

MAXIMILIAN MÖDINGER

Bessere Rechtsetzung

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von
Christian Calliess und Matthias Ruffert

30



Maximilian Mödinger

Bessere Rechtsetzung

Leistungsfähigkeit eines europäischen Konzepts

Mohr Siebeck

Maximilian Mödinger, geboren 1988; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Heidelberg; 2014 Erste juristische Prüfung; Referendariat am Landgericht Heidelberg; 2016 Zweite juristische Prüfung; 2016–19 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Universität Heidelberg; derzeit Richter am Verwaltungsgericht Karlsruhe.

ISBN 978-3-16-159212-6 / eISBN 978-3-16-159213-3

DOI 10.1628/978-3-16-159213-3

ISSN 2192-2470 / eISSN 2569-443X

(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen aus der Times New Roman gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2019/2020 von der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung wurden bis Oktober 2019 berücksichtigt.

Für die Unterstützung und fürsorgliche Betreuung der Arbeit sowie die Anfertigung des Erstgutachtens bedanke ich mich zuvörderst und besonders bei meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Kahl, M. A. Verbindlicher Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Martin Borowski für die Erstellung des Zweitgutachtens sowie Herrn Prof. Dr. Christian Calliess und Herrn Prof. Dr. Matthias Ruffert für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe „Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht“. Bei Frau Prof. Dr. Ute Mager bedanke ich mich für eine interessante und lehrreiche Zeit, die ich während meiner Promotion als wissenschaftlicher Mitarbeiter an ihrem Lehrstuhl verbringen durfte.

Dank gebührt außerdem allen, die mich während der Promotion unterstützt haben. Neben den Kollegen am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht der Universität Heidelberg richtet sich dieser Dank namentlich an Herrn Dr. Peter Zoth und Frau Victoria Caillet.

Frau Dr. Jacqueline Lorenzen und Herrn Felix Bruckert danke ich für anregende Diskussionen, hilfreiche Ratschläge und die kritische Durchsicht der Arbeit. Schließlich gilt mein besonders herzlicher Dank meinen Eltern sowie meiner Frau, Miriam Mödinger, die auch und gerade in der Promotionszeit bedingungslos hinter mir gestanden haben.

Neckargemünd, im November 2019

Maximilian Mödinger

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Kapitel 1: Einleitung	1
<i>A. Problemaufriss</i>	1
<i>B. Rechtswissenschaftliches Forschungsinteresse</i>	3
<i>C. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands</i>	4
<i>D. Forschungsstand</i>	5
<i>E. Gang und Ziel der Untersuchung</i>	8
Kapitel 2: Grundlagen der Besseren Rechtsetzung	9
<i>A. Bessere Rechtsetzung als Konzept</i>	9
<i>B. Die „Rechtsetzung“ als Bezugspunkt des Konzepts</i>	18
<i>C. „Besser“ als Bewertung der Rechtsetzung</i>	26
<i>D. Politische Dimension der Besseren Rechtsetzung</i>	35
<i>E. Fazit</i>	38
Kapitel 3: Bessere Rechtsetzung im Kontext verwandter Konzepte .	41
<i>A. Bürokratieabbau</i>	41
<i>B. Deregulierung</i>	44
<i>C. Nachhaltigkeit</i>	47
<i>D. Governance-Konzept</i>	52
<i>E. Gute Verwaltung</i>	57
<i>F. Wohlgeordnetes Recht</i>	59
<i>G. Intelligente Regulierung</i>	61
<i>H. Sonstige Konzepte</i>	62
<i>I. Fazit</i>	63

Kapitel 4: Die historische Entwicklung der Besseren Rechtsetzung	65
A. Die Suche nach besseren Gesetzen	65
B. Die Entstehung des Konzepts der Besseren Rechtsetzung	68
C. Die weitere Entwicklung des Konzepts	72
D. Fazit	84
Kapitel 5: Primärrechtliche Rahmenvorgaben für die Bessere Rechtsetzung	87
A. Offenheit, Transparenz, Bürgernähe und Partizipation	88
B. Rechtsstaatlichkeit	89
C. Kohärenzgebot	94
D. Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	97
E. Subsidiaritätsprinzip	98
F. Verhältnismäßigkeitsprinzip	100
G. Begründungs- und Bezugnahmepflichten	102
H. Unionsziele und Querschnittsklauseln	104
I. Fazit	105
Kapitel 6: Instrumente der Besseren Rechtsetzung in der Europäischen Union	107
A. Konsultationen	107
B. Folgenabschätzungen	116
C. Ex-Post-Evaluierungen	136
D. Kontrolle von Folgenabschätzungen und Ex-Post-Evaluierungen	150
E. REFIT-Plattform	160
F. Rechtsbereinigung und Rechtsvereinfachung	172
G. Zugang zu Rechtsvorschriften und Dokumenten	178
H. Maßnahmen zur Verbesserung der redaktionellen Qualität von Rechtsvorschriften	182
I. Maßnahmen zur besseren mitgliedstaatlichen Anwendung und Umsetzung von Unionsrecht	192
J. Fazit: Ein grundsätzlich wirksames, aber teilweise defizitäres und unvollendetes europäisches Konzept der Besseren Rechtsetzung	199

Kapitel 7: Ursachen für die Defizite des europäischen Konzepts der Besseren Rechtsetzung	203
<i>A. Strukturimmanente Beschränkungen der Instrumente</i>	203
<i>B. Besonderheiten der Umsetzungsumgebung</i>	209
<i>C. Umsetzungsstrategie der EU</i>	218
<i>D. Fazit</i>	223
Kapitel 8: Reformvorschläge	225
<i>A. Reformstrategie</i>	225
<i>B. Konsultationen</i>	228
<i>C. Folgenabschätzungen</i>	232
<i>D. Ausschuss für Regulierungskontrolle</i>	238
<i>E. REFIT-Programm</i>	245
<i>F. REFIT-Plattform</i>	250
<i>G. Maßnahmen zur Sicherstellung der redaktionellen Qualität</i>	256
<i>H. Weitere Reformvorschläge</i>	263
<i>I. Vorschlag für ein gemeinsames Gremium für die Bessere Rechtsetzung</i>	272
<i>J. Fazit</i>	278
Kapitel 9: Zusammenfassung	281
Literaturverzeichnis	287
Anhang: Verzeichnis der zitierten Dokumente unionaler und nationaler Institutionen	317
Sachverzeichnis	327

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Kapitel 1: Einleitung	1
<i>A. Problemaufriss</i>	1
<i>B. Rechtswissenschaftliches Forschungsinteresse</i>	3
<i>C. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands</i>	4
<i>D. Forschungsstand</i>	5
<i>E. Gang und Ziel der Untersuchung</i>	8
Kapitel 2: Grundlagen der Besseren Rechtsetzung	9
<i>A. Bessere Rechtsetzung als Konzept</i>	9
I. Begriffsbestimmung	10
1. Konzept als Zusammenfassung von Inhalten	10
2. Erfordernis eines theoretisch-methodischen Mindestinhalts	10
3. Ziel- und Zukunftsbezug	11
4. Definition eines dreigliedrigen Konzeptbegriffs	12
II. Konzept im vorliegenden Kontext	12
1. Vielzahl von Inhalten und Instrumenten der Besseren Rechtsetzung. . .	12
2. Spezifische Wirkung der Besseren Rechtsetzung.	15
3. Zielvielfalt der Besseren Rechtsetzung.	16
III. Zwischenfazit	17
<i>B. Die „Rechtsetzung“ als Bezugspunkt des Konzepts</i>	18
I. Begriffsbestimmung	18
1. Nationaler Rechtsetzungsbegriff	18
2. Der Rechtsetzungsbegriff im Unionsrecht	19
3. Definition eines weiten Rechtsetzungsbegriffs.	20
II. Rechtsetzung im vorliegenden Kontext	21
1. Terminologie.	21

2.	Grundzüge des europäischen Rechtsetzungsverfahrens	22
a)	Zentrale Akteure	22
b)	Ablauf des Rechtsetzungsverfahrens	23
III.	Zwischenfazit	26
C.	„Besser“ als Bewertung der Rechtsetzung	26
I.	„Gute“ Rechtsetzung	27
1.	Rechtsetzungsqualität	27
a)	Qualitätskriterien	27
b)	Unterschiedliche Terminologie und Systematisierungsansätze	29
2.	Systematisierungsvorschlag	31
II.	„Bessere“ Rechtsetzung	33
III.	Zwischenfazit	34
D.	<i>Politische Dimension der Besseren Rechtsetzung</i>	35
I.	Bessere Rechtsetzung als Metapolitik	35
II.	Politische Gründe für eine Bessere Rechtsetzung	35
III.	Bessere Rechtsetzung im politischen Diskurs	36
IV.	Bessere Rechtsetzung und der demokratische Entscheidungsprozess	37
V.	Zwischenergebnis	38
E.	<i>Fazit</i>	38
Kapitel 3: Bessere Rechtsetzung im Kontext verwandter Konzepte		41
A.	<i>Bürokratieabbau</i>	41
I.	Gemeinsame Teilziele und Instrumente	42
II.	Bessere Rechtsetzung als Mittel zur Bürokratievermeidung	43
III.	Zwischenfazit	43
B.	<i>Deregulierung</i>	44
I.	Verbindungen zur Besseren Rechtsetzung	44
II.	Materielle Regulierungsebene als Gegenstand von Deregulierung	45
III.	Zwischenfazit	46
C.	<i>Nachhaltigkeit</i>	47
I.	Nachhaltigkeit im Sinne des Drei-Säulen-Konzepts	47
II.	Bezugspunkte für Nachhaltigkeit im Konzept der Besseren Rechtsetzung	47
1.	Verfahren der (Gesetzes-)Folgenabschätzung	47
2.	Nachhaltigkeitsprüfung als Ergänzung des Konzepts.	49
3.	Nachhaltiges Recht als beständiges Recht	50
III.	Zwischenfazit	51
D.	<i>Governance-Konzept</i>	52
I.	Governance und Good Governance	52

II.	Verwirklichung des Governance-Konzepts durch Bessere Rechtsetzung . .	53
1.	Transparenz und Offenheit	54
2.	Effektivität des Regierens	55
3.	Rechtsstaatlichkeit	55
4.	Verantwortlichkeit.	56
III.	Zwischenfazit	57
<i>E.</i>	<i>Gute Verwaltung</i>	57
I.	Gewährleistungsgehalt	57
II.	Bezüge zum Konzept der Besseren Rechtsetzung	58
III.	Zwischenfazit	58
<i>F.</i>	<i>Wohlgeordnetes Recht</i>	59
I.	Kriterien für gute Rechtsetzung	59
II.	Fehlende konkrete Instrumente	60
III.	Zwischenfazit	60
<i>G.</i>	<i>Intelligente Regulierung</i>	61
I.	Entwicklungsimpuls für das Konzept der Besseren Rechtsetzung	61
II.	Reforminitiative auf Unionsebene	61
III.	Zwischenfazit	62
<i>H.</i>	<i>Sonstige Konzepte</i>	62
<i>I.</i>	<i>Fazit</i>	63
 Kapitel 4: Die historische Entwicklung der Besseren Rechtsetzung		65
<i>A.</i>	<i>Die Suche nach besseren Gesetzen</i>	65
I.	Bürokratieabbau in Deutschland	65
II.	Verbesserung der Rechtsetzungsqualität in der EU	67
III.	Zwischenfazit	68
<i>B.</i>	<i>Die Entstehung des Konzepts der Besseren Rechtsetzung</i>	68
I.	Mitwirkung und Einfluss der OECD	69
II.	Mandelkernbericht	71
III.	Zwischenfazit	72
<i>C.</i>	<i>Die weitere Entwicklung des Konzepts</i>	72
I.	Europäische Union	72
1.	Der Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“	72
2.	Interinstitutionelle Vereinbarung über Bessere Rechtsetzung	73
3.	Lissabon-Strategie	74
4.	Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung	75

5. „Smart Regulation“	75
6. REFIT	76
7. Agenda für Bessere Rechtsetzung	76
8. Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung	77
9. Arbeitsprogramm der Kommission von 2017 und 2018	78
10. Taskforce für Subsidiarität, Proportionalität und „Weniger, aber effizienteres Handeln“	79
11. „Vollendung“ der Agenda für eine Bessere Rechtsetzung	80
II. Deutschland	80
1. Regierungsprogramm Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung	81
2. Bessere Rechtsetzung nach Einsetzung des Normenkontrollrats	82
3. Bürokratiebremse und Bürokratieentlastungsgesetze	83
III. Zwischenfazit	84
D. Fazit	84

Kapitel 5: Primärrechtliche Rahmenvorgaben für die Bessere Rechtsetzung 87

A. <i>Offenheit, Transparenz, Bürgernähe und Partizipation</i>	88
B. <i>Rechtsstaatlichkeit</i>	89
I. Bestimmtheit	90
II. Normenklarheit	91
III. Normenwahrheit	93
IV. Normenbeständigkeit	93
C. <i>Kohärenzgebot</i>	94
I. Wertungskohärenz	94
II. Kohärenz im engeren Sinne	96
D. <i>Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung</i>	97
E. <i>Subsidiaritätsprinzip</i>	98
F. <i>Verhältnismäßigkeitsprinzip</i>	100
G. <i>Begründungs- und Bezugnahmepflichten</i>	102
H. <i>Unionsziele und Querschnittsklauseln</i>	104
I. <i>Fazit</i>	105

Kapitel 6: Instrumente der Besseren Rechtsetzung in der Europäischen Union 107

A. <i>Konsultationen</i>	107
I. Zielsetzung	107

II. Typen und Gegenstände	108
1. Konsultationsmöglichkeiten	108
2. Konsultationsgegenstände	108
a) Folgenabschätzungsberichte	109
b) Rechtsaktentwürfe	109
c) Berichte über Ex-Post-Evaluierungen	109
III. Bewertung	110
1. Nutzung der Konsultationsmöglichkeiten	110
2. Verständlichkeit und Transparenz	111
3. Internetbasierte Konsultationen	112
4. Erweiterung der Konsultationsgegenstände	112
5. Qualität des Konsultationsangebots	115
IV. Zwischenfazit	116
<i>B. Folgenabschätzungen</i>	116
I. Zielsetzung	116
II. Typen	117
1. Integrierte Folgenabschätzung durch die Europäische Kommission	117
a) Zentrale Akteure	118
b) Gegenstände von Folgenabschätzungen	118
c) Verfahrensablauf	118
2. Folgenabschätzung im Europäischen Parlament	123
a) Zentrale Akteure	123
b) Gegenstände von Folgenabschätzungen	123
c) Verfahrensablauf	124
3. Folgenabschätzung im Rat	126
a) Zentrale Akteure	126
b) Gegenstände von Folgenabschätzungen	126
c) Verfahrensablauf	127
III. Bewertung	129
1. Anzahl durchgeführter Folgenabschätzungen	129
2. Folgenabschätzungsverantwortung	130
3. Qualität der Folgenabschätzungen der Kommission	133
IV. Zwischenfazit	135
<i>C. Ex-Post-Evaluierungen</i>	136
I. Zielsetzung	136
II. Typen	137
1. Überprüfungs- und Verfallsklauseln	138
2. Ex-Post-Evaluierungen im Europäischen Parlament	138
3. REFIT-Programm der Kommission	139
a) Programminhalt	139
b) Organisatorische und personelle Ausgestaltung	140
c) Programmablauf	141

d) Folgemaßnahmen	144
III. Bewertung	145
1. Systematische Verwendung von Überprüfungs klauseln	145
2. Anzahl durchgeführter Fitness- und Eignungstests	145
3. Verantwortung für das REFIT-Programm	146
4. Ökonomischer Schwerpunkt des REFIT-Bewertungsprozesses	147
5. Nachteile von REFIT-Folgemaßnahmen	148
IV. Zwischenfazit	149
<i>D. Kontrolle von Folgenabschätzungen und Ex-Post-Evaluierungen</i>	150
I. Zielsetzung	150
II. Typen	150
1. Europäisches Parlament und Rat	150
2. Ausschuss für Regulierungskontrolle	151
a) Aufgaben	151
b) Organisatorische und personelle Ausgestaltung	152
aa) Organisatorische Eingliederung	152
bb) Personelle Zusammensetzung	152
c) Arbeitsweise	153
III. Bewertung	154
1. Heterogenes Gesamtkontrollniveau	154
2. Personelle Ausstattung des Ausschusses für Regulierungskontrolle ...	155
3. Kontrollen durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle	156
a) Qualität	156
b) Unabhängigkeit	157
IV. Zwischenfazit	159
<i>E. REFIT-Plattform</i>	160
I. Zielsetzung	160
II. Aufgaben, Ausgestaltung und Arbeitsweise	160
1. Aufgaben	160
2. Organisatorische und personelle Ausgestaltung	161
a) Organisatorische Eingliederung	161
b) Personelle Zusammensetzung	161
3. Arbeitsweise	162
a) Informationsbeschaffung und Vorauswahl	162
b) Bewertung und Priorisierung der Vorschläge	164
c) Ausarbeitung und Beschluss einer Stellungnahme	164
III. Bewertung	165
1. Einbeziehung dezentralisierter Informationen	165
2. Zeitlich unbegrenztes Mandat	167
3. Arbeitsleistung	167
4. Unausgeglichene Interessenvertretung	168
5. Initiativrecht der Kommission und Legitimation	170

IV. Zwischenfazit	171
<i>F. Rechtsbereinigung und Rechtsvereinfachung</i>	172
I. Zielsetzung	172
II. Typen	172
1. Aufhebung von irrelevanten Rechtsvorschriften	172
2. Kodifizierung und Neufassung	173
III. Bewertung	174
1. Gefahr des Abbaus von Schutzstandards	174
2. Umfang der Rechtsbereinigung	175
3. Beeinträchtigung der Subsidiaritätskontrolle	176
4. Formales Kodifikationsverständnis	176
IV. Zwischenfazit	177
<i>G. Zugang zu Rechtsvorschriften und Dokumenten</i>	178
I. Zielsetzung	178
II. Typen	178
1. EUR-LEX-Portal	178
2. Dokumentenregister und -archive	179
III. Bewertung	179
1. Nutzung des Zugangsangebots	179
2. Einschränkungen des Zugangsrechts	180
3. Erweiterung des Zugangsangebots	180
IV. Zwischenfazit	181
<i>H. Maßnahmen zur Verbesserung der redaktionellen Qualität von Rechtsvorschriften</i>	182
I. Zielsetzung	182
II. Typen	182
1. „LegisWrite“, „Drafters Assistance Package“ und „Drafting Support Tool“	182
2. Gemeinsamer Leitfaden für die Abfassung von Rechtstexten	183
3. Seminare und Schulungen	184
4. Kontrolle und Unterstützung durch die Juristischen Dienste der Organe	185
a) LEG-Team der Kommission	185
b) Legislative Quality Units des Parlaments und Qualitätsteam des Rates	186
III. Bewertung	186
1. Begrenzt nützliche Hinweise zur Rechtsetzungstechnik	186
a) Umfang	187
b) Abstrakte und allgemeine Informationen	187
c) Inhaltliche Schwächen	189
2. Computergestützte Sicherstellung der redaktionellen Qualität.	189
3. Wirksame Kontrolle durch den Juristischen Dienst	190
IV. Zwischenfazit	191

<i>I. Maßnahmen zur besseren mitgliedstaatlichen Anwendung und Umsetzung von Unionsrecht</i>	192
I. Zielsetzung	192
II. Präventive Maßnahmen	192
1. Kooperation mit den Mitgliedstaaten	192
2. Verordnungen, Vollharmonisierung und Gold-Platings	194
3. Knappe Umsetzungsfristen	195
III. Repressive Maßnahmen	195
IV. Bewertung	196
1. Nachteile der präventiven Maßnahmen	196
2. Begründung von Gold-Platings	196
3. Fehlendes Verantwortungsbewusstsein bei den Mitgliedstaaten	197
V. Zwischenfazit	198
<i>J. Fazit: Ein grundsätzlich wirksames, aber teilweise defizitäres und unvollendetes europäisches Konzept der Besseren Rechtsetzung</i>	199

Kapitel 7: Ursachen für die Defizite des europäischen Konzepts der Besseren Rechtsetzung

203

<i>A. Strukturimmanente Beschränkungen der Instrumente</i>	203
I. Konsultationen	203
II. Folgenabschätzungen und Ex-Post-Evaluierungen	204
1. Ressourcenbedarf	204
2. Komplexität	206
III. REFIT-Plattform	207
1. Repräsentation von Interessengruppen und Funktionsfähigkeit	207
2. „Gate-Keeper-Problem“	208
IV. Ausschuss für Regulierungskontrolle	209
V. Zwischenfazit	209
<i>B. Besonderheiten der Umsetzungsumgebung</i>	209
I. Umfang des Unionsrechts und der Rechtsetzungsaktivität der EU	210
II. Europäisches Rechtsetzungsverfahren	210
1. Schwierige Regelungsgegenstände, verschiedene Sprachen und Kulturen	210
2. Demokratischer Entscheidungsprozess als Beschränkung	212
3. Institutionelles Gleichgewicht	213
a) Strukturell ungleich verteilte Folgenabschätzungsverantwortung ..	213
b) Beschränkte Wirkung anderer Instrumente	215
III. Dezentraler Vollzug von Unionsrecht	216
IV. Zwischenfazit	217

C. <i>Umsetzungsstrategie der EU</i>	218
I. <i>Ökonomischer Schwerpunkt</i>	218
1. <i>Ökonomische Kategorien als praktikabler Maßstab</i>	218
2. <i>Verfahrenshinweise und -vorgaben für einzelne Instrumente</i>	219
II. <i>Öffentliche Darstellung</i>	221
III. <i>Zwischenfazit</i>	223
D. <i>Fazit</i>	223
Kapitel 8: <i>Reformvorschläge</i>	225
A. <i>Reformstrategie</i>	225
I. <i>Notwendigkeit einer Reform</i>	225
II. <i>Grundsätzliche Anforderungen an Reformvorschläge</i>	226
III. <i>Zwischenfazit</i>	228
B. <i>Konsultationen</i>	228
I. <i>Höhere Transparenz des Konsultationsangebots</i>	228
II. <i>Bessere Verständlichkeit</i>	229
III. <i>Unionsweite Nutzung von Konsultationen</i>	230
IV. <i>Flexible Konsultationen</i>	231
V. <i>Zwischenfazit</i>	232
C. <i>Folgenabschätzungen</i>	232
I. <i>Steigerung der Anzahl der Folgenabschätzungen in der Kommission</i>	232
II. <i>Stärkung der Folgenabschätzungsverantwortung von Parlament und Rat</i> ..	234
1. <i>Voraussetzung für mehr Folgenabschätzungsverantwortung</i>	234
2. <i>Definition des Begriffs „wesentliche Abänderung“</i>	234
III. <i>Ergänzende Verfahrensvorgaben für die Integrierte Folgenabschätzung</i> ...	236
IV. <i>Zwischenfazit</i>	238
D. <i>Ausschuss für Regulierungskontrolle</i>	238
I. <i>Forderung nach organisatorischer und personeller Unabhängigkeit</i>	239
1. <i>Organisatorische Ausgliederung aus der Kommission?</i>	239
2. <i>Personelle Beteiligung der anderen Rechtsetzungsorgane?</i>	241
II. <i>Verbesserung der Kontrollwirkung</i>	241
1. <i>Verfügbare Ressourcen</i>	242
2. <i>Erweiterung des Kontrollmandats</i>	242
a) <i>Eigeninitiative Kontrollen</i>	242
b) <i>Kontrollbefugnisse gegenüber Parlament und Rat?</i>	243
3. <i>Vorgaben für die Auswahl externer Mitglieder</i>	243
III. <i>Stärkere Institutionalisierung und Legitimation</i>	244
IV. <i>Zwischenfazit</i>	245

<i>E. REFIT-Programm</i>	245
I. Inhaltliche Ausgewogenheit des Programms	245
II. Gesamtverantwortung für das REFIT-Programm	247
III. Prävention der Gefahren von Ko- und Selbstregulierung	248
IV. Zwischenfazit	249
<i>F. REFIT-Plattform</i>	250
I. Höhere Transparenz im Mitgliederauswahlverfahren	250
II. Reform der personellen Zusammensetzung	251
1. Paritätische Verteilung der Mitgliedschaft	251
2. Reduzierung der Anzahl von Regierungsvertretern	252
3. Verbesserung der Beteiligung des einzelnen Unionsbürgers	252
4. Einbeziehung mitgliedstaatlicher Normenkontrollräte	253
III. Institutionalisierung	254
IV. Bündelung des Einflusses von Interessengruppen?	254
V. Zwischenfazit	255
<i>G. Maßnahmen zur Sicherstellung der redaktionellen Qualität</i>	256
I. Sanktionsmittel für den Juristischen Dienst	256
II. Überarbeitung der Vorgaben des Gemeinsamen Leitfadens	257
III. Juristischer und rechtsetzungstechnischer Sachverstand	257
IV. Vorschlag für eine Rechtsetzungskultur der Besseren Rechtsetzung	259
1. Prägnante Bezeichnung von Rechtsakten	260
2. Weniger Erwägungsgründe	261
3. Bessere Begriffsbestimmungen	261
4. Angemessene Regelungsdichte	262
V. Fazit	263
<i>H. Weitere Reformvorschläge</i>	263
I. Privatisierung der Rechtsetzungsvorbereitung	264
II. Durchsetzung von Qualitätsstandards für Rechtsakte	265
III. Rechtsetzungsbudget und Bürokratiebremse	266
IV. Radikale Rechtsbereinigung	268
V. Veröffentlichung der „Errungenschaften“ der Besseren Rechtsetzung	269
VI. „Law-Screening“	270
VII. Zwischenfazit	271
<i>I. Vorschlag für ein gemeinsames Gremium für die Bessere Rechtsetzung</i> 272	
I. Vorhandene Vorschläge zu Rechtsetzungsgremien	272
II. Interinstitutioneller Ansatz	273
1. Organisatorische und personelle Ausgestaltung	273
2. Aufgaben	274
a) Koordinierungs-, Beratungs- und Entwicklungsfunktion	274
b) Kontrollfunktion	275
aa) Kontrolle der Rechtsetzungsqualität	275

bb) Kontrolle der Folgenabschätzungen von Parlament und Rat . . .	276
III. Zwischenfazit	278
J. <i>Fazit</i>	278
Kapitel 9: Zusammenfassung	281
Literaturverzeichnis	287
Anhang: Verzeichnis der zitierten Dokumente unionaler und nationaler Institutionen	317
Sachverzeichnis	327

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
ähnl.	ähnlich
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AStV	Ausschuss Ständiger Vertreter der Mitgliedstaaten
BB	Betriebsberater
BEUC	Europäischer Verbraucherverband
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CBA	Kosten-Nutzen-Analyse
CCA	Kumulative Kostenabschätzung
CepInput	Centrum für Europäische Politik
CEPS	Centre for European Policy Studies
CMLR	Common Market Law Review
dass.	dasselbe
ders.	derselbe
DG EPRS	Directorate-General for Parliamentary Research Services
dies.	dieselbe
DJT	Deutscher Juristen Tag
dms	der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management
Dok.	Dokument
DNR	Deutscher Naturschutzring
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBf.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAL	European Association of Legislation
EAVA	European Added Value Unit
EC	Europäische Kommission
ECAS	Aktionsdienst Europäische Bürger
ECLI	European Case Law Identifier
ECN	Europäisches Wettbewerbsnetz
EJLR	European Journal of Law Reform

EJRR	European Journal of Risk Regulation
EJPR	European Journal of Political Research
ELJ	European Law Journal
EnZW	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
EPL	European Public Law
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Zeitschrift Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FFH	Flora, Fauna, Habitat
FS	Festschrift
GABL.	Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg
GDV	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft
GO-KOM	Geschäftsordnung der Europäischen Kommission
GS	Gedächtnisschrift
Hb.	Handbuch
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
IAL	International Association of Legislation
IEEP	Institute for European Environmental Policy
IMPA	Ex-Ante Impact Assessment Unit
IMPEL	Netz der Europäischen Union für die Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts
IMPT	Ex-Post Impact Assessment Unit
insb.	insbesondere
JbUTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
JEPP	Journal of European Public Policy
JPAFL	Journal of Public Administration, Finance and Law
JRP	Journal für Rechtspolitik
JRR	Journal of Risk Research
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
KMU	kleinere und mittlere Unternehmen
lat.	lateinisch
LEG	Qualität der Gesetzgebung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
m. z. w. N.	mit zahlreichen weiteren Nachweisen
MJECL	Maastricht Journal of European Comparative Law
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No	Nummer
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PA	Public Administration
PL	Public Law
PS	Policy Studies
REFIT	Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung

Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
s.	siehe
S.	Seite
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Slg.	Sammlung
SLIM	Simpler Legislation for the Internal Market
sog.	sogenannt
SOLVIT	eine wirksame Problemlösung im Binnenmarkt
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
str.	strittig
SWD	Arbeitsdokument der Europäischen Kommission
TTIP	Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft
u.	und
u. a.	und andere
UAbs.	Unterabsatz
VCI	Verband chemischer Industrie
verb. Rs.	verbundene Rechtssache
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
v.	von
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
wbl	wirtschaftsrechtliche Blätter
WEP	West European Politics
YEL	Yearbook of European Law
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Kapitel 1

Einleitung

A. Problemaufriss

Rechtsetzung soll das menschliche Leben in einer Gesellschaft ordnen und gestalten.¹ Als Steuerungsinstrument trifft das Recht in westlichen Industriegesellschaften jedoch auf vielfältige Herausforderungen. Zunehmender Pluralismus und stetig komplizierter werdende Probleme stellen seine Steuerungsfähigkeit in Frage.² Dies gilt nicht nur für das nationale Recht, sondern auch für die Rechtsetzung der Europäischen Union (EU). Mittlerweile muss sich die EU zahlreichen Herausforderungen – wie etwa Klimawandel und Migration – stellen, denen die Mitgliedstaaten allein nicht gewachsen sind. Gleichzeitig schwächen eine wachsende Anzahl von EU-Kritikern und nationalistische Bestrebungen ihre Handlungsfähigkeit und bedrohen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie.³ In dieser Situation ist eine funktionsfähige Rechtsordnung mit verständlichen und wirkungsvollen Rechtsvorschriften zentrale Voraussetzung dafür, die gegenwärtigen Herausforderungen zu bewältigen und die politisch angestrebten Ziele zu verwirklichen.⁴ Ob das Unionsrecht diesen Anforderungen genügt, ist allerdings zweifelhaft, ist es doch durch unverständliche und unübersichtliche Rechtsvorschriften in Verruf geraten.⁵ Gesprochen wird vom Verfall der europäischen Rechtssprache und Rechtskultur.⁶ Dabei sind die Mängel der europäischen Rechtsetzung seit langem hinreichend bekannt.⁷ Seit

¹ Vgl. nur *Röhl/Röhl*, Allgemeine Rechtslehre, S. 251; *Rüthers/Fischer/Birk*, Rechtstheorie, S. 51 ff.

² Vgl. ähnl. *F. Reimer*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts I, § 9 Rn. 97 und *Schreckenberger*, in: Schreckenberger, Gesetzgebungslehre, S. 21 (36).

³ S. zu diesen Entwicklungen nur *Grabow/Hartleb*, Europa – Nein Danke?, Studie zum Aufstieg Rechts- und Nationalpopulistischer Parteien in Europa, S. 6 ff.

⁴ Vgl. ähnl. COM(2015) 215 endgültig vom 19. Mai 2015, S. 2 f.

⁵ *Grams*, Zur Gesetzgebung der Europäischen Union, S. 237; vgl. zur diesbezüglichen Kritik an der europäischen Rechtsetzung beispielhaft *Mußnug*, in: Hill, Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung, S. 23 (32); vgl. ausführlich m. z. w. N. *Grüner*, Quantität und Qualität der europäischen Rechtsetzung, S. 5 ff.

⁶ Vgl. etwa *Reinhardt*, in: NJW 2003, S. 3449 (3449 ff.); *Wägenbauer*, in: ZRP 2002, S. 454 (454).

⁷ S. beispielhaft die ausführlichen Darstellungen bei *Grams*, Zur Gesetzgebung der Europäischen Union, S. 194 ff.; *Grüner*, Quantität und Qualität der europäischen Rechtsetzung, S. 35 ff. und S. 139 ff. sowie Beiträge in Sammelwerken, wie etwa *Müller-Graff*, in: Keller-

zunehmend über 20 Jahren versucht die EU, ihre Rechtsetzung zu verbessern und europäische Rechtsvorschriften nicht nur einfacher und verständlicher,⁸ sondern auch effektiver und kostengünstiger zu gestalten.⁹ Im Jahr 2015 reformierte die EU die bis dahin ergriffenen Maßnahmen für eine Bessere Rechtsetzung umfassend.¹⁰ Obwohl diese Agenda darauf abzielte, den Unionsbürgern, der Verwaltung der Mitgliedstaaten und der europäischen Wirtschaft „konkrete und nachhaltige Nutzen [zu] bringen“¹¹, mehren sich kritische Stimmen, die die Bessere Rechtsetzung insgesamt in Frage stellen.¹² Es wird bezweifelt, dass sie geeignet sei, die Mängel der europäischen Rechtsetzung und deren Ursachen zu beseitigen.¹³ Andere unterstellen der EU, sie verschleierte mit ihrer Agenda für Bessere Rechtsetzung eine breit angelegte Deregulierungsstrategie, die darauf abziele, durch den systematischen Abbau von Schutzstandards in Gesetzen die europäische Wirtschaft auf Kosten von Umwelt und Verbrauchern zu entlasten.¹⁴ Wieder andere befürchten, dass die Bessere Rechtsetzung das Kompetenzgefüge zwischen den am Rechtssetzungsverfahren beteiligten Unionsorganen beeinträchtigen könnte und werfen der Europäischen Kommission vor, sie strebe eine unzulässige Erweiterung ihrer Befugnisse an.¹⁵ Die Bessere Rechtsetzung ist somit nicht nur für die Bewältigung aktueller politischer Herausforderungen von Bedeutung, sondern ist selbst eine Herausforderung, die politisch und rechtlich bewältigt werden muss.

mann/Azzi/Jacobs/Deighton-Smith, *Improving the Quality of Legislation in Europe*, S. 111 (111 ff.) und Voermans, in: Mader/de Almeida, *Quality of Legislation*, S. 31 (43 ff.).

⁸ So bereits im Jahr 1992 der bereits der *Europäische Rat*, Schlussfolgerung vom 11. und 12. Dezember 1992 in Edinburgh, Teil A, Anlage 3. Erneut bekräftigten die drei Unionsorgane dies in der Interinstitutionellen Vereinbarung über Bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016, ABl. 2016 L 123/1, S. 2.

⁹ COM(2015) 215 endgültig vom 19. Mai 2015, S. 5.

¹⁰ S. dazu im Einzelnen COM(2015) 215 endgültig vom 19. Mai 2015, S. 2 ff.

¹¹ So ausdrücklich die Mitteilung der Kommission COM(2015) 215 endgültig vom 19. Mai 2015, S. 2.

¹² Vgl. bspw. Alemanno, in: EJRR 2015, S. 344 (351) und Wegrich, in: EJRR 2015, S. 369 (369 f.); s. mit umfassender Kritik auch *Better Regulation Watchdog*, Open letter, S. 1 ff. sowie näher dazu ders., *Founding Statement and Members*, S. 1 f. sowie *de Pous*, *Better Regulation, TTIP under the Radar?*, S. 3 ff. und *Vossen*, „Bessere“ Rechtsetzung auf Kosten der Umwelt, S. 1 ff.

¹³ Vgl. etwa skeptisch Garben, in: Garben/Govaere, *The EU Better Regulation Agenda*, S. 217 (242); Radaelli/Schrefler, in: EJRR 2015, S. 357 (358); Robinson, in: *The Theory and Practice of Legislation 2015*, S. 257 (259); Schulze-Fielitz, in: FS Scheuing, S. 183 (187).

¹⁴ S. beispielhaft DNR, *Bessere Rechtsetzung oder Deregulierung*, S. 2; E. Wagner, in: EurUP 2016, S. 121 (131); vgl. berichtend Schroeder, in: ZG 2016, S. 193 (213).

¹⁵ S. hierzu Dunlop/Radaelli, in: EJRR 2015, S. 27 (33) und de Mulder, in: Garben/Govaere, *The EU Better Regulation Agenda*, S. 137 (179); vgl. berichtend Schroeder, in: ZG 2016, S. 193 (213).

B. Rechtswissenschaftliches Forschungsinteresse

Im politischen Diskurs um eine Bessere Rechtsetzung werden nicht nur berechnete Forderungen an die Rechtsetzung gestellt.¹⁶ Er ist vielmehr teilweise auch von zweifelhafter Rhetorik¹⁷ – gelegentlich mit wenig hilfreichen Rekurs auf literarische oder philosophische Zitate¹⁸ – sowie der gezielten Verbreitung unzutreffender Annahmen über die europäische Rechtsetzung geprägt.¹⁹ Die eigentlich entscheidende Frage nach der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der Besseren Rechtsetzung tritt dabei häufig in den Hintergrund.²⁰ Leistungsfähigkeit ist hier nicht im physikalischen oder ökonomischen Sinne zu verstehen, sondern allgemein als ein Zustand, in dem jemand oder etwas in der Lage ist, Leistung, also ein bestimmtes, erwartetes Ergebnis, zu erbringen.²¹ Bezogen auf die Bessere Rechtsetzung ist Leistungsfähigkeit also der Maßstab für die Frage, ob bestimmte Maßnahmen, Mechanismen und Instrumente geeignet sind, zu einer Verbesserung der Rechtsetzung beizutragen.²² Diese Frage kann aus unterschiedlicher, etwa sozialwissenschaftlicher, politikwissenschaftlicher oder verwaltungswissenschaftlicher Perspektive gestellt werden. Die Leistungsfähigkeit des Konzepts der Besseren Rechtsetzung wird dann unter Zuhilfenahme der in diesen Disziplinen gebräuchlichen Methoden bewertet.²³ Die Rechtsetzung und das Rechtsetzungsverfahren sind allerdings auch Forschungsgegenstände der Gesetzgebungslehre, weswegen auch sie die Bessere Rechtsetzung untersucht.²⁴ Ein rechtswissenschaftliches Forschungs-

¹⁶ Solche Forderungen sind bspw. die Verständlichkeit und Systematik der Rechtsetzung, vgl. dazu exemplarisch die Aufzählung bei *Schroeder*, in: ZG 2016, S. 193 (196).

¹⁷ S. dazu die Zusammenstellung bei *Grüner*, Quantität und Qualität der europäischen Rechtsetzung, S. 5 ff.; s. beispielhaft auch *Fliedner*, Rechtsetzung in Deutschland, S. 45 ff., der die Rhetorik über die „Normflut“ als „Sonntagsreden“ bezeichnet und ferner auch *Pfeifer*, Bessere Rechtsetzung, S. 17, der konstatiert, dass der Begriff „Bessere Rechtsetzung“ teilweise die Eigenschaft eines „politischen Slogans“ angenommen habe.

¹⁸ Häufig zitiert wird etwa der zu Unrecht Montesquieu zugeschriebene Satz: „Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu erlassen, ist es notwendig, kein Gesetz zu erlassen“, vgl. dazu *Fliedner*, Rechtsetzung in Deutschland, S. 49; vgl. mit weiteren Zitaten über die Rechtsetzung aus Literatur und Philosophie *Grüner*, Quantität und Qualität der europäischen Rechtsetzung, S. 2.

¹⁹ Beispielhaft hierfür sind die sog. Europomythen. Sie bezeichnen bewusst unwahre oder nur teilweise zutreffende Behauptungen über die EU, ihre Verwaltung und ihre Rechtsetzung, die darauf abzielen, die Ablehnung der EU zu fördern und damit auch geeignet sind, eine erkenntnisbringende Diskussion um eine Bessere Rechtsetzung zu beeinträchtigen, vgl. dazu *Kellemen*, in: Garben/Govaere, The EU Better Regulation Agenda, S. 205 (210).

²⁰ S. ähnl. *Pedersen*, in: EJLR 2016, S. 159 (160).

²¹ Vgl. nur *Duden*, Wörterbuch, Stichwort „Leistungsfähigkeit“.

²² S. in diesem Zusammenhang den Begriff der Rechtssetzungsqualität in Kapitel 2 S. 26 ff.

²³ S. exemplarisch etwa *Veit*, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?, S. 15 ff.; *Wegrich*, Better Regulation, S. 7 ff.

²⁴ Vgl. nur *Karpen*, Gesetzgebungslehre – neu evaluiert, S. 9; *Schäffer*, in: Schäffer, Theo-

interesse resultiert daraus, dass Rechtsfindung und Rechtsanwendung von der Auslegung und damit auch von der Verständlichkeit des entsprechenden Rechtstexts abhängen.²⁵ Darüber hinaus offenbart die Diskussion um die Bessere Rechtsetzung – etwa mit Blick auf einen befürchteten Abbau von Schutzstandards oder der Beeinträchtigung des unionalen Kompetenzgefüges – einen verfassungsrechtlichen Bezug. In diesem Kontext stellen sich originär rechtswissenschaftliche Fragen nach der rechtsdogmatischen Verankerung der Besseren Rechtsetzung sowie nach ihrer Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht. Von diesen Fragen hängt einerseits ab, ob und in welchem Umfang das Konzept der Besseren Rechtsetzung von den am Rechtssetzungsverfahren beteiligten Organen umzusetzen ist, sie also entsprechende Maßnahmen ergreifen müssen, andererseits, ob die konkret ergriffenen Maßnahmen auch rechtlich zulässig sind. Insofern ist es die Aufgabe der Verwaltungsrechtswissenschaft herauszuarbeiten, welche rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen erfüllt sein müssen, damit das Konzept der Besseren Rechtsetzung verwirklicht werden kann.²⁶ Ohne Berücksichtigung der rechtswissenschaftlichen Perspektive kann die Frage nach der Leistungsfähigkeit des Konzepts daher nicht hinreichend beantwortet werden.

C. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands

Die Bezeichnung des Konzepts als ein „europäisches“ Konzept begrenzt den Untersuchungsgegenstand auf solche Maßnahmen der Besseren Rechtsetzung, die von den am Rechtssetzungsverfahren beteiligten Unionsorganen ergriffen werden, namentlich der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat. Die Untersuchung erfolgt im Wesentlichen aus der Perspektive dieser drei Unionsorgane und orientiert sich am Rechtssetzungsverfahren.²⁷ Auswirkungen der Besseren Rechtsetzung auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) werden nicht eingehend analysiert.²⁸ Außerdem werden nur solche Maßnahmen untersucht, die unmittelbar auf die Ver-

rie der Rechtssetzung, S. 11 (12 ff.); s. instruktiv und m. w. N. *Meßerschmidt*, in: ZJS 2008, S. 111 (112 ff.); s. ferner *Grams*, Zur Gesetzgebung der Europäischen Union, S. 189 ff., der für eine europäische Gesetzgebungslehre plädiert.

²⁵ Vgl. ähnl. *Karpen*, in: JuS 2016, S. 577 (582).

²⁶ S. zu dieser Aufgabe der neuen Verwaltungsrechtswissenschaft *Voßkuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts I, § 1 Rn. 14.

²⁷ Dies folgt auch aus dem weiten Rechtssetzungsbegriff des Konzepts, vgl. dazu Kapitel 2 S. 18 ff.

²⁸ S. hierzu eingehend etwa *Alemanno*, in: Dunlop/Radaelli, Handbook of Regulatory Impact Assessment, S. 127 (127 ff.); v. *Gestel/de Poorter*, in: The Theory and Practice of Legislation 2016, S. 155 (155 ff.); *Keyaerts*, in: EJRR 2012, S. 241 (241 ff.); *Meuwese*, in: EJLR 2017, S. 16 (29 f.).

besserung der Rechtsetzung abzielen.²⁹ Ebenfalls nicht untersucht werden die symbolische und die experimentelle Rechtsetzung, die in Bezug auf die Bessere Rechtsetzung als Sonderfälle zu betrachten sind.³⁰ Im Übrigen konkretisiert die Frage nach der Leistungsfähigkeit des europäischen Konzepts den Untersuchungsgegenstand. Sie erfordert eine Bewertung, ob und unter welchen Voraussetzungen das Konzept zu einer Verbesserung der europäischen Rechtsetzung beitragen kann. Analysiert werden daher die Maßnahmen, die die Mängel der europäischen Rechtsetzung beseitigen sollen, nicht aber ausführlich diese Mängel selbst.³¹ Die Untersuchung der einzelnen Instrumente der Besseren Rechtsetzung erfolgt überwiegend aus der Perspektive der Rechtswissenschaft, insbesondere der Gesetzgebungslehre. Erkenntnisse anderer Wissenschaften, etwa der Politikwissenschaft, können dabei nicht außer Betracht bleiben, müssen doch auch die dortigen Argumente und Erkenntnisse in den juristischen Diskurs eingespeist und darauf hin überprüft werden, ob sie in juristische Dogmatik überführt werden können. Dabei kann allerdings die Leistungsfähigkeit von einzelnen Instrumenten weder teilweise noch vollständig aus rein fachfremder Perspektive bewertet werden. Deshalb bleibt etwa die Überprüfung der Validität von Berechnungsmodellen zur Ermittlung von ökonomischen Kosten der Rechtsetzung sowie die Bewertung, ob deren Einsatz zur Verbesserung der Rechtsetzung zweckmäßig ist, anderen wissenschaftlichen Disziplinen vorbehalten.³²

D. Forschungsstand

Die Bessere Rechtsetzung wird in der deutschen Literatur überwiegend aus verwaltungswissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Perspektive untersucht.³³ Rechtswissenschaft und Gesetzgebungslehre betrachten die Bessere Rechtsetzung hingegen überwiegend im Zusammenhang mit guter³⁴ oder ra-

²⁹ Nicht im Detail untersucht wird bspw. die dienststellenübergreifende Konsultation in der Europäischen Kommission, die für die Rechtsetzungsvorbereitung nicht unbedeutend ist.

³⁰ Vgl. m. w. N. hierzu *Grams*, Zur Gesetzgebung der Europäischen Union, S. 228 f.

³¹ S. dazu ausführlich m. w. N. *Grüner*, Quantität und Qualität der europäischen Rechtsetzung, S. 35 ff.

³² Dies betrifft etwa die Berechnung von Bürokratiekosten sowie die Bewertung mathematischer Modelle der Kosten-Nutzen-Rechnung, vgl. hierzu *Renda*, in: Garben/Govaere, The EU Better Regulation Agenda, S. 49 (49 ff.).

³³ *Piesker*, in: Hill, Verwaltungsmodernisierung, S. 139 (139 ff.); *Wegrich*, Better Regulation, S. 7 ff.

³⁴ S. bspw. *Blum*, Wege zur besseren Gesetzgebung – sachverständige Beratung, Begründung, Folgenabschätzung und Wirkungskontrolle, Gutachten I zum 65. DJT, I 6 (I 6 ff.); *Eichenberger*, in: VVDStRL 40 (1982), S. 8 (8 ff.); *Emmenegger*, Gesetzgebungskunst, S. 184 ff.; *Junghans*, in: ZRP 1999, S. 359 (359 ff.); *Hill*, in: ZG 1993, S. 1 (1 ff.); *Kloepfer*, in: VVDStRL 40 (1982), S. 65 (65 ff.); *Redeker*, in: NJW 2002, S. 2756 (2756 ff.); *ders.*, in:

tionaler³⁵ Gesetzgebung. Ein breiter Forschungsstand zeigt sich dabei bezüglich grundsätzlicher Anforderungen an eine gute Gesetzgebung.³⁶ Außerdem haben vor allem der Abschlussbericht der Mandelkerngruppe³⁷ (im Folgenden: Mandelkernbericht) und die Untersuchungen zur Regulierungspolitik der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung³⁸ (im Folgenden: OECD) Erkenntnisse zur Verbesserung der Rechtsetzung gefördert. Ferner existieren zahlreiche Analysen, teilweise von den Mitgliedstaaten oder der EU selbst,³⁹ die einzelne Instrumente der Besseren Rechtsetzung in Bezug auf ihre grundsätzliche Ausgestaltung und Anwendung eingehend untersuchen.⁴⁰

Die konkreten Maßnahmen der EU für eine Bessere Rechtsetzung wurden insbesondere von *Allio*,⁴¹ *Grams*,⁴² *Grüner*,⁴³ *Pfeifer*⁴⁴ sowie von *Radaelli* und *de Francesco*⁴⁵ untersucht. Die im Zusammenhang mit einer Besseren Rechtsetzung bedeutende Rechtsetzungsvorbereitung und das Rechtsetzungsverfahren werden außerdem eingehend von *Härtel*⁴⁶ betrachtet. Die genannten Untersuchungen analysieren allerdings den Stand der Besseren Rechtsetzung in der EU vor mittlerweile mehr als acht Jahren. Andere Arbeiten, die sich ebenfalls eingehend mit der Besseren Rechtsetzung auf Unionsebene beschäftigen,

ZRP 2004, S. 160 (160 ff.); *Schulze-Fielitz*, in: JZ 2004, S. 862 (862 ff.); *ders.*, in: DÖV 1988, S. 758 (758 ff.).

³⁵ S. dazu *Grzeszick*, in: VVDStRL 71 (2012), S. 49 (49 ff.); *Hoffmann*, in: ZG 1990, S. 97 (97 ff.); *Mengel*, in: ZG 1990, S. 193 (193 ff.) sowie ausführlich *Steinbach*, *Rationale Gesetzgebung*, S. 74 ff.

³⁶ Vgl. *Junghans*, in: ZRP 1999, S. 359 (359 ff.); *Karpen*, in: Kluth/Krings, *Gesetzgebung*, S. 159 (159 ff.); *ders.*, *Gesetzgebungslehre – neu evaluiert*, S. 9 ff.; *Schulze-Fielitz*, in: JZ 2004, S. 862 (862 ff.); *Weckerling-Wilhelm*, in: Kluth/Krings, *Gesetzgebung*, S. 247 (247 ff.).

³⁷ *Mandelkern-Gruppe*, Abschlussbericht, 13. November 2001 (im Folgenden: Mandelkernbericht).

³⁸ Vgl. bspw. *OECD*, *Ausblick Regulierungspolitik 2018*, S. 17 ff.; *dies.*, *Bessere Rechtsetzung in Europa: Deutschland 2010*, S. 13 ff.

³⁹ Zu nennen sind hier insb. *Bundesrechnungshof*, *Gutachten über Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Pflege des Normenbestandes sowie Europäischer Rechnungshof*, *Folgenabschätzungen in den EU-Organen: Helfen sie bei der Entscheidungsfindung?*, Sonderbericht Nr. 3, 2010 (im Folgenden: Sonderbericht Nr. 3/2010).

⁴⁰ Vgl. beispielhaft *Böhret/Konzendorf*, *Hb. Gesetzesfolgenabschätzung*; *Hjerp/Homeyer/Pallemaerts/Farmer*, *The Impact of Better Regulation on EU Environmental Policy under the Sixth Environment Action Programme 2010*; *Renda*, *Impact Assessment in the EU*; *Wegrich*, *Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich*.

⁴¹ *Allio*, *The Emergence of Better Regulation in the European Union*, S. 12 ff.

⁴² *Grams*, *Zur Gesetzgebung der Europäischen Union*, S. 1 ff.

⁴³ *Grüner*, *Quantität und Qualität der europäischen Rechtsetzung*, S. 4 ff. betrachtet die Bessere Rechtsetzung allerdings nicht als eigenständiges Konzept.

⁴⁴ *Pfeifer*, *Bessere Rechtsetzung*, S. 15 ff.

⁴⁵ *Radaelli/de Francesco*, *Regulatory Quality in Europe*, S. 129 ff.

⁴⁶ *S. Härtel*, *Hb. europäische Rechtsetzung*, S. 3 ff., die die Bessere Rechtsetzung ebenfalls nicht als eigenes Konzept, sondern nur im Zusammenhang mit der Unionsrechtsetzung betrachtet.

entstanden teilweise noch vor dem Millennium.⁴⁷ Bessere Rechtsetzung ist allerdings keine statische Institution, sondern ein sich dynamisch entwickelndes Konzept.⁴⁸ Die Ausgestaltung und Anwendung ihrer Instrumente ist abhängig von den verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Rechtsetzungsverfahren und den herrschenden politischen Mehrheiten.⁴⁹ Die Umgestaltung des Primärrechts infolge des Vertrags von Lissabon und die bereits erwähnte umfassende Reforminitiative der EU führten in den letzten Jahren zu einer starken Veränderung des europäischen Konzepts der Besseren Rechtsetzung. Daher besteht vor allem hinsichtlich dieser aktuellen Entwicklungen Forschungsbedarf. Diesbezüglich finden sich Untersuchungen in der englischsprachigen Literatur.⁵⁰ Dort existieren neben älteren Untersuchungen, etwa im Sammelband von *Weatherill*,⁵¹ auch aktuelle Arbeiten, wie zum Beispiel das Werk von *Golberg*⁵² oder die gesammelten Beiträge bei *Garben/Govaere*.⁵³ Letzteres beinhaltet einige Untersuchungen zu den aktuellen Entwicklungen der Besseren Rechtsetzung in der EU. Trotz dieser zunehmenden Forschungsansätze bleibt die Bessere Rechtsetzung immer noch ein in der Rechtswissenschaft weitgehend vernachlässigtes Thema, das erst allmählich einen Bekanntheitsgrad erreicht, der seiner Bedeutung angemessen ist.⁵⁴ Es ist daher notwendig, das europäische Konzept der Besseren Rechtsetzung eingehend zu betrachten, seinen Umsetzungsstand festzustellen und seine Leistungsfähigkeit zu bewerten.

⁴⁷ Vgl. bspw. *Gündisch*, in: Basedow/Drobnig/Ellger/Hopt/Kötz/Kulms/Mestmäcker, Aufbruch nach Europa, S. 109 (109 ff.); *Karpen*, in: AöR 1999, S. 400 (400 ff.); *Timmermans*, in: Kellermann/Azzi/Jacobs/Deighton-Smith, Improving the Quality of Legislation in Europe, S. 39 (39 ff.); *ders.*, in: CMLR 30 (1997), S. 1229 (1229 ff.).

⁴⁸ S. ähnl. *Garben/Govaere*, in: *Garben/Govaere*, The EU Better Regulation Agenda, S. 3 (3), die anstatt von einem Konzept von einem sich dynamisch entwickelnden „Phänomen“ sprechen.

⁴⁹ Vgl. ähnl. *Garben/Govaere*, in: *Garben/Govaere*, The EU Better Regulation Agenda, S. 3 (3).

⁵⁰ S. beispielhaft *Bartlett*, in: EJRR 2018, S. 310 (310 ff.); *Broughel*, in: EJRR 2015, S. 380 (380 f.); *Dawson*, in: CMLR 53 (2016), S. 1209 (1209 ff.); *Eliantonio/Spenszharova*, in: EJLR 2017, S. 3 (3 ff.); *Radaelli*, in: JCMS 2018, S. 85 (85 ff.); *Tombs*, in: PS 2015, S. 332 (332 ff.); vgl. zu früheren Untersuchungen etwa *Alemanno*, in: ELJ 2009, S. 382 (382 ff.); *Brown/Scott*, in: EPL 2001, S. 469 (469 ff.); *Kaeding*, in: ELJ 2008, S. 583 (583 ff.); *Haythornthwaite*, in: *Weatherill*, Better Regulation, S. 19 (19 ff.); *Tala*, in: *Legisprudence* 2010, S. 193 (193 ff.); *Vogel/v. den Abeele*, Better Regulation: a critical assessment, S. 5 ff.; *Wiener*, in: *Current Legal Problems* 2006, S. 447 (447 ff.); vgl. ferner die umfangreiche Zusammenstellung aktueller Forschungsarbeiten vor allem aus dem Bereich der englischen Literatur bei *Listorti/Basyte Ferrari/Acs/Munda/Rosenbaum/Paruolo/Smits*, The debate on the EU Better Regulation Agenda: a literature review, S. 5 ff.

⁵¹ *Weatherill*, in: *Weatherill*, Better Regulation, S. 1 ff.

⁵² *Golberg*, Better Regulation: European Union Style, S. 1 ff.

⁵³ *Garben/Govaere*, in: *Garben/Govaere*, The EU Better Regulation Agenda, S. 3 (3 ff.).

⁵⁴ Vgl. ähnl. *Dunlop/Radaelli*, in: EJRR 2015, S. 27 (28).

E. Gang und Ziel der Untersuchung

Ziel der Untersuchung des europäischen Konzepts der Besseren Rechtsetzung ist es, seine Leistungsfähigkeit festzustellen und zu bewerten, ob es geeignet ist, die Unionsrechtsetzung zu verbessern. Dies setzt zunächst die Klärung grundlegender Fragen in Bezug auf die Bessere Rechtsetzung voraus, insbesondere mit Blick auf Inhalt, Ziele und Terminologie des Konzepts (Kapitel 2). Nachdem diese Grundlagen herausgearbeitet wurden, ist es erforderlich, das Konzept der Besseren Rechtsetzung von verwandten Konzepten abzugrenzen. Denn vielfach werden zur Verbesserung der Rechtsetzung solche Instrumente eingesetzt, die auch im Rahmen anderer Konzepte zur Anwendung gelangen (Kapitel 3). Im Folgenden muss – da sich der Untersuchungsgegenstand auf die Rechtsetzung der EU beschränkt – die weitere Untersuchung auf das europäische Konzept der Besseren Rechtsetzung verengt werden. Hierfür wird zunächst die historische Entwicklung der Besseren Rechtsetzung dargestellt, wobei allerdings exemplarisch auch auf ihre Entwicklung in Deutschland einzugehen ist, da sich das europäische Konzept unter wechselseitigem Einfluss der OECD und auch der Mitgliedstaaten sukzessive herausgebildet hat (Kapitel 4). Bevor das europäische Konzept im Einzelnen untersucht wird, stellt sich die Frage nach der dogmatischen Verankerung der Besseren Rechtsetzung im Primärrecht (Kapitel 5). Anschließend erfolgt die Untersuchung der konkreten Inhalte des europäischen Konzepts (Kapitel 6). Hierzu werden zunächst die bestehenden Maßnahmen und Instrumente dargestellt, ihre Funktions- und Wirkungsweise sowie ihre Auswirkung auf die Rechtsetzung aufgezeigt. Im Anschluss werden die dargestellten Maßnahmen und Instrumente in Bezug auf ihre Leistungsfähigkeit, die Rechtsetzung zu verbessern, bewertet. Hinsichtlich der in Kapitel 6 festgestellten Defizite stellt sich dann die Frage, auf welche Ursachen sie zurückzuführen sind (Kapitel 7). Unter Berücksichtigung dieser Ursachen werden Reformvorschläge zur Optimierung des Konzepts herausgearbeitet. Neben dem Vorschlag der Einrichtung eines gemeinsamen Gremiums für die Bessere Rechtsetzung unter Beteiligung der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates werden außerdem ausgewählte, in der Literatur vorhandene Reformvorschläge daraufhin untersucht, ob sie sich eignen, die Unionsrechtsetzung zu verbessern und deshalb das Konzept ergänzen sollten (Kapitel 8).

Kapitel 2

Grundlagen der Besseren Rechtsetzung

Im folgenden Kapitel werden die Grundlagen der Besseren Rechtsetzung dargestellt. Es wird aufgezeigt, welche Bedeutung die Bezeichnung der Besseren Rechtsetzung als ein Konzept hat (A.), wie der Begriff der Rechtsetzung zu verstehen ist (B.), wodurch eine Rechtsetzung zur „besseren“ Rechtsetzung wird (C.) und inwieweit das Konzept eine politische Dimension aufweist (D.).

A. Bessere Rechtsetzung als Konzept

Bessere Rechtsetzung wird unterschiedlich bezeichnet, etwa als Strategie,¹ Leitbild,² Initiative³ oder Agenda⁴. Diese Bezeichnungen prägen das inhaltliche Verständnis des Begriffs der „Besseren Rechtsetzung“, da sie ihm gewisse Funktionen zuschreiben. So verfügt etwa ein Leitbild über eine Verständigungsfunktion, da der jeweilige Leitbildbegriff einen Austausch über seinen Inhalt ermöglicht.⁵ Die Bezeichnung als Initiative oder Agenda drückt hingegen eine gewisse Entschlossenheit und Handlungsbereitschaft⁶ aus und betont die Erforderlichkeit der angestrebten Handlungen.⁷ Auch die Bezeichnung als ein „Konzept“ hat für den Inhalt des Begriffs „Bessere Rechtsetzung“ Bedeutung.

¹ Vgl. *Schroeder*, in: ZG 2016, S. 193 (194) mit Verweis auf *Schulze-Fielitz*, in: JZ 2004, S. 862 (863); *H.-P. Schneider*, in: ZG 2004, S. 105 (105) und *Schuppert*, in: ZG-Sonderheft 2003, S. 14 ff.

² *Pfeifer*, Bessere Rechtsetzung, S. 116 f. und S. 158; *Wegrich*, Better Regulation, S. 13 ff.

³ Vgl. etwa *Jancic*, in: EJLR 2019, S. 137 (144).

⁴ So etwa COM(2015) 215 endgültig vom 19. Mai 2015, S. 2; diesen Begriff aufgreifend *Alemanno*, in: EJRR 2015, S. 344 (344); auch schon zuvor *Wegrich*, in: CESifo DICE Report 2010, S. 34 (34); s. ferner *VCI*, Daten und Fakten, Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, S. 3.

⁵ *Beer*, in: Blanke/Nullmeier/Reichard/Wewer, Hb. zur Verwaltungsreform, S. 52 (53); vgl. ausführlich *Vößkuhle*, in: Der Staat 40 (2001), S. 495 (509).

⁶ *Duden*, Das Herkunftswörterbuch, Stichwort „Initiative“, S. 405 nennt als Bedeutung etwa auch Entschlusskraft, von lat.: „initiare“: „den Anfang machen“.

⁷ *Duden*, Das Herkunftswörterbuch, Stichwort „Agenda“, S. 106, von lat.: „agere“: „das zu Tuende, was getan werden muss“. Die Bezeichnung der Besseren Rechtsetzung als Initiative ist auch vor dem Hintergrund der von der Kommission im Jahr 2015 angestrebten Reform nicht zwingend, weil sich diese nicht auf alle Inhalte und Instrumente bezogen hat, die nach hier vertretener Auffassung der Besseren Rechtsetzung zuzurechnen sind.

Für ein besseres Verständnis des Begriffs der „Besseren Rechtsetzung“ ist daher auch eine eingehende Betrachtung des Konzeptbegriffs erforderlich.

I. Begriffsbestimmung

1. Konzept als Zusammenfassung von Inhalten

Der Begriff Konzept wird gelegentlich in verschiedenen Gesetzen verwendet,⁸ ist aber selbst kein Rechtsbegriff. Seine grundsätzliche Bedeutung kann häufig als selbst verständlich vorausgesetzt werden. Seinen Ursprung hat der Begriff in den lateinischen Begriffen *conceptus* bzw. *concipio*, die Erfassen, Abfassung, bzw. aufnehmen, zusammenfassen bedeuten.⁹ Wörtlich lässt sich *conceptus* daher als Zusammenfassung übersetzen.¹⁰ Daraus lässt sich zunächst schlussfolgern, dass ein als Konzept bezeichneter Gegenstand mehrere Inhalte in sich vereint.¹¹ Diese Bedeutung des Konzeptbegriffs dürfte dem allgemeinen Sprachgebrauch entsprechen und kann daher dem Begriffskern zugerechnet werden.

2. Erfordernis eines theoretisch-methodischen Mindestinhalts

Ein Konzept erschöpft sich allerdings nicht darin, dass es verschiedene Inhalte zusammenfasst. Vielmehr impliziert bereits der Wortlaut des Begriffs eine Strukturierung der zusammengefassten Inhalte.¹² Durch die Abstimmung und das Ineinandergreifen der einzelnen Inhalte entsteht eine konzeptspezifische Wirkung,¹³ die über diejenige hinausgeht, die sich durch die schlichte Zusammenfassung einzelner Inhalte entfalten kann.¹⁴ Einzelne Inhalte des Konzepts bauen daher regelmäßig aufeinander auf und sind in ihrer Wirkungsweise voneinander abhängig. Ein Konzept setzt deswegen voraus, dass seine Inhalte in

⁸ Vgl. beispielhaft etwa den Begriff des Sanierungskonzepts in § 1 Verordnung zum Alt-schuldenhilfe-Gesetz (Alt-schuldenhilfiverordnung) vom 15. Dezember 2000, BGBl. I S. 1734, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. November 2008, BGBl. I S. 2179.

⁹ *Stowasser/Petsching/Skutsch*, Lateinisch-deutsches Schulwörterbuch, Stichwort „conceptus“ und „concipere“, S. 105 f.

¹⁰ Vgl. *Duden*, Das Herkunftswörterbuch, Stichwort „konzipieren“ und „Konzept“, S. 478; der lat. Begriff „conceptus“ besteht aus „capere“: nehmen fassen, begreifen und der lat. Vorsilbe „con-“: mit, zusammen; vgl. etwas anders *Wahrig*, Deutsches Wörterbuch, Stichwort „Konzept“, S. 877, der „conceptum“ im Sinne von „das Abgefasste“, „das Ausgedrückte“ übersetzt.

¹¹ In diesem Sinne verstehen die Bessere Rechtsetzung etwa *Ahrens/Leier*, in: ZG 2007, S. 383 (384); *Pfeifer*, Bessere Rechtsetzung, S. 17 spricht von einem Bündel an Ideen und Instrumenten; vgl. ähnl. *Piesker*, in: Hill, Verwaltungsmodernisierung, S. 139 (143 ff.).

¹² Vgl. *Duden*, Das Herkunftswörterbuch, Stichwort „Konzept“ und „konzipieren“, S. 478; *Wahrig*, Deutsches Wörterbuch, Stichwort „Konzept“, S. 877.

¹³ Vgl. ähnl. in Bezug auf die Bessere Rechtsetzung *Meuwese/Popelier*, in: EPL 2011, S. 455 (456).

¹⁴ Vgl. in Bezug auf die Bessere Rechtsetzung hierzu den Mandelkernbericht, S. 9 f.

Sachverzeichnis

- Ausschuss für Regulierungskontrolle
 - 24, 77, 80, 119, 134, 151, 153, 159, 199, 238, 245, 269, 273, 275, 279, 283
 - Kontrolltätigkeit 122, 155, 209, 239
 - Legitimation 244
 - Mitglieder 152, 158, 243 f.
 - negative Stellungnahme 154, 156 f.
 - positive Stellungnahme 154, 241 f.
 - Sanktionsmittel 242
 - Unabhängigkeit 157, 239
 - zweite negative Stellungnahme 154
- Begründungspflichten 16, 28 f., 54, 57 f., 102, 104, 283
- Bessere Rechtsetzung 3, 34
 - europäisches Konzept 107, 199
 - Frühphase 67 f., 84, 138, 282
 - gemeinsames Gremium 225, 272, 274 f., 279, 286
 - Gründe 35
 - Hauptzielen *siehe* Ziele
 - Instrumente 5, 21, 23, 38, 55, 96, 105, 107, 199, 211, 264, 284
 - Interinstitutionelle Vereinbarung 73, 77, 87, 97, 131, 201, 214, 234, 249, 276, 283
 - Konzept 18, 68, 85, 191
 - Leitprinzipien 15, 176, 196
 - Metapolitik 35, 38
 - Pflicht 283
 - Säulen 199, 278, 283
 - Strukturen 201, 227
 - Ziele 16, 18, 36, 38
- Better Regulation 19 f., 68
- Better Regulation Guidelines 77, 80, 87, 118, 124, 152, 201, 209, 236
- Better Regulation Toolbox 77, 80, 87, 118, 147, 152, 209, 219, 236
- Bezugnahmepflichten 103, 283
- Blaue Prüffragen 66, 71
- Bürgernähe 43, 88, 98, 105, 283
- Bürokratie 145
- Bürokratieabbau 43–45, 64–66, 68 f., 72, 81, 253, 281
- Bürokratiebremse 83 f., 271, 286
 - One in one out 83, 267
- Bürokratiekosten 35, 43, 75, 84 *siehe* Regulierungskosten
 - Abbau 150
 - Messung 81, 147, 246
- Demokratie 1, 37 f.
- Demokratieprinzip 38, 88, 106, 283
- Deregulierung 2, 28, 44, 46, 64, 174, 222, 281
 - Maßnahmen 45
 - Politik 46
 - Strategie 2, 174
- Digital Divide 112, 230
- Dokumentenzugangverordnung 114, 179 f.
- eGovernment 63 f.
- Entbürokratisierung *siehe* Bürokratieabbau
- Entscheidungsprozess 17, 35, 103, 170
 - demokratischer 37, 88, 212
 - interner 113
 - politischer 37, 61, 75, 226
 - rechtsstaatlicher 102
- Europäischer Bürgerbeauftragter 253
- Europäischer Mehrwert 121
- Ex-Post-Evaluierung 13, 18, 24, 45, 61, 76, 80, 95, 99, 111, 117, 136 ff., 145, 175, 199, 209, 219, 223, 238, 245, 248, 259, 278
 - Ablaufplan 141

- Anzahl 145, 155
- Berichte 109 f., 154, 156, 159, 240, 242
- Dauer 205
- Komplexität 206
- Kontrolle 151, 158
- Qualität 205
- Verantwortung 249, 285
- Verfahren 141, 206
- Ziele 136

- Folgenabschätzung 24, 43, 62, 78, 95, 101, 117, 121, 123, 201, 212, 221, 232, 237, 277, 281, 284
 - Anzahl 129, 238
 - Begriff 13, 117
 - Berichte 24, 109, 119, 122, 124, 151, 156, 159, 240
 - Berichtsentwürfe 113, 122, 153
 - Dauer 205
 - ergänzende Folgenabschätzung 125
 - ersetzende Folgenabschätzung 125
 - Handbuch zur Folgenabschätzung 124
 - in der Anfangsphase 111, 113, 119
 - Integrierte Folgenabschätzung 117, 134, 206
 - Komplexität 206
 - Kontrolle 150
 - Proportionale Analyse 119
 - Qualität 75, 134, 205
 - Verantwortung 130 f., 136, 146, 210, 214, 227, 234, 285
 - Verfahren 48, 118, 124, 236
 - wesentliche Abänderung eines Kommissionsvorschlags 125, 128, 133, 215, 238, 286

- Gesetzgebung *siehe* Rechtsetzung
 - gute 6
 - rationale 6
- Gold-Platings 194, 196 f.
- Governance 52
 - Good Governance 52, 56, 64, 281
 - Kriterien 53
- Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung 97, 283
- Grundsatz der vorherigen Evaluierung 137, 152, 174

- Gute Verwaltung 57, 281

- Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten 160, 166

- Impact Assessment *siehe* Folgenabschätzung
- Informationspflichten 14, 121, 148, 173, 246
- Initiativbericht 124
- Institutionelles Gleichgewicht 131, 227, 248
- Intelligente Regulierung 61, 75, 281

- KMU-Test 121, 206, 221
- Kodifizierung 13, 28, 42, 95, 173, 176 f.
- Kohärenz 28, 52 f., 59, 94, 105, 189, 283
 - im engeren Sinne 96
 - Interorgankohärenz 96
 - Wertungskohärenz 94
- Konsultation 13, 15, 23, 42, 54, 62, 66, 72, 75, 78, 98, 107, 110, 115, 119, 133, 203, 213, 281
 - dienststellenübergreifende Konsultation 122, 144, 185, 190, 256
 - Frist 108
 - Gegenstände 108, 112, 229
 - gezielte Konsultation 108
 - internetgestützte Konsultation 108, 112, 141, 230
 - öffentliche Konsultation 108, 142, 199, 284
 - Qualität 223
 - Sprache 229, 231
 - Transparenz 111, 228 f., 232
- Konzept 3, 9, 17, 38, 256, 281
 - Begriff 10–12, 17, 38
 - Definition 12
 - Defizite 200, 203, 274, 284
 - europäisches Konzept 4, 7, 227, 275
 - inhaltliche Unausgewogenheit 202, 284
 - Leistungsfähigkeit 3, 5, 8, 201, 203, 221, 264, 281, 285
 - Reform 225, 285
- Ko- und Selbstregulierung 14, 45, 61, 144, 148 f., 248

- LEG-Team 185, 190 f., 256, 266, 272, 275, 279
- Lissabon-Strategie 49, 74, 201
- Mandelkernbericht 6, 69, 71, 80, 85, 152, 221, 249, 259, 282
- Nachhaltige Entwicklung *siehe* Nachhaltigkeit
- Nachhaltigkeit 47, 51, 64, 281
- Nationaler Normenkontrollrat 81, 84, 244, 253
- OECD 6, 53, 65, 71, 85, 282
- Rationalität 17, 58, 103, 105
- Rechtsanwendung 4, 21, 36, 58, 198
- Rechtsbereinigung 13, 93, 136, 172, 199, 215, 268, 271, 286
- Rechtsetzung 1, 5, 16, 19, 26 f., 95, 103, 105, 148, 177, 192, 209
- Akzeptanz 107, 182, 221, 264
 - Begriff 20, 26, 38
 - experimentelle Rechtsetzung 5
 - Legitimität 16, 221, 264
 - Outsourcing 264, 271
 - symbolische Rechtsetzung 5
 - Transparenz 107, 178
- Rechtsetzungsbudget 266, 271, 286
- Rechtsetzungsorgane 22, 106, 210, 235, 239, 249, 274, 279
- Rechtsetzungsqualität 27, 32 f., 51, 57, 67, 94, 145, 167, 174, 192, 200, 210, 213, 225, 231, 258, 281
- europäische Rechtsetzungsqualität 147, 271
 - formelle Rechtsetzungsqualität 31, 34, 91, 93, 188, 191, 202, 217, 246, 256, 263, 283
 - hohe Rechtsetzungsqualität 34, 94
 - materielle Rechtsetzungsqualität 31, 34, 202, 284
- Rechtsetzungstechnik 183 f., 186 f., 189, 260, 265, 276, 279
- Rechtsetzungsverfahren 22, 24, 210, 212, 215, 227, 236, 275, 277, 283
- Akteure 22
 - äußeres Rechtsetzungsverfahren 23
 - inneres Rechtsetzungsverfahren 23
- Rechtsförmlichkeit 30, 32
- Rechtsstaatlichkeit 1, 53, 55 f., 64, 89 f., 95, 105, 283
- formelle Rechtsstaatlichkeit 90
 - materielle Rechtsstaatlichkeit 90
- Rechtsstaatsprinzip 90, 103, 105, 283
- Bestimmtheit 90, 95
 - Normenbeständigkeit 90, 93, 198
 - Normenklarheit 90 f., 95, 97
 - Normenwarheit 90, 93
 - Rechtssicherheit 51, 90, 103, 198
- Rechtstexte 182, 184, 210, 259
- Ausarbeitung 185, 190, 286
 - Lesbarkeit 32, 197, 211, 238
 - redaktionelle Qualität 30, 32, 185 f., 189, 191, 202, 211, 213, 256, 284
 - Verständlichkeit 4, 198
- Rechtsvereinfachung 93, 136, 172, 199, 215
- REFIT 76
- REFIT-Anzeiger 76, 144
- REFIT-Plattform 24, 77, 108, 160, 167, 170 f., 199, 201, 207, 228, 250, 254, 278
- Mitglieder 161 f., 168, 170, 208, 250 f., 284
 - Stellungnahmen 80, 170, 208
- REFIT-Programm 77, 137, 139, 145, 147, 149, 161, 199, 201, 245, 247, 249, 282, 284
- Fitness- und Eignungstests 137, 140, 145, 149, 248
 - REFIT-Initiative 140, 231
- Regulierungskosten 14, 140, 143, 150, 162, 168, 246, 252, 267
- RegWatchEurope 253, 255
- Schutzstandards 196, 269
- Abbau 2, 46, 174
 - materielle Schutzstandards 45
- Smart Regulation *siehe* Intelligente Regulierung
- Standardkostenmodell 14, 81, 143, 218, 267
- Subsidiaritätsprinzip 24, 79, 98, 105, 177, 216, 283
- Subsidiaritätsprotokoll 99, 176

- Taskforce 79, 273
- Überprüfungs- und Verfallsklauseln 137 f., 145
- Unionsbürger 2, 89, 163, 169, 252 f.
- Unionsgesetzgeber *siehe* Rechtsetzungsorgane
- Unionsrecht 18 f., 100, 166, 192
 - Anwendung 78, 162, 192, 198 f., 284
 - Eins-zu-Eins-Umsetzung 217
 - Umsetzung 78, 163, 168, 192, 198 f., 284
 - Umsetzungsfristen 195
 - Vollzug 166, 216
- Verhältnismäßigkeit 15, 24, 73, 97, 117, 120, 196, 281
- Verhältnismäßigkeitsprinzip 28, 62, 79, 90, 100, 105, 283
- Verordnung 194, 244
- Vertragsverletzungsverfahren 193, 195, 197
- Wohlgeordnetes Recht 59 f., 281
- Zugang zu Dokumenten 13, 54, 58, 88, 181, 199
- Zugang zu Rechtsvorschriften 13, 57, 88, 92, 178, 199, 284