Sized Enterprises in the EU"

XXX Dötsch, Jörg 2013. „Ökonomik und Emergenz. Arbeitspapier zum Emergenzbegriff der Heterodoxie"

XXIX Dötsch, Jörg 2013. „Überlegungen zu Prozessen endogener Destabilisierung von Wettbewerbswirtschaften"

XXVIII Eckardt, Martina und Kerber, Wolfgang 2013. „Horizontal and Vertical Regulatory Competition in EU Company Law: The Case of the European Private Company (SPE)"

XXVII Eckardt, Martina. 2012. „The Societas Privata Europaea – Could it Promote the Internatinalization of Small and Medium-Sized Enterprises?"

XXVI Ebert, Werner und Eckardt, Martina. 2011. „Wirtschafts- und finanzpolitische Koordinierung in der EU – Erfahrungen aus einem Jahrzehnt Politikkoordinierung"

XXV Eckardt, Martina und Räthke-Döppner, Solvig. 2008. „The Quality of Insurance Intermedieary Services – Empirical Evidence for Germany"

XXIV Okruch, Stefan und Alexander Mingst. 2008. „Die Kammerorganisation aus evolutorischer Sicht".

XXIII Mingst, Alexander. 2008. „Politische Prozesse und die Rolle von Ideologien: Sinnvolle Geschichten in einer ungewissen Welt".

XXII Mingst, Alexander. 2008. „Evolutionary Political Economy and the Role of Organisations".

XXI Mingst, Alexander. 2008. „The Organizational Underpinnings of Innovation and Change in Health Care".

XX Okruch, Stefan. 2007. "The 'Open Method of Coordination' and its Effects: Policy Learning or Harmonisation?

XIX Okruch, Stefan. 2006. "Die 'Offene Methode der Koordinierung': Gefahr schleichender Harmonisierung oder Chance für Politiklernen?"

XVIII Okruch, Stefan. 2006. "Values and Economic Order: In Search of Legitimacy"

XVII Okruch, Stefan. 2006. „Die EU-Wettbewerbspolitik zwischen Einheitlichkeit und Vielfalt – Anmerkungen aus ordnungsökonomischer Sicht"

XVI Beckmann, Klaus B. 2006. "Tax evaders keep up with the Joneses"

XV Margitay-Becht András 2005 "Inequality and Aid. Simulating the correlation between economic inequality and the effect of financial aid"

XIV Beckmann, Klaus B. 2005. "Tax competition and strategic complementarity"

XIII Meyer, Dietmar – Lackenbauer, Jörg. 2005 „EU Cohesion Policy and the Equity-Efficiency Trade-Off: Adding Dynamics to Martin's Model"

XII Chiovini, Rita und Zsuzsanna Vetõ. 2004. „Daten und Bemerkungen zu den Disparitäten im Entwicklungsstand ausgewählter Länder"

XI Alfred, Endres. 2004 „Natürliche Ressourcen und nachhaltige Entwicklung"

X Bartscher, Thomas, Ralph Baur and Klaus Beckmann. 2004 „Strategische Probleme des Mittelstands in Niederbayern"

IX Arnold, Volker – Hübner, Marion. 2004. „Repression oder Umverteilung - Welches ist der beste Weg zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit marktwirtschaftlicher Systeme? - Ein Beitrag zur Theorie der Einkommensumverteilung."

VIII Okruch, Stefan. 2003. „Verfassungswahl und Verfassungswandel aus ökonomischer Perspektive - oder: Grenzen der konstitutionenökonomischen Suche nach der guten Verfassung."

VII Meyer, Dietmar: „Humankapital und EU-Beitritt – Überlegungen anhand eines Duopolmodells."

VI Okruch, Stefan. 2003. „Evolutorische Ökonomik und Ordnungspolitik – ein neuer Anlauf".

V Arnold, Volker. 2003. „Kompetitiver vs. kooperativer Föderalismus: Ist ein horizontaler Finanzausgleich aus allokativer Sicht erforderlich?'

IV Balogh, László – Meyer, Dietmar. 2003. „Gerechtes und/ oder effizientes Steuersystem in einer Transformationsökonomie mit wachsendem Einkommen'.

III Beckmann, Klaus B. 2003. „Tax Progression and Evasion: a Simple Graphical Approach".

II Beckmann, Klaus B. 2003. „Evaluation von Lehre und Forschung an Hochschulen: eine institutenökonomische Perspektive".

I Beckmann, Klaus B. and Martin Werding. 2002. „Two Cheers for the Earned Income Tax Credit".

Visit us on the web at http: www.andrassyuni.eu. Please note that we cease to circulate papers if a revised version has been accepted for publication elsewhere.