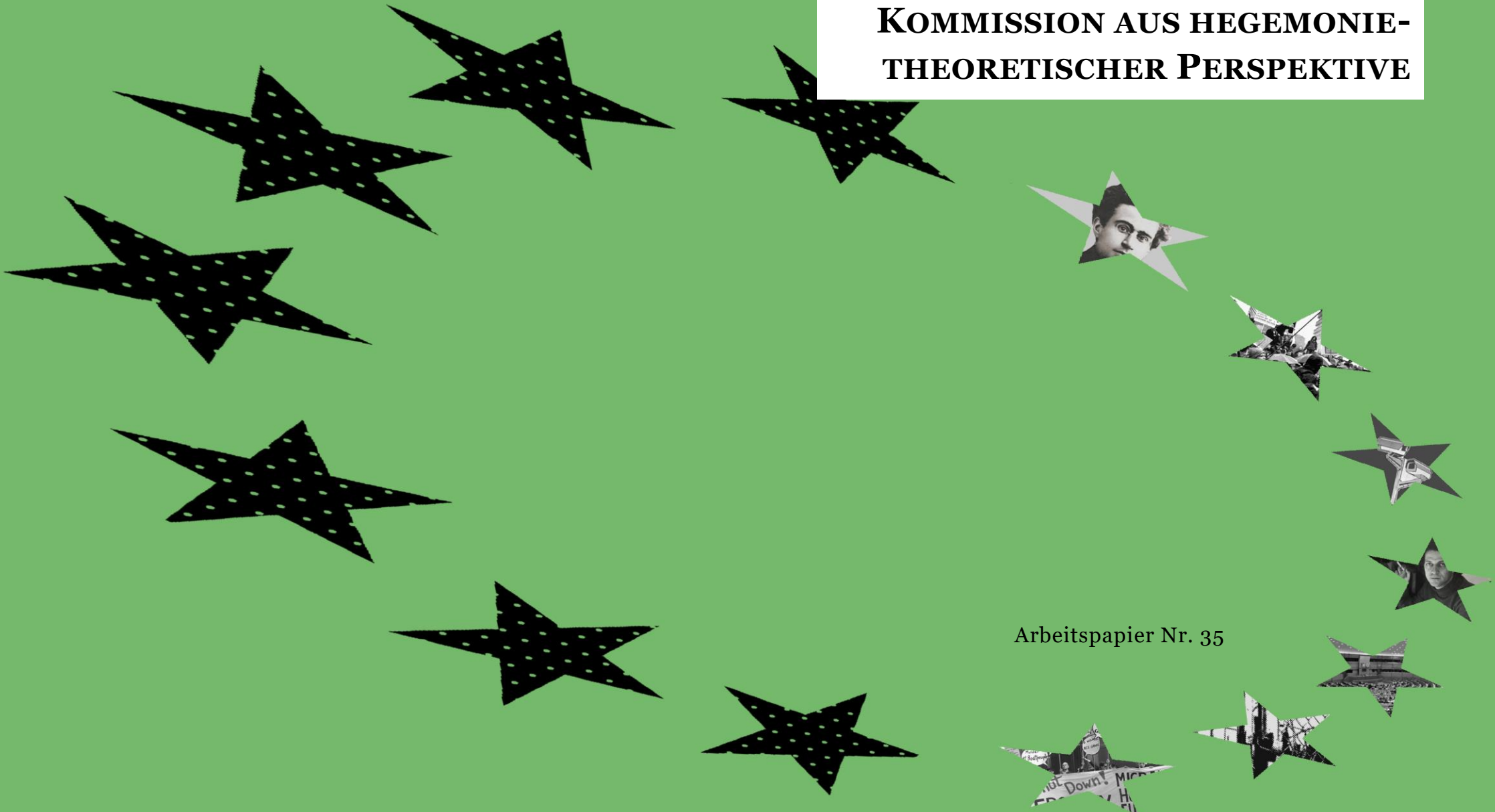


Franziska Zirker

**DIE BETTER REGULATION
AGENDA DER EUROPÄISCHEN
KOMMISSION AUS HEGEMONIE-
THEORETISCHER PERSPEKTIVE**



Arbeitspapier Nr. 35

Forschungsgruppe Europäische Integration (FEI)

Arbeitspapier Nr. 35

Franziska Zirker

**DIE BETTER REGULATION AGENDA DER
EUROPÄISCHEN KOMMISSION
AUS HEGEMONIETHEORETISCHER PERSPEKTIVE**

Marburg 2020

ISBN: **978-3-8185-0558-5**

FEI am Institut für Politikwissenschaft

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie

Philipps-Universität Marburg

Wilhelm-Röpke-Str. 6

35032 Marburg

INHALT

1	Einleitung.....	5
2	Better Regulation.....	7
2.1	Die Ursprünge von Better Regulation	8
2.2	Die Better Regulation Agenda der Europäischen Kommission	10
2.3	Ziele der Better Regulation Agenda der Europäischen Kommission	14
3	Theorie	17
3.1	Staat	18
3.2	Hegemonie	19
3.3	Die EU aus hegemonietheoretischer Perspektive	20
4	Methode.....	21
4.1	Historisch-Materialistische Politikanalyse	21
4.1.1	<i>Hegemonieprojekte</i>	22
4.1.2	<i>Politische Projekte</i>	24
4.1.3	<i>Machtressourcen</i>	24
4.1.4	<i>Die Analyseschritte der HMPA</i>	25
4.2	Vorgehensweise in dieser Studie	28
5	Forschungsstand: Hegemonieprojekte im Ringen um die EU ..	30

6 Kontextanalyse	33
7 Akteursanalyse	34
7.1 Strategieanalyse	35
7.1.1 <i>Die Europäische Kommission</i>	35
7.1.2 <i>BusinessEurope</i>	37
7.1.3 <i>Better Regulation Watchdog</i>	39
7.1.4 <i>Nationalstaatliche Reaktionen</i>	43
7.2 Einordnung in Hegemonieprojekte.....	44
7.2.1 <i>Die Europäische Kommission, BusinessEurope und Regierungen der Mitgliedsstaaten</i>	44
7.2.2 <i>Better Regulation Watchdog</i>	46
7.3 Analyse des Kräfteverhältnisses	47
8 Fazit.....	49
Literaturverzeichnis.....	52

1 EINLEITUNG¹

„Eine bessere ‚Rechtsetzung‘? Wer hätte dagegen schon etwas einzuwenden? Das ist etwa so, als würde man Sie fragen, ob Sie etwas gegen schönes Wetter hätten.“ (Vogel 2011: 5)

Der Begriff Better Regulation (dt. Bessere Rechtssetzung) klingt banal und positiv. Er klingt, als könne niemand einen Einwand gegen das Anliegen, das er kennzeichnet, vorbringen. Tatsächlich kennzeichnet der Begriff jedoch ein höchst umkämpftes politisches Projekt. Unter dem Schlagwort Better Regulation werden verschiedene Maßnahmen zusammengefasst, welche das Ziel haben, administrative Lasten und Befolgungskosten für Unternehmen zu verringern (vgl. ebd.). Es ist ein Leitbild, welches auf der Idee beruht, dass die mit Regulierung einhergehenden Verpflichtungen eine Gefahr für die Entwicklung von Unternehmen darstellen und nur dann legitim seien, wenn diese die wirtschaftliche Entwicklung nicht einschränken (vgl. ebd.). Die Grundidee hinter Better Regulation ist somit die Deregulierung beziehungsweise die Selbstregulierung von Unternehmen. Die Ursprünge des Konzepts können in die Regierungen Reagan und Thatcher in den 1980er Jahren zurückverfolgt werden. Das Konzept wurde durch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aufgegriffen und weiterverbreitet und entwickelte sich zu einem wichtigen Konzept der Politik der Europäischen Kommission (vgl. ebd.; vgl. Garben & Govaere 2018: 3).

In Veröffentlichungen der Europäischen Kommission wird Better Regulation meist als unpolitisches, dem Alltagsverständnis entsprungenes Vorhaben gezeichnet, welches lediglich dem Ziel diene festzuschreiben, dass Entscheidungen über Regulierung auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse zu treffen seien (vgl. ebd.: 10). Jener Darstellung widerspricht die kontroverse politische Debatte um Better Regulation:

¹ Das vorliegende Workingpaper ist eine leicht überarbeitete Fassung einer Bachelorarbeit im Fach Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg. Für wertvolle Kritik und Anmerkungen danke ich Vincent Klausmann, John Kankulam und Fabian Georgi.

„For businesses and the right side of the political spectrum, Better Regulation should be about ‚bonfires of red tape‘, and the EU can never do enough to quench this thirst, while for public interest organizations and ‚the left‘, Better Regulation is seen as a neoliberal drive to dispose of important public interest rules and should be as limited an interpretation as possible.“ (Ebd.)

So wird Better Regulation teils als reiner Euphemismus für Deregulierung und als Privilegierung der Interessen von Unternehmen gedeutet. Andere sehen darin eine Möglichkeit zur Befreiung von Unternehmen von den als Belastungen interpretierten Vorgaben, welche die EU diesen aufbürden würde (vgl. ebd.).

In der vorliegenden Studie wird dieses umkämpfte Projekt untersucht. Es wird herausgearbeitet, was das Bekenntnis zu Better Regulation über den Stand des Ringens um die Gestaltung der EU durch verschiedene Akteurskonstellationen aussagt. Dazu wird die Debatte, welche der Erneuerung der *Better Regulation Agenda* (dt. *Agenda für bessere Rechtssetzung*) durch die Kommission Juncker am 19.05.2015 folgte, untersucht. Mittels Hegemonietheorie und materialistischer Staatstheorie wird Better Regulation als ein politisches Projekt analysiert. Die Studie liefert eine materialistische Kritik des Projektes Better Regulation und leistet so einen Beitrag zur herrschaftskritischen Analyse von EU-Policy. Dazu wird das, sich selbst als unpolitisch und technokratisch präsentierende, Projekt zunächst in Hinblick auf die ihm zugrunde liegenden und in ihm reproduzierten Macht- und Herrschaftsverhältnisse untersucht. Es wird herausgearbeitet, welche Annahmen darüber, wie Policy gestaltet sein sollte, ihm zugrunde liegen und welches Ziel mit dem Projekt verfolgt wird. Dazu werden der Kontext des Projektes, die Akteursgruppen, die das Projekt verfolgen, und die verschiedenen Ressourcen, welche das Projekt nutzt, untersucht. Die Frage, die beantwortet werden soll, lautet: Was ist Better Regulation und welche sozialen Kräfte treffen in dem Konflikt um Better Regulation aufeinander? Hierzu wird zunächst Better Regulation und insbesondere Better Regulation in der EU erläutert. Danach werden die theoretischen und methodischen Grundlagen der Studie dargelegt. Darauf aufbauend wird die Anwendung der Methode und die Vorgehensweise in dieser Arbeit skizziert. Nach einer Darstellung des Forschungsstandes zu Hegemonieprojekten im Ringen um die EU und einem Abriss

des historischen Kontextes von Better Regulation wird eine Akteursanalyse im Sinne der Historisch-Materialistischen Politikanalyse (HMPA) durchgeführt. Diese soll Aufschluss darüber liefern, wie sich verschiedene Akteur_innen zu diesem politischen Projekt positioniert haben, welche Hegemonieprojekte im Konflikt um Better Regulation zutage treten und wie das Kräfteverhältnis in diesem Konflikt beschaffen ist. Abschließend sollen die Ergebnisse der Studie in einem Fazit zusammengefasst werden.

2 BETTER REGULATION

Der Better Regulation ist eine reformpolitische Agenda beziehungsweise ein reformpolitisches Leitbild, dessen Ziel ist es, „die Art und Weise zu verändern, wie Regulierungen vorbereitet, designt, ausgewählt und durchgeführt werden“ (Wegrich 2011: 7), und somit die Qualität der produzierten Regulierungen zu erhöhen. Better-Regulation-Politiken bestehen in der (Selbst-)Verpflichtung zur Nutzung verschiedener Instrumente im Gesetzgebungsverfahren. Zu den zentralen Werkzeugen gehören (Gesetzes-)Folgenabschätzungen zur Analyse von Regulierungskosten und -nutzen (Impact Assessments) (ebd.). Weitere zentrale Instrumente sind die Anhörung von Interessengruppen und die Evaluation von Rechtsakten (vgl. Scott 2018: 20).

Better Regulation ist schwer zu definieren. Zum einen zeichnet sich das Leitbild durch spezifische (implizite) Annahmen und Problemdefinitionen aus und beinhaltet, wo auch immer es angewendet wird, die Nutzung derselben Methoden (vgl. ebd.: 12). Gleichzeitig „ist der Begriff unspezifisch genug, um unterschiedliche Interpretationen und teilweise gegensätzliche Grundverständnisse auf sich zu vereinen“ (ebd.: 13). Better Regulation ist eine international auftretende reformpolitische Agenda, die auf verschiedenen politischen Ebenen und in verschiedenen Staaten sichtbar wird. Gleichzeitig kann sie jedoch nur in ihren verschiedenen „specific incarnations“ (Garben & Govaere 2018: 4) beobachtet werden, welche sich durchaus unterschiedlich ausprägen. Eine Definition von Better Regulation muss diese Gemeinsamkeiten und Unterschiede reflektieren.

2.1 Die Ursprünge von Better Regulation

Der Ursprung der Better-Regulation-Politiken ist die Deregulierungsbewegung, die aus der Regierung Reagan in den USA und der Regierung Thatcher in Großbritannien in den 1980er Jahren hervorging (vgl. Scott 2018: 4f.). Im Rahmen der ‚small government agendas‘ kam die Sorge auf, dass Kosten und Bürden für Unternehmen stets zunähmen und nicht ausreichend Mechanismen bestünden, um diese abzubauen oder zu vermeiden (vgl. ebd.). Daher setzten beide Regierungen Reformen zur Überprüfung und Entfernung von Regulierungen mit dem Ziel der Verringerung unnötiger Lasten für die regulierten Unternehmen um (vgl. ebd.).

Mitte der 1990er Jahre begann die OECD, sich mit Better Regulation auseinanderzusetzen, um Erfolgsmodelle zu identifizieren und für eine Umsetzung dieser in den Mitgliedsstaaten zu werben (vgl. ebd.: 15). Spätestens ab 2006 begann auch die BRD Reformpolitik im Sinne von Better Regulation zu verfolgen (vgl. Wegrich 2011: 8).

Scott 2018 zufolge hat das Leitbild Better Regulation, einen Wandel durchlaufen, der sich am Beispiel Großbritanniens illustrieren lässt: Die frühe Phase der Agenda ging in Großbritannien mit einem klaren Bekenntnis zur Deregulierung seitens politischer Akteur_innen sowie der antagonistischen Verortung anderer Akteur_innen als Pro-Regulierung einher (vgl. Scott 2018: 14). Mit der Zeit verschob sich jedoch der Fokus der Bewegung von Deregulierung auf Better Regulation, sodass die zuvor dichotome Rhetorik abgelöst wurde (vgl. ebd.). Ab 1998 wurde Better Regulation durch fünf Prinzipien definiert: Proportionalität, Rechenschaftspflicht/Verantwortung, Einheitlichkeit, Transparenz und Zielgruppenbezogenheit (vgl. ebd.). Das erklärte Ziel von Better Regulation war somit nicht mehr die Deregulierung. Stattdessen hatte sich der Fokus darauf verschoben, zu verändern, wie Regulierung geschaffen wird (vgl. ebd.). Das propagierte Ziel der Politiken bestand ab dann nicht mehr darin bestehende Regulierung zu beseitigen, sondern darin, durch Kosten-Nutzen-Abwägungen zu gewährleisten, dass die Kosten von Regulierung nicht deren Nutzen überschreiten (vgl. ebd.).

Wegrich 2011 weist jedoch darauf hin, dass dies vornehmlich als „sprachlicher Wandel von Deregulierung zu better regulation“ (Wegrich 2011: 14; Herv. i.O.) gedeutet werden sollte. So ist zwar das Deregulation Unit zur Better Regulation Task Force umbenannt worden, dies ging jedoch mit einer „Fortsetzung und teilweise Intensivierung von Aktivitäten zum Bürokratieabbau und cutting red tape“ (ebd.; Herv. i.O.) einher. Diese Tendenz zum rhetorischen Wandel bei Persistenz des deregulativen Impetus der Agenda ist auch in Deutschland, auf EU-Ebene und in vielen EU-Mitgliedsstaaten zu beobachten (vgl. ebd.). Es hat sich jedoch der Fokus verschoben, von der nachträglichen Korrektur bestehender Regulierung hin zu der Frage, wie bereits im Vorfeld sichergestellt werden könne, dass die Regulierung den verfolgten Standards entspricht (vgl. ebd.: 8).

Die Verbreitung von Better Regulation als ein zentrales reformpolitisches Leitbild führt Wegrich 2011 darauf zurück, dass dieses als eine Art „magisches Brückenkonzept“ (ebd.: 13) erachtet werden kann, dass die Fähigkeit hat die Ziele Bürokratieabbau, Deregulierung und das Ziel der effektiven Regulierung von Märkten kohärent zu verbinden (vgl. ebd.: 13f.). Wie dargestellt entstand Better Regulation als Lösung für das in den 80er Jahren zum politischen Problem lancierten vermeintlichen Übermaß an Regulierung. Dieser Problematisierung liegt die Annahme zu Grunde, dass „zu viel Regulierung [...] ein zentrales Wettbewerbshemmnis“ (ebd.) sei und der Abbau von Regulierung zur Konjunktur führe. Better Regulation baut jedoch auch auf eine zweite Problemansicht auf: „Regulierung [...] als inhärenter und unverzichtbarer Bestandteil von Marktordnungen“ (ebd.: 14). Diese Annahme gewann an Bedeutung, da im Zuge der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen die Regulierung der Qualität von Dienstleistungen wichtiger wurde. Auch die globale Finanzkrise führte zu einer Verbreitung der Annahme, dass Regulierung von Märkten notwendig ist (vgl. ebd.). Des Weiteren kann der Erfolg von Better Regulation als Teil des „Trends der Wiederentdeckung von Planungs- und Analyseverfahren“ (ebd.: 15) gedeutet werden. Die Fähigkeit von Better Regulation, sowohl das Versprechen von Deregulierung und Bürokratieabbau als auch das der Regulierung von Märkten auf sich zu vereinen, macht es notwendig in der Praxis Kompromisse zwischen diesen Zielen zu finden (vgl.

ebd.). Die verbreitete Lösung ist es, die „Erreichung von politischen Regulierungszielen mit minimalen Kosten (ebd.) als Ziel von Better-Regulation-Politiken zu definieren, wobei mit Kosten nicht nur „die direkten Kosten für Staat und Verwaltung, [sondern] vor allem [...] die direkten und indirekten Kosten von staatlichen Eingriffen in den Markt und in soziale Selbstregulierungsprozesse“ (ebd.) gemeint sind. Better Regulation ist somit so erfolgreich, weil es ermöglicht, unterschiedliche und teils widersprüchliche Problemansichten in einem Begriff zu vereinen und den Anschein einer Überwindung der Widersprüche zu erwecken (ebd.: 31).

2.2 Die Better Regulation Agenda der Europäischen Kommission

Better Regulation in der EU kann nicht als eine statische Institution interpretiert werden (vgl. Garben & Govaere 2018: 3). Stattdessen ist sie ein wiederkehrendes Phänomen, welches sich unter unterschiedlichen Umständen und Kräfteverhältnissen unterschiedlich ausprägt (vgl. ebd.). Als ein solches „moving target“ (ebd.) ist es schwer einheitlich zu definieren. Gleichzeitig stellt die Better Regulation Agenda auch eine gewisse Kontinuität innerhalb der Arbeit der Kommission dar: „There are few certainties in the increasingly tumultuous world of EU politics. But one thing you can count on is that each new commission will launch some sort of Better Regulation initiative.“ (Kelemen 2018: 205) Es kann daher von verschiedenen Manifestationen der Better Regulation Agenda gesprochen werden (Garben & Govaere 2018: 3). Im Folgenden werden zunächst die verschiedenen Manifestationen der Better Regulation Agenda dargestellt und die Entwicklung der Agenda in der EU nachgezeichnet. Danach wird auf die Möglichkeiten der unterschiedlichen Ausgestaltung der Agenda durch die jeweilige Kommission eingegangen.

Der Ursprung von Better-Regulation-Politiken in der EU ist in den 1980er Jahren zu verorten. Das erste Bekenntnis zu Better Regulation sprach die Delours Kommission aus, als sie bekannt gab, dass die Verwirklichung des Binnenmarktes nicht mehr durch vollständige Rechtsharmonisierung erreicht werden, sondern ein neuer Ansatz verfolgt werden solle, welcher mehr Flexibilität und

nationalstaatliche Kompetenzen gewähre (vgl. Kelemen 2018: 205). Diese frühen EU-Politiken zur besseren Rechtssetzung waren auf die Verwirklichung des Binnenmarktes ausgerichtet. Zu Beginn lag der Fokus jedoch nicht auf der Vermeidung von Verwaltungslasten, sondern auf der Festlegung eines angemessenen Verhältnisses zwischen Rechtssetzung auf EU-Ebene und Rechtssetzung auf nationaler Ebene. Der Befürchtung, dass die EU zu weitreichende Regulierung hervorbringen würde, wurde mit einer starken Betonung der Doktrin der Subsidiarität begegnet: Gemeinschaftliche Regelungen sollten nur dann getroffen werden, wenn die nationalen Regelungen die vier Grundfreiheiten gefährden würden oder die gemeinschaftlichen Maßnahmen nachweislich besser wären. Bei gemeinschaftlichen Maßnahmen sollte die effektivste Lösung identifiziert und umgesetzt werden. Dabei sollte jede Lösung, ob Selbst-Regulierung oder Rechtsharmonisierung, die Prinzipien der Proportionalität, der Konsistenz und der Kommunikation einhalten. Dieser Ansatz fand Eingang in das 1996 von der Kommission Santer eingerichtete SLIM Programm, welche das Ziel hatte, die Rechtsvorschriften im Binnenmarkt zu vereinfachen. Dazu sollten bestehende Rechtsvorschriften hinsichtlich der Frage, ob diese Handelshemmnisse darstellten, untersucht und gegebenenfalls abgeschafft werden (vgl. Scott 2018: 15). Im Jahr 2002 wurde der Aktionsplan zur Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds zu einem zentralen Instrument zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Wirtschaft der Kommission Prodi (vgl. Kelemen 2018: 205). Mit diesem Better-Regulation-Programm wurde das Ziel einer besseren und einfacheren Rechtssetzung bekräftigt. Auch eine interinstitutionelle Vereinbarung zur besseren Rechtssetzung untermauerte das Vorhaben. Das Programm führte neue Instrumente zur Überprüfung von Legislativvorschlägen in Form von Folgenabschätzungen ein und beinhaltete die Einrichtung von Verfahren zur Beaufsichtigung dieser Evaluationen durch die Kommission (vgl. Scott 2018: 16). Im Jahr 2005 versprach die Kommission Barroso mit ihrer Initiative für bessere Rechtssetzung die EU-Rechtsvorschriften zu vereinfachen und Red Tape zu beseitigen (vgl. Kelemen 2018: 205f.). 2007 wurden diese Bestrebungen durch die Einrichtung der Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten (sog. Stoiber-Gruppe) umgesetzt (vgl. DGB 2016). Die zweite Kommission

Barroso bekräftigte dieses Vorhaben durch Einführung des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT), welches 2012 mit der Prüfung neuer und bestehender EU-Rechtsvorschriften mit dem Ziel der Verringerung unerwünschter Lasten, Inkonsistenzen und ineffizienter Maßnahmen, begann (vgl. Kelemen 2018: 205f.). Das Bekenntnis zu Better Regulation war Teil der politischen Leitlinien, auf Grundlage derer Jean-Claude Juncker 2014 zum Präsidenten der Europäischen Kommission gewählt wurde (vgl. KOM 2015). Junckers Vorhaben die Better Regulation Agenda zu erneuern, wurde zudem durch die Vergabe des Amtes des Ersten Vizepräsidenten an Frans Timmermans, welchem Better Regulation als eine zentrale Aufgabe übertragen wurde, angekündigt (vgl. Scott 2018: 20). Auch das Arbeitsprogramm 2015 der Kommission beinhaltete eine Selbstverpflichtung zur Erarbeitung eines Vorschlags zur Aktualisierung und Stärkung der „gemeinsame[n] Auffassung der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates von einer besseren Rechtsetzung“ (KOM 2015). Am 19. Mai 2015 nahm die Europäische Kommission die Agenda für bessere Rechtssetzung (Better Regulation Agenda) als „umfassende[s] Reformpaket, das den gesamten Politikzyklus abdeckt“ (ebd.), an und veröffentlichte neue Leitlinien für bessere Rechtssetzung (vgl. Kelemen 2018: 205f.). Zudem legte sie einen Entwurf für eine interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtssetzung vor, welche die interinstitutionelle Vereinbarung aus dem Jahr 2002 ablösen sollte. Diese interinstitutionelle Vereinbarung wurde im April 2016 angenommen. Sie verpflichtet auch den Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament zur Nutzung des Instrumentariums von Better Regulation in ihren Verfahren (vgl. Scott 2018: 20). Eine hervorzuhebende Neuerung ist zudem die Einrichtung des Ausschusses für Regulierungskontrolle (Regulatory Scrutiny Board), welcher die Möglichkeit hat Gesetzesvorhaben aufzuhalten, sollten die, durch den Ausschuss abgeschätzten, Folgen des Gesetzesvorhabens den Zielen der Better Regulation Agenda zuwiderlaufen (vgl. DGB 2016). Better Regulation scheint ein Thema mit Zukunft zu sein: Auch das Arbeitsprogramm 2019 der Kommission enthält die Zielsetzung einer Konsolidierung der Fortschritte im Bereich bessere Rechtssetzung (vgl. KOM 2018: 13). Des Weiteren verfolgt die Europäische Kommission nach eigener

Angabe im Bereich Better Regulation „eine Reihe ehrgeiziger Maßnahmen und Initiativen mit längerfristiger Perspektive für die künftige Ausrichtung der neuen EU-27 bis zum Jahr 2025 und darüber hinaus“ (vgl. dies. o.A.a).

Es sind Unterschiede zwischen den verschiedenen „specific incarnations“ (Garben & Govaere 2018: 4) von Better Regulation auszumachen: So hat etwa die Kommission Juncker eine andere Interpretation des Konzeptes als die vorige Kommission Barroso. So konzentrierte sich die Kommission Barroso hauptsächlich darauf bestehende Standards auszuhöhlen sowie die Einrichtung neuer Standards zu verhindern. Die Kommission Juncker hingegen legte eine Interpretation des Konzeptes Better Regulation an den Tag, welche durchaus auch neue Gesetzesinitiativen erlaubt, sollten diese im Einklang mit den politischen Prioritäten stehen und durch Evaluationsergebnisse unterstützt werden (vgl. ebd.: 3f.). Ein weiterer Unterschied ist die Offenheit gegenüber Maßnahmen, wie Selbstregulierung und Ko-Regulierung, welche die Kommission Juncker im Gegensatz zu früheren Kommissionen an den Tag legte (vgl. Scott 2018: 16). Kelemen (2018) spricht sich trotz dieser Unterschiede dafür aus, sämtliche dieser Initiativen als Teil desselben Impulses zu interpretieren, informellere und flexiblere Rechtssetzung zu ermöglichen (vgl. Kelemen 2018: 205f.). Auch Garben & Govaere (2018) sehen Better Regulation als eine bereits seit mehreren Jahrzehnten von der EU durchgeführte Strategie zur Verringerung der Menge an Regulierung und Erhöhung der Qualität dieser, welche sich jedoch in verschiedenen Kommissionen unterschiedlich manifestiere (vgl. Garben & Govaere: 3). Es scheint Einigkeit darüber zu herrschen, dass Better-Regulation-Politiken grundsätzlich darauf zielen Regulierung effektiver zu gestalten (vgl. Scott 2018: 13). Ein weiteres verbindendes Merkmal, das alle Better-Regulation-Politiken auszeichnet, ist zudem eine grundsätzliche Skepsis gegenüber der Regulierung von Unternehmen durch Staaten mittels verbindlicher Regeln (vgl. ebd.: 14).

Die Better Regulation Agenda sei mit der Zeit zu einem „semi permanent feature of the EU legal and political landscape“ (Garben & Govaere 2018: 3) geworden. Als solches habe es sich mit der Zeit in einem gewissen Ausmaß verselbstständigt:

„Over time several features of Better Regulation have become entrenched in the EU institutional framework, its policy and its law. As such it has started to ‚live its own life‘ and operates - at least to a certain extent - independently from the political powers of the day. Autonomous institutions, such as the Regulatory Scrutiny Board [...] have been [...] created [...].“ (Ebd.: 4)

So wird die konkrete Ausprägung der Agenda unter jeder einzelnen Kommission zwar fundamental von dieser beeinflusst, aber nicht vollständig inhaltlich bestimmt (vgl. ebd.). Better Regulation ist mittlerweile in verschiedenen Gremien (Regulatory Scrutiny Board, REFIT), in interinstitutionellen Vereinbarungen und als Instrument für die gerichtliche Praxis des EUGH institutionalisiert. Sowohl die Arbeit der Kommission zur Vorbereitung von Gesetzesinitiativen als auch die legislative Praxis von Rat und europäischem Parlament werden durch die Vorgaben von Better Regulation beeinflusst (vgl. Garben 2018: 217).

2.3 Ziele der Better Regulation Agenda der Europäischen Kommission

Wie dargestellt entstand die internationale Better Regulation Agenda im Kontext von Forderungen nach Deregulierung und Bürokratieabbau. Ihre Erfolgsgeschichte wird darauf zurückgeführt, dass sie das Anliegen, Belastungen für Unternehmen zu verringern, verbindet mit dem Ziel einer effektiven Regulierung von Märkten. Doch gibt es auch EU-spezifische Forderungen und Ziele, die der Better Regulation Agenda der Europäischen Kommission zugrunde liegen? Die Better Regulation Agenda der Europäischen Kommission beinhaltet keine tiefgehende Analyse der der Agenda zugrundeliegenden Probleme, Faktoren und Verhalten. Garben (2018) identifiziert jedoch durch Analyse der vielfältigen Manifestationen der Agenda fünf Probleme der EU, die durch Better Regulation gelöst werden sollen (vgl. Garben 2018: 218f.). Das erste Problem, das aus den verschiedenen Manifestationen der Agenda herausgearbeitet werden kann, ist die vermeintlich mangelhafte Qualität der Rechtsakte (vgl. ebd.: 219). Die EU-Gesetzgebung weist vier Schwachstellen auf: a) Widersprüche zwischen verschiedenen Rechtsakten; b) die

Verwendung undefinierter Konzepte in Rechtsakten; c) die Vielzahl von Ausnahmen in Rechtsakten; d) die inkohärente Umsetzung von Rechtsakten in den Mitgliedsstaaten (vgl. ebd.: 219-221). Diese Probleme können zu juristischem Aktivismus führen (vgl. ebd.: 221). Better Regulation wird als Werkzeug gegen die Tendenz zur Vieldeutigkeit, Unbestimmtheit und Widersprüchlichkeit von EU-Rechtsakten und zur Herstellung von eindeutigen und umsetzbaren Gesetzen gedeutet. Das zweite Problem, auf das Better Regulation reagiert, ist das vermeintliche Übermaß an Regulierung und die Annahme, dass dies negative Auswirkungen auf Unternehmen, wirtschaftliches Wachstum und Wettbewerb habe (vgl. ebd.). Better Regulation baut dabei auf ein spezifisches ökonomisches Weltbild auf:

„It implicitly adheres to an economically liberal analytical framework that considers ‚no regulation/state intervention‘ to be the most desirable default situation and that demands high levels of justification for any change in that situation through the adoption of binding rules, usually limited to situations where ‚the market‘ cannot provide the public goods in question. It has a tendency to conceptualize rules as ‚burdens‘ that are assumed to be harmful to the creation, functioning and growth of business and, as such, the economy at large, and that therefore constantly need to be suspiciously scrutinized and justified [...].“ (Ebd.)

Dieses Weltbild trifft in den Begründungen um die Better Regulation Agenda auf Diskurse um ein Übermaß an durch EU-Regulierung verursachte Verwaltungslasten und Befolgungskosten. Es bleibt unklar, inwiefern tatsächliche Probleme aus Über-Regulierung entstehen und inwiefern dies lediglich ein euroskeptischer Mythos ist (vgl. ebd.: 222). So kann die im Rahmen der Better Regulation Agenda durchgeführte Suche nach Problemen, welche durch Über-Regulierung entstehen, zu einer Bestätigung aufgrund von Pfad-Abhängigkeit führen (vgl. ebd.: 222f.). Es gibt Hinweise darauf, dass die EU generell im Gegensatz zu ihrem Ruf einen eher deregulativen Impetus hat. Insbesondere der EuGH räumt den Binnenmarktfreiheiten meist Vorrang vor Restriktionen ein (vgl. ebd.: 223). Es werden nationale Standards abgeschafft (negative Integration), während der EU jedoch oftmals die Kompetenzen zur Reregulierung (positive Integration) fehlen (vgl. ebd.). Die fehlenden Kompetenzen können dazu führen, dass die EU nur die Möglichkeit hat neue Regulierung

zu entwerfen, wenn deren Rechtsgrundlage der Binnenmarkt ist. (vgl. ebd.) Dies kann zu einem ökonomistischen Bias und einer Beschränkung auf wettbewerbsorientierte Regulierung führen (vgl. ebd.). Drittens wird die Better Regulation Agenda als Lösung für das Problem eines Mangels an demokratischer Legitimität betrachtet (vgl. ebd.: 224). Better Regulation soll dabei vor allem die „throughput legitimacy“ (ebd.), also die demokratische Legitimität der Verfahren erhöhen (vgl. ebd.: 224f.). Viertens baut die Agenda auf der Annahme auf, EU-Rechtsakte würden einen Mangel an Respekt für Subsidiarität und Proportionalität aufweisen, sodass Entscheidungsträger_innen verpflichtet werden müssten Zurückhaltung zu üben (vgl. ebd.: 226). Fünftens wird Better Regulation als eine Lösung für das Problem eines Mangels an Evidence-Based Policy-Making interpretiert (vgl. ebd.: 227). Dem liegt die Annahme zugrunde, dass es wünschenswert ist, das Ermessen von Entscheidungsträger_innen einzuschränken, indem Informationen über das Problem und mögliche Lösungen bereitgestellt werden (vgl. ebd.). Mittels vorzugsweise quantifizierbarer Fakten soll eine informierte Entscheidungsfindung ermöglicht werden (vgl. ebd.). Die implizite Annahme ist, dass ohne die Better Regulation Agenda unwissenschaftliche und irrationale Rechtssetzung betrieben werde, die auf imaginäre Probleme oder mit unverhältnismäßig kostspieligen Lösungen reagiere (vgl. ebd.: 227f.). Die Problemdefinition der Better Regulation Agenda ist jedoch hinsichtlich des Anliegens, Regulierung wissenschaftlich fundierter zu gestalten, keinesfalls widerspruchsfrei. Tatsächlich ist wissenschaftlich fundierte Rechtssetzung in der EU bereits weit verbreitet. Oftmals sind es gerade wissenschaftlich fundierte und daher sehr technisch klingende Rechtsakte, die zum Gegenstand von Diskursen über vermeintliche Über-Regulierung werden (vgl. ebd.: 229). Auch muss angemerkt werden, dass im Rahmen der Agenda bereits wissenschaftlich fundierte Rechtsakte zurückgezogen wurden (vgl. ebd.: 228).

Garben resümiert, dass die Better Regulation Agenda zwar als eine Reaktion auf grundsätzliche Probleme der EU-Rechtssetzung gedeutet werden kann, jedoch auch einige der impliziten Annahmen, auf die die Agenda aufbaut, nicht erwiesen sind (vgl. ebd.: 218). Auch Kelemen (2018) weist darauf hin, dass es institutionelle Gründe für die Ausführlichkeit und Genauigkeit von EU-Gesetzgebung gibt, die

nicht adäquat durch die Better Regulation Agenda adressiert werden könnten. So erfordert das Binnenmarktprojekt Deregulierung auf Ebene der Mitgliedsstaaten und Re-Regulierung auf EU-Ebene (vgl. Kelemen 2018: 208). Die Fragmentierung der EU-Institutionen schafft Anreize für die Erstellung von detaillierten Gesetzen, welche genaue Handlungsanweisungen für die der Rechtsvorschrift folgenden Bürokrat_innen enthalten und Rechtsstreitigkeiten bei Abweichung dieser ermöglichen (vgl. ebd.: 208f.). Die geringe Kapazität der EU-Institutionen zur Durchsetzung von Regeln erfordert die Zusammenarbeit mit nationalen Institutionen (vgl. ebd.). Dies wird nur möglich, wenn eindeutige Regeln an diese weitergeleitet werden. Auch in Reaktion auf die Kritik an dem vielbeschworenen Demokratiedefizit der EU strebt das Europäische Parlament meist nach Transparenz und Partizipation (vgl. ebd.). Diese Vorgehensweise trägt ebenfalls zu einer Erhöhung der Verwaltungslast bei (vgl. ebd.). Kelemen (2018) resümiert, dass die Better Regulation Agenda zwar auf ein systematisches Problem der EU-Gesetzgebung reagiert, dieses Problem jedoch aus der institutionellen Struktur und dem Binnenmarktprojekt resultiere und somit Teil der DNA der EU-Rechtsakte ist (vgl. ebd.: 209).

3 THEORIE

In dieser Studie wird die Better Regulation Agenda aus hegemonietheoretischer Perspektive untersucht. Hierzu muss zunächst dargelegt werden, welche Grundannahmen dem in dieser Studie verwendeten Ansatz einbeschrieben sind und wie die EU innerhalb dieses Verständnisses zu deuten ist. Daher werden im Folgenden die, für die Entwicklung eines hegemonietheoretischen Verständnisses der Better Regulation Agenda, zentralen Aspekte der Perspektive der materialistischen Staatstheorie dargelegt.

3.1 Staat

Buckel et al. (2014d) zufolge, verfolgt materialistische Staatstheorie das Ziel „politische Herrschaft in emanzipatorischer Perspektive zu analysieren und [zu] kritisieren“ (Buckel et al. 2014d: 22). Der hierzu verwendete Ansatz ist geprägt durch die Annahme, dass der „Staat und seine Apparate [...] aus den gesellschaftlichen Kämpfen heraus zu erklären“ (ebd.: 15) sind. Um zu verstehen, wie ein Staat beschaffen ist, muss „die Forschung bei den Kräften ansetzen, auf die der Staat reagiert oder allgemeiner: bei den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, die sich in seinen Apparaten verdichten“ (ebd.: 16).

Die materialistische Staatstheorie deutet den Staat als eine Instanz zur Gewährleistung der Reproduktion der kapitalistischen Gesellschaft (vgl. Buckel et al. 2014c: 26). Der kapitalistischen Produktionsweise ist die Problematik einbeschrieben, dass diese unfähig ist Bedingungen, auf die sie angewiesen ist, selbst zu reproduzieren oder zu konservieren (vgl. ebd.). Diese Eigenschaft führt zu einer strukturellen Krisenhaftigkeit des Kapitalismus und schafft die Notwendigkeit einer der Ökonomie externen Instanz, welche dieses „grundlegende Strukturproblem“ (ebd.: 27) löst (vgl. ebd.: 26). Aus diesem Grund entstehen im Kapitalismus Staatsapparate, welche stabilisierend in diesen eingreifen, um einen Fortbestand zu ermöglichen (vgl. ebd.: 27). Stabilität wird jedoch nicht nur von den staatlichen Apparaten hergestellt. Vielmehr ist dieser auf „zivilgesellschaftliche Institutionen, Subjektivierungsweisen und die Reproduktion in alltäglichen Mikropraktiken angewiesen“ (ebd.).

Solche reproduzierenden und stabilisierenden Praxen verdinglichen sich zu sozialen Formen,

„welche das wechselseitige Verhältnis der gesellschaftlichen Individuen unabhängig von ihrem bewussten Willen und Handeln annehmen, und welche die unmittelbaren Wahrnehmungen und Verhaltensorientierungen annehmen und darüber einen gesellschaftlichen Zusammenhang in verstellter Form herstellen“ (ebd.: 27f.).

Derartige Formen sind etwa der Wert, das Recht und die politische Form (vgl. ebd.: 27). Letztere institutionalisiert sich im Staat, welcher als eine von der Gesellschaft getrennte Instanz eine relative

Autonomie gegenüber gesellschaftlichen Akteur_innen aufweist (ebd.: 28). Diese ist essenziell für die Reproduktion der kapitalistischen Gesellschaft durch den Staat, da diese ermöglicht, dass der Staat „auch auf mächtige gesellschaftliche Akteure [Einfluss] nehmen, Konsens herstellen und Zugeständnisse durchsetzen“ (ebd.) kann. Das ‚Allgemeininteresse‘ wird so durch „eine Elite professionalisierter Politik-Spezialist_innen“ (ebd.) in „verselbständigte Verfahren“ (ebd.) definiert. Dieses vermeintliche Allgemeininteresse ist jedoch stets von Herrschaftsverhältnissen durchzogen (vgl. ebd.).

Zusammenfassend ist der Staat als „ein materialisiertes soziales Verhältnis: ein Klassen- und Geschlechterverhältnis und auch ein Verhältnis zwischen den Staatsbürger_innen und ihren Anderen“ (ebd.: 29) zu betrachten. Allerdings findet er die Subjekte dieser Verhältnisse nicht einfach vor. Auch stabilisiert er nicht lediglich die Verhältnisse. Stattdessen „bringt [der Staat] jene vergeschlechtlichten, ethnisierten und Klassen-Subjekte mit hervor“ (ebd.).

Der Staat ist eine „materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse“ (Poulantzas 2002/1978: 154 zit. nach Buckel et al. 2014c: 29). Er ist somit ein „widersprüchliches und fragmentiertes Ensemble von Staatsapparaten“ (Buckel et al. 2014c: 29) mit jeweils eigenen „spezifische[n] Eigendynamik[en]“ (ebd.), in denen sich die Spaltungslinien der Gesellschaft als Widersprüche materialisieren (vgl. ebd.). Der Staat als „Ensemble konkurrierender Staatsapparate“ (ebd.: 30) benötigt jedoch „Einheit und Kohärenz“ (ebd.) zwischen diesen Apparaten, da diese nur so in der Lage sind „gesellschaftliche Kohäsion“ (ebd.) herzustellen. Unter gesellschaftlicher Kohäsion ist die Verpflichtung der herrschenden Kräfte zu einem langfristigen gemeinsamen Projekt, welches auch die Subalternen einbindet, zu verstehen (vgl. ebd.). Diese Kohärenz wird durch „Staatsprojekte“ (ebd.) hergestellt. Staatsprojekte des Fordismus waren etwa Nation und Wohlfahrtsstaat (vgl. ebd.).

3.2 Hegemonie

Zur Untersuchung politischer Projekte muss Buckel et al. 2014c zufolge die Hegemonietheorie Antonio Gramscis herangezogen werden (vgl. Buckel et al. 2014c: 31). Gramscis Staatsbegriff zeichnet

sich durch die Betrachtung „politische[r] Auseinandersetzungen in und um den Staat“ (ebd.) aus. So ist der Staat bei Gramsci ein „integrale[r] Staat“, bestehend aus der politischen Gesellschaft, dem Staat im engeren Sinn und der Zivilgesellschaft“ (ebd.). Die politische Herrschaft wird dabei nicht vornehmlich durch repressive Staatsapparate hergestellt und aufrechterhalten, sondern vielmehr durch Hegemonie, im Sinne einer „moralische[n], politische[n] und intellektuelle[n] Führung“ (Eagleton 2000: 137 zit. nach Buckel et al. 2014c: 31), welche es schafft die Deutungsweisen der Herrschenden zu verallgemeinern und zu verbreiten (vgl. ebd.). Dies passiert weniger durch den Staat im engeren Sinn als durch die Zivilgesellschaft, wobei die „Möglichkeit der Anwendung von Zwang [...] immer gegenwärtig“ (Buckel et al. 2014c: 32) ist.

Hergestellt und aufrechterhalten wird Hegemonie maßgeblich durch Intellektuelle. Der Begriff Intellektuelle kennzeichnet alle, „die es vermögen, das Interesse eines komplizierten Alliansystems auf den Begriff zu bringen und darüber eine Weltanschauung dezentral von verschiedenen gesellschaftlichen Orten aus herauszubilden“ (ebd.). In verschiedenen „Universalisierungsinfrastrukturen“ (ebd.) werden die artikulierten Interessen in die Strukturen des Staates einbeschrieben (ebd.).

Die hegemoniethoretische Betrachtung des Staates zeichnet sich daher durch das dialektische Verständnis von Struktur und Praxis aus: die soziale Praxis verdichtet sich zu gesellschaftlichen Strukturen, welche wiederum Zwänge schaffen, die die in den Strukturen verstetigte Praxis alternativlos erscheinen lassen und diese somit depolitisieren (vgl. ebd.: 33). Gleichzeitig wird durch die stetige Wiederholung der Praktiken nicht nur eine Reproduktion der Strukturen betrieben, sondern auch eine Verschiebung und Veränderung dieser (vgl. ebd.). Politische Projekte, die auf verstetigte Praktiken aufbauen, werden „strukturell privilegiert“ (ebd.: 34).

3.3 Die EU aus hegemoniethoretischer Perspektive

Buckel et al. 2014c deuten die EU „als Teil und besondere Ausprägung eines postfordistischen europäischen Staatsprojektes“ (Buckel et al 2014c: 37). Die EU wird so als ein neues Staatsapparate-

Ensemble interpretiert, welches im Übergang vom fordistischen zu einem postfordistischen Staatsprojekt entsteht (ebd.). Dieser Übergang geht damit einher, dass sich die nationalen Staatsapparate transformieren und neu ordnen sowie neue Staatsapparate entstehen (vgl. ebd.). Es besteht jedoch noch keine Kohärenz zwischen den Staatsapparaten, da das postfordistische Staatsprojekt, welches diese herstellen würde, noch nicht ausgeprägt ist (vgl. ebd.: 37f.). Es sind allerdings Suchprozesse nach einem solchen Staatsprojekt festzustellen (vgl. ebd.: 38). Daher ist nicht von einem europäischen Staat, sondern lediglich von einem europäischen Staatsapparate-Ensemble zu sprechen, das sich aus den nationalen, transnationalen und europäischen Staatsapparaten zusammensetzt, welche die Funktion tragen den europäischen Kapitalismus zu reproduzieren (vgl. ebd.). Ein Problem für die Durchsetzung eines Projektes, welches jene Reproduktion gewährleistet, ist die geringe Ausprägung der relativen Autonomie dieser Staatsapparate (vgl. ebd.: 39).

4 METHODE

Im Folgenden werden die zentralen Konzepte sowie die Vorgehensweise der historisch-materialistische Politikanalyse nach Buckel et al. (2014b) dargelegt sowie die Anwendung dieser Methode in dieser Arbeit skizziert.

4.1 Historisch-Materialistische Politikanalyse

Die historisch-materialistische Politikanalyse (HMPA) ermöglicht es den Anspruch und die Erkenntnisse materialistischer Staatstheorie und Hegemonietheorie in empirischen Forschungsarbeiten zu realisieren. Dazu werden

„Kontext, Akteur_innen und Prozesse gesellschaftlicher Auseinandersetzungen über bestimmte Politiken [analysiert], um aufzudecken, mit welchen gesellschaftlichen Widersprüchen, Dynamiken sozialer und politischer Kämpfe und mit welchen gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen diese Politiken verbunden sind.“ (Buckel et al. 2014b: 10)

Die HMPA nimmt die Entstehung konkreter Policies in den Blick und untersucht diese mit Fokus auf gesellschaftliche Herrschaftsverhältnisse und den „Überhang gesellschaftlicher Materialität“ (ebd.: 44) in der konkreten historischen Situation (vgl. ebd.: 43f.).

4.1.1 Hegemonieprojekte

Im Zentrum des Ansatzes steht der Begriff der „Hegemonieprojekte“ (Buckel et al. 2014b: 45; Herv. i.O.). Dieser kennzeichnet „Bündel von Strategien“ (ebd.), mit denen darum gerungen wird Partikularinteressen als Allgemeininteresse hegemonial werden zu lassen (vgl. ebd.: 44f.). Hegemonieprojekte sind von „hegemonialen Projekten“ (ebd.; Herv. i.O.) abzugrenzen, welche diese Verallgemeinerung bereits erreicht haben (vgl. ebd.).

Unter Rückgriff auf Bob Jessop sind verschiedene Sphären auszumachen, in denen um diese Verallgemeinerung gerungen wird (vgl. ebd.: 44). In der ökonomischen Sphäre ringen verschiedene Kapitalfraktionen um „spezifische[n] Akkumulationsstrategien“ (ebd.: 45; Herv. i.O.). Ein hegemoniales Projekt ist hier die Einung dieser unter der Hegemonie einer Fraktion (vgl. ebd.). Auch in der zivilgesellschaftlichen Sphäre (ebd.) ringen verschiedene Fraktionen darum ihre Interessen zu verallgemeinern (vgl. ebd.). Des Weiteren wird um die Anordnung und Kohäsion der Staatsapparate gerungen (vgl. ebd.). In diesem Zusammenhang ist jedoch nicht von hegemonialen Projekten zu sprechen, sondern von „Staatsprojekten“ (ebd.).

Die verschiedenen Hegemonieprojekte sind anhand der von ihnen verfolgten Strategien zu unterscheiden (vgl. ebd.). Diese Strategien werden von Akteur_innen aufgrund ihrer spezifischen „Situations- und Problemanalysen“ (ebd.: 46) entwickelt. Dabei sind die Strategien als Taktiken innerhalb „spezifische[r] politische[r] Rationalitäten zur Erreichung ihrer [der Akteur_innen; Anm. F.Z.] – auch langfristig angelegten – Ziele“ (ebd.) zu deuten. Die Zugehörigkeit von Akteur_innen zu bestimmten Hegemonieprojekten muss daher nicht aus ihrer Positionierung in sozialen und gesellschaftlichen Verhältnissen abgeleitet werden, sondern kann durch die Analyse der von ihnen verwendeten Strategien bestimmt werden (vgl. ebd.).

Hegemonieprojekte sind zudem nicht auf offensichtlich gemeinsam agierende Bündnisse zu reduzieren. Diese sind vielmehr „begrifflich entwickelte Abstraktionen“ (ebd.; Herv. i.O.), welche es ermöglichen auch Akteur_innen, welche sich nicht als Teil desselben Projektes begreifen, aufgrund von signifikanten Übereinstimmungen in den verfolgten Strategien demselben Hegemonieprojekt zuzuordnen (vgl. ebd.). Es ist jedoch möglich, dass durch Intellektuelle eine „übergreifende politische Erzählung“ (ebd.) geschaffen wird, welche die Akteur_innen eines Hegemonieprojektes dazu bringt sich als gemeinsames Projekt zu begreifen (vgl. ebd.). Um zu einem hegemonialen Projekt zu werden, ist es zudem für die Hegemonieprojekte notwendig, dass ihre Situations- und Problemanalyse sowie das daraus resultierende Handeln dem Alltagsverstand sowie den hegemonialen Deutungsweisen und Praxen der Zivilgesellschaft entsprechen (vgl. ebd.).

Akteur_innen, die demselben Hegemonieprojekt zugehörig sind, müssen nicht in allen Konflikten in Taktik und Teilziel weitestgehend übereinstimmen. Sie werden durch ihr übergeordnetes Ziel geeint, sind jedoch untereinander nicht homogen (vgl. ebd.: 47). So ist auch innerhalb der Hegemonieprojekte von einem Ringen, um die Einigung des Projektes unter einer bestimmten Führung, auszugehen (vgl. ebd.). Für die Entstehung eines kohärenten Hegemonieprojektes ist es somit notwendig, dass ein gewisser Grad an Einigkeit hergestellt wird (vgl. ebd.).

Zusammenfassend sind Hegemonieprojekte „Bündel von Strategien, die ähnliche Ziele verfolgen“ (ebd.: 46). Dabei reagieren Akteur_innen „auf spezifische historische Situationen rekursiv (also erfahrungsinduziert)“ (ebd.: 47; Herv. i.O.). Diese Reaktionen aggregieren sich innerhalb dieses spezifischen Kontextes und können so zu Hegemonieprojekten zusammengefasst werden (vgl. ebd.). Nicht alle Strategien, mit denen Akteur_innen auf die spezifische historische Situation reagieren, können jedoch Hegemonieprojekten zugeordnet werden. So bestehen auch Strategien, die nicht auf das Hegemonial-Werden eines bestimmten Projektes ausgerichtet sind (vgl. ebd.: 51ff.).

4.1.2 Politische Projekte

In ihrem Streben nach Hegemonie ist es zentral für Hegemonieprojekte „begrenzte, konkrete politische Vorhaben durchzusetzen“ (Buckel et al. 2014b: 48). Diese werden als „politische Projekte“ (ebd.) bezeichnet. Durch die erfolgreiche Umsetzung mehrerer politischer Projekte bildet sich ein „politisch-strategische[s] ‚Terrain‘“ (ebd.), welches es dem Hegemonieprojekt ermöglicht sich zu verdichten (vgl. ebd.). Erfolgreiche politische Projekte verändern die „Selektivität des Apparat-Ensembles“ (ebd.) zugunsten des Hegemonieprojektes, dem sie zugehörig sind (vgl. ebd.). Somit sind politische Projekte gleichzeitig „Terrain und Durchsetzungsvehikel“ (ebd.).

4.1.3 Machtressourcen

Hegemonieprojekte besitzen Machtressourcen, welche ihnen „aufgrund ihrer sozialstrukturellen Verortung und ihrer strategisch-relationalen Bezugnahme auf die bestehende Selektivität des Apparat-Ensembles zur Verfügung stehen“ (Buckel et al. 2014b: 49). Dabei sind vier Gruppen von Ressourcen zu unterscheiden. Die erste Gruppe sind „[o]rganisatorische Ressourcen“ (ebd.; Herv. i.O.), wie etwa

„Bürokratien (Zahl und Qualifizierung von Angestellten), Kontaktnetzwerke beziehungsweise Zugang zu Medien, Staatsapparaten, Eliten (soziales Kapital); finanzielle Ressourcen; Wissen/kulturelles Kapital, aber auch die Fähigkeit Gewalt anzudrohen oder anzuwenden.“ (Ebd.)

Organisatorische Ressourcen sind somit Ressourcen, die den Akteur_innen zu eigen sind und ihre Organisationsfähigkeit bestimmen.

Die zweite Gruppe sind „[s]ystemische Ressourcen“ (ebd.: 50; Herv. i.O.). Darunter ist „die Fähigkeit von Akteur_innen, Entscheidungen zu treffen, die systemrelevante Konsequenzen haben“ (ebd.), zu verstehen. Unter diese fallen etwa die Fähigkeit zu streiken seitens der Gewerkschaften oder die Fähigkeit Entscheidungen über Standorte ihrer Unternehmen zu treffen seitens der Arbeitgeber (vgl. ebd.).

Die dritte Gruppe sind „[d]iskursive, ideologische und symbolische Ressourcen“ (ebd.; Herv. i.O.). Diese bestehen in der „Fähigkeit von Akteur_innen, ihre Anliegen, Interessen, Vorschläge, Strategien mit akzeptierten, anerkannten Diskursen mit hohem symbolischem Kapital zu verbinden“ (ebd.). Es geht somit um die Möglichkeit die eigene Situations- und Problemanalyse sowie Ziele und Strategien mit „vertrauten Symbolen, dominanten Diskursen oder Massenloyalität zu verbinden“ (ebd.), um so Anerkennung durch möglichst große oder einflussreiche Teile der Gesellschaft zu erlangen (vgl. ebd.).

Die letzte Gruppe sind „[i]nstitutionelle bzw. strategisch-strukturelle Selektivitäten“ (vgl. ebd.). Institutionelle und strategisch-strukturelle Selektivitäten in sozialen, politischen und ökonomischen Strukturen sind die materiellen Verdichtungen früherer Kräfteverhältnisse (vgl. ebd.: 51). Sie sind in „Gesetzen, Regeln, Normen, Staatsapparaten, Verwaltungsvorschriften, Märkten oder anderen Institutionen“ (ebd.) sowie in „Alltagspraktiken und Dispositiven“ (ebd.) verankert. Wenn die Ziele und Strategien eines Hegemonieprojektes mit diesen Selektivitäten übereinstimmen, beeinflusst dies dessen Fähigkeit hegemonial zu werden positiv (vgl. ebd.).

4.1.4 Die Analyseschritte der HMPA

Die Untersuchung von Hegemonieprojekten und gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen ist durch das Problem der Überkomplexität geprägt (vgl. Buckel et al. 2014b: 53). Die HMPA strebt danach die Komplexität soweit zu reduzieren, dass politische Konflikte untersucht werden könnten (vgl. ebd.). Hierzu sind drei Analyseschritte vorgesehen – „Kontextanalyse, Akteursanalyse und Prozessanalyse“ (ebd.) – welche jedoch je nach untersuchtem Konflikt angepasst werden müssen (vgl. ebd.).

4.1.4.1 Kontextanalyse

Ziel der Kontextanalyse ist es die kennzeichnenden Elemente der spezifischen historischen Situation zu identifizieren, auf die die Akteure reagieren (vgl. ebd.: 54). Es sollen die sozialen, ökonomischen

und politischen Faktoren, welche den Kontext für die Entstehung des Konfliktes prägen, herausgearbeitet werden (vgl. ebd.). Des Weiteren sollen aus der Rekonstruktion des Kontextes des Konfliktes Schlüsse über die Kräfteverhältnisse innerhalb des Konfliktes abgeleitet werden (vgl. ebd.: 55).

4.1.4.2 Akteursanalyse

Innerhalb der Akteursanalyse wird herausgearbeitet, wie sich Akteur_innen in Hinblick auf den untersuchten Konflikt verhalten haben und warum sie dies getan haben. Dabei ist es jedoch relevant die Möglichkeit verschiedener Reaktionen innerhalb von Organisationen miteinzubeziehen und die Möglichkeit der Zugehörigkeit von verschiedenen Akteur_innen innerhalb einer Organisation zu verschiedenen Hegemonieprojekten zu bedenken (vgl. ebd.: 55). Nach der Sichtung der Aussagen und Handlungen der Akteur_innen, muss die Komplexität der Vielfalt an Aussagen und Handlungen reduziert werden (vgl. ebd.). Daher ist es notwendig Thesen aufzustellen über die „spezifische Konstellation von sozialen Kräften“ (ebd.), die innerhalb des untersuchten Konfliktes „aufeinandertreffen, sich verbünden, bekämpfen und Kompromisse schließen“ (ebd.).

Hierzu muss zunächst eine „Strategieanalyse“ (ebd.: 56) durchgeführt werden. Diese besteht darin herauszuarbeiten, wie Akteur_innen auf die spezifische historische Situation und das dem untersuchten Konflikt zugrundeliegende Problem reagiert haben (vgl. ebd.). Dabei sind die jeweils spezifische Situations- und Problemanalyse sowie die verfolgten (Teil-)Ziele zu rekonstruieren. Dies dient dazu die unterschiedlichen Strategien, welche innerhalb des Konfliktes verfolgt werden, zu identifizieren (vgl. ebd.).

Im zweiten Teil-Analyseschritt der Akteursanalyse – der „[a]nalytische[n] Aggregation zu Hegemonieprojekten“ (ebd.) – werden die verschiedenen herausgearbeiteten Strategien sowie die Akteur_innen, welche die Strategien verfolgen, zu Hegemonieprojekten zusammengefasst (vgl. ebd.). Mit der begrifflich-analytischen Zusammenfassung von Strategien und Akteur_innen zu einem Hegemonieprojekt wird impliziert, dass diese „komplementäre Strategien“ (ebd.) verfolgen.

Der dritte Teil-Analyseschritt ist das „Analysieren der Hegemonieprojekte“ (ebd.). Es muss erstens die Situations- und Problemanalyse des jeweiligen Hegemonieprojektes identifiziert werden. Dann werden die Fragen beantwortet, was als Problem und was als Ursache des Problems erachtet werde und welche Lösungsvorschläge vorgebracht werden (vgl. ebd.). Zweitens wird das übergeordnete Ziel des Hegemonieprojektes identifiziert (vgl. ebd.: 56f.). Aus Situationsanalyse und Ziel des Hegemonieprojektes wird drittens die zentrale Strategie, also die „zentrale Reaktion der Kräfte auf das in der Kontextanalyse herausgearbeitete Problem“ (ebd.: 57) des Hegemonieprojektes abgeleitet (vgl. ebd.). Viertens werden die zentralen Akteur_innen des jeweiligen Hegemonieprojektes herausgestellt und Konfliktlinien, Differenzen und Fraktionen innerhalb des Projektes skizziert (vgl. ebd.).

Der vierte Teil-Analyseschritt der Akteursanalyse ist die „Analyse des Kräfteverhältnisses“ (vgl. ebd.). Hierbei sind besonders die Machtressourcen der verschiedenen Hegemonieprojekte sowie „deren Positionen im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis“ (ebd.: 58) von Bedeutung, wobei letzteres aufgrund des relationalen Charakters und der geringen inhaltlichen Bestimmtheit des Begriffs schwer zu analysieren ist (vgl. ebd.: 57f.). Es ist daher sinnvoll die Positionen im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis aus den Machtressourcen oder der Kontextanalyse abzuleiten (vgl. ebd.: 58).

4.1.4.3 Prozessanalyse

Der letzte Analyseschritt der HMPA ist die Prozessanalyse. In ihr soll die Entwicklung des untersuchten Konfliktes rekonstruiert werden. Der Konflikt wird in unterschiedliche Konfliktphasen eingeteilt, welche die in Kontext- und Akteursanalyse herausgearbeiteten Bedingungen und Dynamiken des Konfliktes reflektieren. Dabei muss der Fokus der Analyse je nach untersuchtem Konflikt unterschiedlich gesetzt werden (vgl. ebd.).

4.2 Vorgehensweise in dieser Studie

Wie Buckel et al. (2014) betonen, muss die Vorgehensweise dem spezifischen Untersuchungsgegenstand und Erkenntnisinteresse angepasst werden (vgl. ebd.: 53). Auch sind aufgrund von eingeschränkten Ressourcen meist nicht alle der vorgeschlagenen Analyseschritte durchführbar (vgl. ebd.: 59). Daher könnten je nach Perspektive und Ressourcen Schwerpunkte gesetzt und Analyseschritte zurückgestellt werden (vgl. ebd.). Da auch in dieser Studie keine HMPA, die sämtliche der oben genannten Analyseschritte umsetzt, geleistet werden kann, soll im Folgenden dargelegt werden, wie in dieser Arbeit vorgegangen werden soll.

Better Regulation wird in dieser Studie als ein politisches Projekt betrachtet. Es wird herausgearbeitet welchem Hegemonieprojekt das politische Projekt zugehörig ist und wie sich andere Hegemonieprojekte zu dem politischen Projekt verhalten. Dies soll zu einem Verständnis der Bedeutung der Better Regulation Agenda innerhalb des Ringens um das Staatsprojekt Europa beitragen.

Der zentrale Fokus der Studie ist eine Akteursanalyse. Es wird herausgearbeitet, wie sich verschiedene gesellschaftliche Akteur_innen auf die Better Regulation Agenda beziehen. Die Phase des Konfliktes um die Better Regulation Agenda, die hier näher untersucht wird, ist die Zeit nach der Veröffentlichung der Agenda für bessere Rechtssetzung (Better Regulation Agenda) durch die Kommission Juncker am 19. Mai 2015 und vor der Annahme der interinstitutionellen Vereinbarung im April 2016. In dieser Phase haben eine Vielzahl gesellschaftlicher Akteur_innen Positionen zu der Agenda veröffentlicht und versucht auf die Gestaltung der interinstitutionellen Vereinbarung Einfluss zu nehmen.

Vor der Akteursanalyse wird eine knappe Kontextualisierung des Konfliktes um Better Regulation geleistet. Der historische Kontext der internationalen und europäischen Better Regulation Agenda wurde bereits unter 2. angerissen. Zentrale historische Dynamiken, welche den Kontext für die Entstehung und Verbreitung von Better-Regulation-Politiken bilden, werden jedoch unter 6. pointiert herausgestellt. Des Weiteren wird unter 5. die Situation des Ringens um Hegemonie über die europäische Integration und ein Staatsprojekt Europa dargelegt. Dies ermöglicht es, die im Rahmen der

Akteursanalyse herausgearbeiteten Akteure und Reaktionen Hegemonieprojekten zuzuordnen.

Im ersten Schritt der Akteursanalyse – der Strategiebericht – werden Reaktionen zentraler Akteur_innen auf die Veröffentlichung der Better Regulation Agenda der Europäischen Kommission im Mai 2015 zusammengefasst und interpretiert. Die untersuchten Akteur_innen sind die Europäische Kommission, der europäische Arbeitgeberverband BusinessEurope, das Netzwerk Better Regulation Watchdog, bestehend aus Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen, sowie ein Verbund von Ministerien aus 19 Mitgliedsstaaten. Aufgrund von forschungspraktischen Einschränkungen wird die Heterogenität innerhalb der als relevante Akteur_innen gefassten Organisationen und Bündnissen vernachlässigt. Es wird herausgearbeitet, welche Situations- und Problemanalyse die Akteur_innen artikulieren und welche (Teil-)Ziele sie verfolgen. So werden sowohl konkrete (Teil-)Ziele wie etwa in Hinblick auf die in der untersuchten Zeitspanne noch ausstehende Gestaltung der interinstitutionellen Vereinbarung und Ziele für die Zukunft der Agenda in weiteren Arbeitsprogrammen der Kommission herausgestellt, wie auch übergeordnete Ziele hinsichtlich der Gestaltung der EU. Hieraus werden die jeweiligen Strategien der Akteur_innen abgeleitet. Dies trägt dazu bei, dass im darauffolgenden Schritt unter Rückgriff auf die aus dem Forschungsstand entnommenen Hegemonieprojekte eine Einordnung der verschiedenen Akteur_innen und Strategien in Hegemonieprojekte erfolgen kann. Dabei werden die herausgearbeiteten Akteursstrategien und die dem Forschungsstand entnommenen Hegemonieprojekte aufeinander bezogen. So werden die Hegemonieprojekte in ihrem Verhältnis zu Better Regulation analysiert. Danach wird das Kräfteverhältnis der Hegemonieprojekte in dem Konflikt um Better Regulation untersucht. Hierzu werden die verschiedenen Machtressourcen, die im Konflikt um Better Regulation zum Tragen kommen, beleuchtet.

Eine ausführliche Prozessanalyse, in welcher die verschiedenen Phasen des Konfliktes um Better Regulation rekonstruiert und die Verdichtung der Kräfteverhältnisse im EU-Staatsapparate-Ensemble untersucht würde, kann aufgrund von forschungspraktischen Einschränkungen nicht durchgeführt werden.

5 FORSCHUNGSSTAND: HEGEMONIEPROJEKTE IM RINGEN UM DIE EU

Der in dieser Arbeit verwendete Ansatz deutet die EU als neues Staatsprojekt, „in dessen Rahmen sich neue Hierarchien zwischen den unterschiedlichen Staatsapparaten und Institutionen auf europäischer und nationaler Ebene und eine neue skalare Struktur herausbilden.“ (Buckel et al. 2012: 14) Während das Ergebnis der Kämpfe noch unklar ist, konnten bislang verschiedene „konkurrierende[.] strategische[.] Projekte“ (ebd.) ausgemacht werden. Bisher hat die EU noch keinen hegemonialen Konsens über das Verhältnis der Staatsapparate zueinander (vgl. ebd.). Ebenso weist die EU noch keine ausgeprägte Zivilgesellschaft auf (vgl. ebd.: 16).

Im Folgenden werden die verschiedenen konkurrierenden Hegemonieprojekte, die um das Staatsprojekt Europa ringen, dargestellt: das neoliberale Hegemonieprojekt, das proeuropäisch-soziale Hegemonieprojekt, das national-soziale Hegemonieprojekt, das national-konservative Hegemonieprojekt und das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt (vgl. Georgi & Kannankulam 2012: 8).

Das neoliberale Hegemonieprojekt war bis 2008 ein stabiles Hegemonieprojekt mit hoher Integrationskraft (vgl. Buckel et al. 2012: 24f.).

„Die grundlegende Strategie des neoliberalen Hegemonieprojektes ist der wettbewerbsstaatliche Umbau nahezu aller gesellschaftlichen Bereiche und aller staatlichen Aufgaben, zentral vermittelt über die Europäische Union.“ (ebd.: 8).

Dabei wird nach „Flexibilisierung von Arbeits- und Produktionsverhältnissen, Finanzialisierung der Ökonomie“ (ebd.) sowie nach Deregulierung gestrebt (vgl. ebd.). Das neoliberale Hegemonieprojekt strebt nach der Internationalisierung und Mobilität von Arbeit und Produktion (vgl. Buckel et al. 2012: 25). Die soziale Basis dieses Hegemonieprojektes bilden die „Schlüsselsektoren des globalisierten, postfordistischen Akkumulationsregimes“ (ebd.) und „privilegierte, hochqualifizierte Arbeiter_innen des globalen Nordens, Selbstständige sowie Teile der Staatsbürokratie und Vermögensbesitzer_innen“ (ebd.). Das neoliberale Hegemonieprojekt weist die höchsten

materiellen Ressourcen unter den Hegemonieprojekten auf (vgl. ebd.). Zudem besitzt es die Möglichkeit zur Verweigerung systemrelevanter Leistungen sowie besonders ausgeprägte Lobby-Netzwerke (vgl. ebd.: 25f.). Ab 2008 lassen sich drei verschiedene Fraktionen oder Strategien innerhalb des neoliberalen Hegemonieprojektes ausmachen, die in Reaktion auf die Eurokrise entstanden:

„erstens eine orthodox-neoliberale Fraktion im Bündnis mit dem national-konservativen Projekt [...]; zweitens eine autoritär-neoliberale Fraktion mit proeuropäischer Ausrichtung; drittens eine neoliberale Reregulierungs-Fraktion, die bereit ist, von ihr selbst mit ins Leben gerufene Liberalisierungs- und Deregulierungspolitiken teilweise rückgängig zu machen“ (Georgi & Kannankulam 2012: 9).

Das proeuropäisch-soziale Hegemonieprojekt verfolgt die Strategie einer „Europäisierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik und einer europäischen Tarifpolitik“ (ebd.: 8). Damit verortet es sich sowohl als Gegenentwurf zur neoliberalen Integrationsweise als auch als Ausweg aus der Unfähigkeit des Nationalstaates innerhalb des globalisierten Kapitalismus soziale Projekte umzusetzen (vgl. ebd.). Zentrale Akteur_innen dieses Hegemonieprojektes sind Gewerkschaften, sozialdemokratische Parteien und arbeitnehmer_innen-nahe Parteiflügel anderer Parteien. Diese Akteur_innen können jedoch ebenso dem national-sozialen Hegemonieprojekt zugeordnet werden, da sie „teils wechselnd europäische oder nationale Strategien“ (ebd.) verfolgen, aufgrund der oftmals fehlenden Möglichkeit zur Verfolgung europäischer Perspektiven in „Alltagskämpfen über Tarifabschlüsse, Gesetze und öffentliche Debatten“ (ebd.). Das proeuropäisch-soziale Hegemonieprojekt konkurriert mit dem national-sozialen Hegemonieprojekt um dieselbe Basis, welche aus öffentlichen Angestellten sowie den Kernbelegschaften mittelständischer Unternehmen und weiten Teilen der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer_innenschaft besteht (vgl. ebd.; vgl. Buckel et al. 2012: 26).

Das national-soziale Hegemonieprojekt deutet die „Strategie der sozialen Europäisierung“ (Georgi & Kannankulam 2012: 8) als wenig aussichtsreich. Zwar strebt es ebenso wie das proeuropäisch-soziale Hegemonieprojekt nach „soziale[m] Ausgleich und soziale[r] Umverteilung“ (Buckel et al. 2012: 26), es verfolgt aber aufgrund

eines gewissen Pessimismus gegenüber den Möglichkeiten der EU „keine gesamteuropäische Perspektive“ (ebd.). Stattdessen ist die zentrale Strategie des national-sozialen Hegemonieprojektes die „Verteidigung bestehender nationaler Systeme“ (ebd.; Herv. i.O.). Es verfügt aufgrund seiner Verortung „in den Resten des hegemonialen Blocks der fordistischen Lebens- und Produktionsweise“ (ebd.) über relevante Ressourcen und Einflussmöglichkeiten in den „alten fordistischen Kernsektoren“ (ebd.: 27) und in sozialdemokratischen Parteien (vgl. ebd.). Zudem weist es in vielen Punkten eine hohe Bündnisfähigkeit mit dem proeuropäisch-sozialen und dem national-konservativen Hegemonieprojekt auf (ebd.).

Das national-konservative Hegemonieprojekt lehnt die europäische Integration ab und verfolgt die Strategie der nationalen Souveränität (vgl. ebd.). Hierbei wird die Nation als „Selbstzweck und Eigenwert“ (Buckel 2012: 27) gedeutet und es werden zum Teil rassistische Ressentiments geschürt (vgl. ebd.). Die soziale Basis bildet das konservative Milieu und „Teile der ‚Weißen‘ und autochthonen Arbeiter_innenklasse und der unteren Mittelschicht, die von Deklassierung bedroht oder bereits in die ‚Unterschichten‘ abgerutscht sind.“ (ebd.). Die Fähigkeit zur Mobilisierung der Basis ist eine wichtige Ressource des national-konservativen Hegemonieprojektes (vgl. ebd.). Ökonomische Ressourcen erhält das Hegemonieprojekt durch KMU (kleine und mittlere Unternehmen) und Sektoren mit nationalem oder lokalem Bezug (vgl. ebd. 27f.).

Das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt vertritt einen „politischen Liberalismus, der soziale Toleranz mit Menschen- und Bürger_innenrechten, mit Minderheitenrechten und sozialem Ausgleich verbinden will“ (Georgi & Kannankulam 2012: 8). Es weist keinen spezifischen Fokus auf ökonomische Fragen auf und speist sich aus zivilgesellschaftlichen Kräften (vgl. Buckel et al. 2012: 29). Die soziale Basis bilden „postmaterielle, postnationale, urbane Hochgebildete, sowohl gebildete Prekarisierte als auch etablierte bildungs- und linksbürgerliche Schichten“ (ebd.: 30). Das Hegemonieprojekt weist nur schwache ökonomische Ressourcen auf, kann aber seine Basis mobilisieren und bezieht „Unterstützung durch verschiedene Alternativ-, Technologie- und Kreativbranchen“ (ebd.). Eine zentrale Taktik des linksliberal-alternativen Hegemonieprojektes ist die Repolitisierung Europas, welche auch durch Stärkung der

Stellung des Europäischen Parlamentes erreicht werden soll (ebd.: 40f.).

Welches dieser Hegemonieprojekte zum hegemonialen Projekt wird, zu welchem Staatsprojekt dies führen wird und zu welcher Anordnung der europäischen Staatsapparate-Ensembles dies führt, ist unklar (vgl. Georgi & Kannankulam 2012: 17).

6 KONTEXTANALYSE

Der Ursprung von Better Regulation fällt zeitlich mit der Durchsetzung des „Neoliberalismus [...] zum dominierenden Referenzpunkt der Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik im globalen Maßstab“ (Ptak 2017: 68) zusammen. Dieser „Prozess der permanenten Markentfesselung“ (ebd.: 78) kennzeichnet den historischen Kontext des politischen Projektes Better Regulation. Ein weiteres Merkmal der historischen Situation, welche den Rahmen für die hier untersuchte Phase des Konfliktes um Better Regulation bildet, ist die Erfahrung der Finanzkrise 2008. Wegrich (2011) zufolge hat diese das Bedürfnis, Märkte zu regulieren, soweit gestärkt, dass diese Forderung nun mit dem neoliberalen Bedürfnis nach Deregulierung konsolidiert werden muss (vgl. Wegrich 2011: 14f.).

Die historische Dynamik aus der Better Regulation in der EU entsteht, ist zudem gekennzeichnet durch die fehlende Ausgeprägtheit des postfordistischen europäischen Staatsprojektes. Diese bedingt, dass die neu herausgebildeten Staatsapparate noch nicht kohärent angeordnet und zueinander ins Verhältnis gesetzt sind und eine geringe relative Autonomie gegenüber den gesellschaftlichen Kräften aufweisen (vgl. Buckel et al 2014c: 37-39). Verschiedene Hegemonieprojekte streben danach einen hegemonialen Konsens über die Anordnung der Staatsapparate zu erreichen und ein Staatsprojekt herauszubilden. Auch die fehlende Ausgeprägtheit einer europäischen Zivilgesellschaft kann als wichtiges Merkmal der historischen Situation, in der das politische Projekt Better Regulation auftritt, ge deutet werden.

Ein gesellschaftlicher Diskurs, der für die Neuerung der Better Regulation Agenda von besonderer Relevanz ist, ist die Euroskepsis

und die hierfür integrale Sorge um unnötige EU-Regulierung. Der Diskurs verwendet das Bild der „unelected ‚faceless‘ Brussels bureaucrats [...] producing costly, needless regulation“ (Kelemen 2018: 210). Der euroskeptische Diskurs kritisiert sowohl reale EU-Regulierung als auch irrealen. Letztere werden als ‚Euromythen‘ bezeichnet und spielen eine zentrale Rolle in dem Diskurs (vgl. ebd.). Dieser hat Konsequenzen für das Handeln der politischen Akteur_innen:

„Outlandish, factfree claims about the EU’s regulatory zeal have dominated tabloid headlines in some Member States, which is likely to have an important influence on public attitudes towards EU integration [...]. Certain national political actors may see (short-term) political gain in condoning the largely unsubstantiated discourse of a rule-sick, power-hungry EU and to tag calls for national regulatory autonomy on the back of that discourse.“ (Garben & Govaere 2018 : 9f.)

Kelemen (2018) legt dar, dass nicht nur den Falschbehauptungen in diesen Diskursen schwer zu begegnen ist. So verkennt der Diskurs auch, dass die europäische Integration jene detaillierte und präskriptive Regulierung erfordert, welche er kritisiert und diffamiert (vgl. Kelemen 2018: 207). Die durch den euroskeptischen Diskurs diffamierte Form der Regulierung könne nicht einfach abgeschafft werden, da sie durch die institutionelle Struktur der EU bedingt werde und für das Binnenmarktprojekt unabdingbar sei (ebd.).

7 AKTEURSANALYSE

Im Folgenden wird dargelegt, wie sich verschiedene Akteur_innen zu der Erneuerung der Better Regulation Agenda positioniert haben (7.1), welchen der unter 5. dargelegten Hegemonieprojekten diese Positionen zuzuordnen sind (7.2) und auf welche Machtressourcen die verschiedenen Hegemonieprojekte im Konflikt um die Erneuerung der Better Regulation Agenda zurückgreifen (7.3).

7.1 Strategieanalyse

7.1.1 Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission veröffentlichte am 19.05.15 eine Pressemitteilung, in welcher sie die Annahme der *Agenda für bessere Rechtssetzung* publik machte (KOM 2015). Das Reformpaket solle

„Offenheit und Transparenz im EU-Entscheidungsprozess fördern, die Qualität neuer Rechtsvorschriften dank besserer Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen und Änderungsvorschlägen verbessern und für eine ständige und kohärente Überprüfung des geltenden EU-Rechts sorgen“ (ebd.).

Die Agenda wird dabei als ein radikaler Umbruch in der Arbeitsweise der Europäischen Kommission dargestellt. So sei die Agenda ein Ausdruck des Vorhabens der Kommission, „das zu ändern, was die Union tut und wie sie es tut“ (ebd.). Better Regulation wird als Reaktion auf „die Sorgen von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Unternehmen, insbesondere KMU [...], dass Brüssel nicht immer Vorschriften erlässt, die sie verstehen oder anwenden können“ (ebd.) dargestellt. Dabei wird auf die Notwendigkeit einer neuen interinstitutionellen Vereinbarung hingewiesen. Zentrale Vorschläge der Kommission hierfür seien eine gemeinsame Umsetzung des REFIT-Programms, eine Verpflichtung zu Folgenabschätzungen „während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens“ (ebd.) – so werden „Parlament und Rat [...] aufgefordert, substanzielle Änderungen, die sie im Gesetzgebungsverfahren vorschlagen, einer Folgenabschätzung zu unterziehen“ (ebd.) –, verstärkte Evaluation der Wirksamkeit von EU-Rechtsakten, größere Transparenz und gemeinsame Verpflichtung zur Verfolgung des Ziels der Verringerung von ‚gold-plating‘² (vgl. ebd.).

Zentral für die Wahrnehmung der Notwendigkeit der Better Regulation Agenda durch die Kommission scheint die Meinung der EU-

2 ‚Gold-plating‘ ist ein Begriff, mit welchem die Überschreitung der EU-Mindeststandards bei der Übertragung von Richtlinien in nationales Recht bezeichnet und eine Ablehnung gegenüber dieser vermeintlichen „Überreglementierung“ (Vogel 2011: 44) ausgedrückt wird.

Bürger_innen zu sein. So verweist die Kommission in einem Erklärungsvideo zur Agenda darauf hin, dass 74% aller EU-Bürger_innen der Meinung seien, die EU produziere zu viele Befolgungskosten bzw. Verwaltungslasten (vgl. dies. o.A.a). Die Kommission betont, durch die Better Regulation Agenda den Bürger_innen „mehr Gehör“ (dies. o.A.b) verschaffen zu wollen und den „Bedenken der EU-Bürger/innen Rechnung“ (ebd.) zu tragen. Es müsse darauf geachtet werden, dass die EU nur dann tätig werde, wenn Probleme nicht auf Ebene der Mitgliedsstaaten gelöst werden könnten (vgl. ebd.). Des Weiteren müssten Methoden angewendet werden, die garantieren, dass „Ziele bei möglichst geringem Kosten- und Verwaltungsaufwand“ (ebd.) erreicht würden.

Die Kommission führt diverse Ziele von Better Regulation an. Dabei ist unklar, ob die Kommission diese Ziele als Selbstzweck oder als Mittel zur Erreichung eines weiteren Ziels erachtet. So beschreibt die Kommission die „Einbeziehung von Öffentlichkeit und Interessenträgern in den gesamten Prozess der Politikgestaltung und Rechtsetzung“ (ebd.) als Ziel, ebenso wie eine „offene und transparente Entscheidungsfindung“ (ebd.). Weitere Ziele sind die „Minimierung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen, Bürger/innen oder öffentliche Verwaltungen“ (ebd.) sowie die Schaffung von „EU-Maßnahmen, die sich auf Fakten und eine Analyse der Auswirkungen stützen“ (ebd.).

Die Veröffentlichungen der Europäischen Kommission weisen darauf hin, dass diese die Better Regulation Agenda als eine Reaktion auf die euroskeptische Sorge vor einem Übermaß an EU-Regulierung betrachtet. Die Situations- und Problemanalyse der Kommission beinhaltet jedoch nicht nur die Sorge um die Wahrnehmung der EU durch EU-Bürger_innen. Stattdessen weisen die Aussagen der Kommission darauf hin, dass die Better Regulation Agenda eine Antwort auf die Frage darstellten soll, welche Probleme durch die EU-Staatsapparate und welche durch die nationalstaatlichen gelöst werden sollen. So scheint die Kommission davon auszugehen, dass bisher Fragen durch die EU-Staatsapparate bearbeitet wurden, welche auch durch die nationalstaatlichen hätten bearbeitet werden können. Die implizite Annahme ist, dass nationale Regulierung wünschenswerter ist als EU-Regulierung und die EU daher Zurückhaltung üben sollte. Die Better Regulation Agenda wird zudem als

eine Reaktion auf eine zu starke Belastung von Unternehmen, insbesondere KMU, aber auch von Bürger_innen und öffentlichen Verwaltungen durch Rechtsakte dargestellt. Hierbei werden sowohl EU-Rechtsakte als auch mitgliedstaatliche problematisiert. Weitere Aspekte der Situations- und Problemanalyse der Kommission sind eine vermeintliche Intransparenz der Entscheidungsfindung, welcher durch stärkere Einbindung von Interessengruppen und durch Folgenabschätzungen begegnet werden soll, und die signifikante Veränderung von Kommissionsvorschlägen durch das Parlament und den Rat, welche geplante Rechtsakte beeinträchtigen. Diesem Problem soll mittels der Verpflichtung zu erneuten Folgenabschätzungen bei Abänderung von Kommissionsvorschlägen beigegeben werden.

Zusammenfassend kann Better Regulation als eine Reaktion der Kommission auf das Problem der Euroskepsis, aber auch auf das Problem eines fehlenden hegemonialen Konsenses über die Anordnung der Staatsapparate gedeutet werden. Ihr Lösungsvorschlag ist ein Gebot zur Zurückhaltung seitens der EU und eine Verringerung der Unabhängigkeit der Staatsapparate gegenüber Interessengruppen. Sowohl die durch die Kommission aufgegriffene Euroskepsis als auch das Anliegen zur Selbsteinschränkung der Kommission und zur Einschränkung von Rat und Parlament sind auf die Verbreitung der Deutung, Regulierung sei ein Hindernis für wirtschaftliche Entwicklung und eine möglichst ungehinderte wirtschaftliche Entwicklung entspreche dem Allgemeininteresse, zurückzuführen.

7.1.2 BusinessEurope

BusinessEurope ist der europäische Dachverband der Arbeitgeber und sieht sich als Vertreter der Interessen von Unternehmen aller Größen in 35 europäischen Ländern (vgl. BusinessEurope 2019). Am 16.09.2015 veröffentlichte BusinessEurope seine Stellungnahme zur Erneuerung der Better Regulation Agenda durch die Kommission Juncker. Die Stellungnahme bezieht sich äußerst positiv auf diese. BusinessEurope gratuliert der Kommission wiederholt zu der Erneuerung der Agenda und drückt seine Befürwortung aus (vgl. ders.

2015). Es wird hervorgehoben, dass BusinessEurope an der Entwicklung der Agenda mitgewirkt hat (vgl. ebd.: 2).

BusinessEurope postuliert, die EU müsse ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern, um sich im globalen Wettbewerb durchsetzen zu können. Als Gegner_innen werden „both developed and emerging economic blocs“ (ebd.: 1) benannt. Better Regulation wird als „smart“ (ebd.) bezeichnet. Besonders betont wird, dass alle EU-Institutionen Better Regulation umsetzen sollten. Daher fordert BusinessEurope, dass die interinstitutionelle Vereinbarung möglichst schnell fertiggestellt wird (vgl. ebd.). Des Weiteren sei es dringend notwendig, dass Verwaltungslasten verringert und Interessengruppen stärker eingebunden würden (vgl. ebd.). Es sei wichtig, dass nicht nur die Kommission, sondern alle Entscheidungsträger_innen Better Regulation Prinzipien folgen und durch Better Regulation Prozesse informierte Entscheidungen treffen. So sei es notwendig, dass mit einer neuen interinstitutionellen Vereinbarung die Verpflichtung geschaffen werde, dass bei signifikanten Veränderungen von Vorschlägen der Kommission erneute Folgenabschätzungen durchgeführt werden (vgl. ebd.: 3). BusinessEurope argumentiert, dass im Rahmen von Better Regulation an die Mitgliedsstaaten appelliert werden müsste, die von der EU gesetzten Mindeststandards in der nationalen Gesetzgebung nicht zu überschreiten („gold-plating“). Die Überschreitung von Mindeststandards wird als eine Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen gedeutet (vgl. ebd.: 4). Dabei wird Wert auf eine harmonisierte EU-Gesetzgebung gelegt, welche das Funktionieren des Binnenmarktes unterstützen soll und so zu Wachstum und Beschäftigung führen soll (vgl. ebd.). Das REFIT-Programm wird von BusinessEurope befürwortet. Die Neuerungen unter Juncker werden für die Intensivierung der Einbeziehung von Interessengruppen und die verstärkte Transparenz gelobt (vgl. ebd.). BusinessEurope kritisiert jedoch, dass die REFIT-Plattform bisher nicht zu einer Aufhebung der am meisten belastenden Regulierungen geführt habe (vgl. ebd.: 5). Daher fordert BusinessEurope, dass quantitative Ziele zur Verminderung von Verwaltungslasten und Befolgungskosten gesetzt werden (vgl. ebd.).

Die Reaktion von BusinessEurope auf die Veröffentlichung der Erneuerung der Better Regulation Agenda ist somit zusammenfassend eine befürwortende. Die Problemanalyse von BusinessEurope

ist, dass die EU im globalisierten Kapitalismus nicht die richtigen Rahmenbedingungen für eine ausreichende Wettbewerbsfähigkeit stelle. Der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen stehe eine unzureichend informierte Regulierung im Weg. Als Ausweg aus diesem Problem wird die Verpflichtung zur Nutzung von Folgenabschätzungen durch alle Entscheidungsträger_innen sowie eine erhöhte Einbindung von Interessengruppen entgegengesetzt. Die von BusinessEurope verfolgte (Teil-)Strategie zielt auf eine Schwächung der EU-Legislative ab. Diese soll dazu verpflichtet werden erneute Gesetzesfolgenabschätzungen durchzuführen und abzuwarten, sollte sie einen Kommissionsvorschlag signifikant verändern. Eine weitere (Teil-)Strategie ist die verstärkte Bindung der Kommission an Interessengruppen. Das von BusinessEurope verfolgte (Teil-)Ziel in dem Konflikt um Better Regulation ist, die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen im globalisierten Kapitalismus zu steigern, indem Verwaltungslasten und Befolgungskosten für diese verringert werden.

7.1.3 Better Regulation Watchdog

Better Regulation Watchdog ist ein Netzwerk aus über 50 verschiedenen europäischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Gewerkschaften. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen sind in den Bereichen Verbraucher_innen-Schutz, Umwelt, Entwicklung, Bürger_innenrechte, Gesundheit und soziale Gerechtigkeit aktiv (Better Regulation Watchdog 2015b: 1). Das Netzwerk hat sich am 18.05.15 – einen Tag vor der Veröffentlichung der Better Regulation Agenda durch die Kommission Juncker – gegründet (ders. 2015a). In der initialen Pressemitteilung des Netzwerks wird als Begründung für die Entstehung des Bündnisses eine geteilte Sorge der Organisationen genannt:

„The network of organisations from around Europe is concerned that the ‚Better Regulation‘ agenda aims to weaken or undermine essential regulations and subordinate the public good to corporate interests.“ (ebd.)

Ziel des Netzwerkes sei es Risiken, welche die Agenda für existierend oder zukünftige Sozial-, Umwelt-, Verbraucher_innenschutz- und Gesundheitsschutzstandards sowie Finanzregulierung darstelle, zu identifizieren und durch Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit auf diese hinzuweisen (vgl. ebd.).

In der initialen Pressemitteilung bezeichnet sich das Netzwerk als Vertreter_innen bzw. Beschützer_innen des öffentlichen Interesses gegenüber der Europäischen Kommission. Es wird erläutert, dass die Konsument_innen vor ungesundem Essen und gefährlichen Chemikalien geschützt werden müssten, die Better Regulation Agenda jedoch bedingen würde, dass keine Initiativen dieser Art umgesetzt würden. Des Weiteren wird auf die Notwendigkeit von Regulierung des Finanzwesens hingewiesen und auch hier impliziert, dass dies durch die Agenda erschwert werde. Die Better Regulation Agenda wird als ein Mittel zur Deregulierung gedeutet, welche durch Lobbyanstrengungen der Wirtschaft geprägt sei (vgl. ebd.).

Die Öffentlichkeitsarbeit des Netzwerkes beinhaltet die Veröffentlichung einer Erläuterung des Inhaltes der Better Regulation Agenda, verschiedene Zeitungsartikel, welche von Mitgliedern des Netzwerkes verfasst wurden und die auf der Website des Bündnisses weiterverbreitet wurden, sowie offene Briefe an das Europäische Parlament und an die Europäische Kommission. Des Weiteren wird ein Bericht des Think-Tanks New Economics Foundation – ebenfalls Mitglied des Netzwerkes –, in welchem Better Regulation kritisiert wird, multipliziert.

Die Forderung des Netzwerkes lautet: „Better Regulation should be Better for All.“ (dies. 2015c: 1). So drückt das Netzwerk seine grundsätzliche Unterstützung für Verfahren zur Optimierung von Gesetzgebungsverfahren aus, kritisiert aber die konkreten Inhalte der Agenda als zu deregulierend. Stattdessen wird eine vermehrte Regulierung auf EU-Ebene gefordert, da dies im öffentlichen Interesse liege (vgl. ebd.).

Bezüglich der interinstitutionellen Vereinbarung wird kritisiert, diese beschneide die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments. Das Netzwerk interpretiert die vorgesehene Verpflichtung zur Durchführung erneuter Folgenabschätzungen, sollte das Parlament deutlich von einem Kommissionsvorschlag abweichen, als eine Einschränkung der Möglichkeiten des Parlaments Änderungen

vorzunehmen (vgl. ebd.: 2). Auch das Ziel der Kommission die Wettbewerbsfähigkeit von KMU zu fördern, indem diese von Regulierungen ausgenommen werden, wird kritisiert. Dies würde dazu führen, dass nahezu alle europäischen Unternehmen nicht reguliert würden (vgl. ebd.: 3). Dies sei verheerend: „There is no difference if citizens' health or food quality is endangered by products from a large multinational company or from a local SME“ (ebd.). Es wird kritisiert, die für Better Regulation genutzten Gesetzesfolgeabschätzungen würden ausschließlich die absoluten monetären Kosten von Regulierung für Unternehmen bedenken und gesellschaftlichen Nutzen sowie mögliche Kosten, die aus fehlender Regulierung entstehen könnten, vernachlässigen (vgl. ebd.: 4). Better Regulation berge das Risiko, dass Entscheidungen entpolitisiert und stattdessen technokratisch getroffen würden (vgl. ebd.). Auch den zusätzlich geschaffenen Institutionen (Regulatory Scuitiny Bord, REFIT) wird diese Problematik der Verschiebung von Macht von gewählten Entscheidungsträger_innen hin zu technokratischen Gremien zugeschrieben (vgl. ebd.). Die verstärkte Einbindung von Interessengruppen komme nur der Industrie zugute (vgl. ebd.). Des Weiteren führe Better Regulation in dieser Form zu „convergence to the bottom“ (ebd.). So würde die Rechtsharmonisierung in der EU mit Better Regulation nicht dazu führen, dass die EU Mindeststandards für alle Mitgliedsstaaten sichere, sondern Höchststandards an Schutz von Konsument_innen, Arbeitnehmer_innen und Bürger_innen festlege und eine Überschreitung dieser als ‚gold-plating‘ diffamiere und untersage (ebd.: 4f.).

In dem Bericht der New Economics Foundation wird durch Analyse der Erfahrungen mit Better-Regulation-Politiken im Vereinigten Königreich postuliert, Better Regulation sei eine Gefahr für die Demokratie (vgl. Berry & Devlin 2015). Entscheidungen würden demokratischen Prozessen entzogen werden. Stattdessen würde der Einfluss unternehmerischer Interessen gestärkt (vgl. ebd.: 5). Die Gleichsetzung von Regulierung mit unnötiger Bürokratie und der Fokus auf die Belastung von Unternehmen durch Regulierung würde den Zweck von Regulierung untergraben. Better Regulation wirke sich daher nachteilig auf die Durchsetzungschancen sozialer und ökologischer Ziele aus:

„At its heart, ‘better regulation’ [...] is about reducing all costs of regulation to the regulated. Almost any regulation worth having will carry such costs: for example, the minimum wage imposes costs on businesses by preventing unscrupulous employers from exploiting their workers through poverty pay.” (Ebd.).

Better Regulation sei schlecht für die Wirtschaft, da Regulierung, wie etwa das Setzen anspruchsvoller Umweltstandards, verhindert werde. Diese Standards könnten jedoch Triebfedern für wirtschaftliche Entwicklung darstellen (vgl. ebd.).

Mitglieder des Netzwerks veröffentlichten zudem eigene Berichte, welche Better Regulation kritisierten. So veröffentlichte beispielsweise die NGO Corporate Europe Observatory einen Bericht, in welchem argumentiert wird, Better Regulation ermögliche es der Industrie, Gesetze zur Sicherheit und dem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu schwächen und deren Fertigstellung zu verlangsamen (vgl. Tansey 2016). Es werde deutlich, dass innerhalb der EU-Gesetzgebung vermeidbare Tode durch berufsbedingte Krebserkrankungen weniger Sichtbarkeit erfahren und weniger negativ bewertet erachtet würden als die Kosten, welche Unternehmen tragen müssten, wenn diese gesetzlich dazu verpflichtet würden, die Gesundheit der Arbeitnehmer_innen effektiv zu schützen (vgl. ebd.: 19). Better Regulation würde die Deutungshoheit der Unternehmen darüber, welche Gesetze als ‚Last‘ erachtet würden, verstärken:

„But the question of who the ‘burden’ falls on is key – neither the pain and grief of individuals, families and friends, nor the economic and social costs to national healthcare systems, have much influence or visibility in EU policy-making. Compare this to industry, which has a custom-made set of tools (under the umbrella of ‘Better Regulation’) to enable them to undermine health and safety laws as ‘red tape’, and put costs to business above costs to human life.” (Ebd.)

Better Regulation wird so charakterisiert als „an industry-friendly agenda that shamelessly piles more influence at the door of big business lobbies, whilst eroding the chance for laws that really serve the interests of people and our environment” (ebd.).

Zusammenfassend interpretiert Better Regulation Watchdog die Better Regulation Agenda als ein neoliberales Projekt, welches das Ziel hat, die Abläufe innerhalb des europäischen Staatsapparate-

Ensembles zugunsten unternehmerischer Interessen umzubauen. Das Netzwerk begreift sich als Vertreter_innen der Interessen der EU-Bürger_innen. Es deutet die von ihm wahrgenommene Vormacht unternehmerischer Interessen als Problem für das Anliegen, durch die verstärkte Regulierung von Unternehmen Demokratie, soziale Gerechtigkeit und wirtschaftlichen Fortschritt zu fördern. Die Stärkung von Verbraucher_innen-Schutz, Umwelt, Entwicklung, Bürger_innenrechten, Gesundheit und sozialer Gerechtigkeit durch EU-Regulierung sowie die Demokratisierung von EU-Entscheidungsfindung ist als wichtiges (Teil-)Ziel des Netzwerks erkennbar.

7.1.4 Nationalstaatliche Reaktionen

Am 26.11.2015 veröffentlichten Minister_innen aus 19 Mitgliedsstaaten³ der EU einen offenen Brief an den damaligen ersten Vizepräsidenten der EU-Kommission und EU-Kommissar für Bessere Rechtssetzung, interinstitutionelle Beziehungen, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtecharta, Frans Timmermans. In diesem Brief wird Timmermans dazu aufgefordert, unnötige Lasten für Unternehmen zu verringern, um das Potential der Wirtschaft zu ‚entfesseln‘ (vgl. o.A. 2015). Gleichzeitig seien jedoch stets der Umwelt-, Verbraucher_innen-, Arbeitnehmer_innen und Gesundheitsschutz und die Finanzmarktstabilität zu beachten (vgl. ebd.). „[B]etter and simpler regulation“ (ebd.) wird als eine Notwendigkeit gedeutet. Es sei ein wichtiges Ziel sowohl bestehende als auch neue EU-Regulierungen durch Better-Regulation-Politiken zu überprüfen, um sicherzustellen, dass diese die drei Kriterien Transparenz, Einfachheit und minimale Belastungen erfüllen. Das „momentum for change in our regulatory culture“ (ebd.) müsse genutzt werden, um die bereits erreichten Fortschritte abzusichern. Better Regulation wird die Fähigkeit zugeschrieben, Innovation zu ermöglichen und Wohlstand für alle Bürger_innen zu gewährleisten (vgl. ebd.). Die

³ Die Unterzeichner_innen waren Minister_innen der folgenden Länder: Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Irland, Kroatien, Litauen, Malta, Österreich, Schweden, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern (vgl. o.A. 2015).

Unterzeichner_innen begrüßen die Better Regulation Agenda, äußern jedoch den Wunsch, die Selbstverpflichtung zu Better Regulation weiter zu stärken. Es müssten quantitative Ziele für die Verringerung von Lasten in besonders belasteten Bereichen geschaffen werden (vgl. ebd.). Dies wird als ein Schritt in Richtung ‚klügerer‘ Regulierung gedeutet. Die spürbare Reduzierung von Lasten für Unternehmen würde sich positiv auf die Wahrnehmung der EU durch ihre Bürger_innen auswirken. Auch solle sich die EU grundsätzlich zurückhalten, wenn Mitgliedsstaaten Ziele selbst ebenso gut erreichen könnten (vgl. ebd.).

Die unterzeichnenden Vertreter_innen nationaler Regierungen scheinen die Auffassung zu vertreten, dass Unternehmen durch EU-Regulierung eingeschränkt und belastet würden. Dies wird sowohl als Problem für die Akzeptanz der EU durch die EU-Bürger_innen dargestellt als auch als Problem für die europäische Wirtschaft. Eine wenig durch Regulierung belastete Wirtschaft wird als Garant für Fortschritt und Wohlstand gezeichnet. Das verfolgte (Teil-)Ziel ist die Verringerung von Lasten für Unternehmen.

7.2 Einordnung in Hegemonieprojekte

Im Folgenden sollen die unter 7.1 dargelegten Akteur_innen und ihre Strategien den aus dem Forschungsstand abgeleiteten Hegemonieprojekten zugeordnet werden.

7.2.1 Die Europäische Kommission, BusinessEurope und Regierungen der Mitgliedsstaaten

Durch die Betrachtung verschiedener Akteursstrategien kann festgestellt werden, dass die Europäische Kommission, BusinessEurope und diverse Regierungen der Mitgliedsstaaten die Better Regulation Agenda befürworten. Diese Akteur_innen teilen die Situations- und Problemanalyse, dass die EU nicht die richtigen Bedingungen für wettbewerbsfähige Unternehmen schaffen würde und deuten Befolgungskosten und Verwaltungslasten von EU-Regulierung als zentrales Hindernis für die Wettbewerbsfähigkeit europäischer

Unternehmen. Die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen wird als Bedingung für Wohlstand und Wachstum gedeutet, welche wiederum als Kern des Allgemeininteresses dargestellt werden. Die Verringerung von Kosten wird somit als wichtiges Anliegen der EU-Bürger_innen gedeutet. Eine Rechtsharmonisierung durch die EU wird verdächtigt, Lasten für Unternehmen zu schaffen. Gleichzeitig wird die Überschreitung von Mindeststandards bei der Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht kritisiert. Das zentrale Problem, dass diese Akteur_innen identifizieren, ist, dass Unternehmen in der EU durch Regulierung zu stark belastet würden. Als Lösungsstrategie wird die Verringerung dieser Lasten durch eine Verpflichtung zur Nutzung von Analyse- und Planungsverfahren, welche den Gesetzgebungsprozess mit dem Ziel der Vermeidung von Lasten für Unternehmen informieren sollen, sowie durch eine Selbstverpflichtung zur Verringerung der Lasten vorgeschlagen. Ziel ist eine Deregulierung des Binnenmarktes. Neben eindeutig deregulativen Impulsen, wie etwa dem REFIT-Programm und den quantitativen Zielen, gibt es auch den Impuls zu vermeintlich klügerer, besser informierter Regulierung. Auch hier steht jedoch das Ziel der Verringerung von Lasten für Unternehmen im Fokus. So sollen verstärkt Informationen über die zu erwartende Belastung von Unternehmen durch geplante Regulierung eingeholt werden mit dem Ziel Regulierung zu schaffen, welche Unternehmen möglichst wenig belastet.

Aufgrund dieses starken Fokus auf Wettbewerb, Deregulierung und der Privilegierung unternehmerischer Interessen, sind BusinessEurope, die Europäische Kommission sowie die genannten nationalen Regierungen in diesem Konflikt als Akteur_innen des neoliberalen Hegemonieprojektes einzuordnen. Ihre (Teil-)Ziele entsprechen den politischen Leitlinien Flexibilisierung und Deregulierung, welche das neoliberale Hegemonieprojekt kennzeichnen. Die Better Regulation Agenda ist somit als ein politisches Projekt des neoliberalen Hegemonieprojektes zu betrachten, welches zu der Umsetzung der Strategie des „wettbewerbsstaatliche[n] Umbau[s]“ (Georgi & Kannankulam 2012: 8) beitragen soll.

Das hier identifizierte Bündnis aus Kommission, einzelnen mitgliedstaatlichen Regierungen und Arbeitgeberverbänden ist insofern interessant, da es Aufschluss über den direkten Zugang zu Institutionen gibt, den das neoliberale Hegemonieprojekt besitzt.

Ob das politische Projekt Better Regulation als Hinweis darauf gewertet werden kann, dass sich eine der drei Fraktionen des neoliberalen Hegemonieprojektes durchgesetzt hat oder ob es auf eine neue Konstellation hinweist, kann hier nicht abschließend beantwortet werden. So erscheint Better Regulation als Projekt, welches der proeuropäischen autoritär-neoliberalen Fraktion entstammen könnte, da es sich durch den Einsatz gegen ‚gold-plating‘ für eine „vertiefte europäische Integration auf neoliberaler Grundlage“ (Georgi & Kannankulam 2012: 10) einsetzt. Zumindest rhetorisch kann das Projekt jedoch auch der proeuropäischen Reregulierungs-Fraktion zugeordnet werden, da stets die Wichtigkeit ‚guter, kluger Regulierung‘ betont wird. Gleichzeitig wird jedoch ein Zurückhaltungsgebot für die EU und eine Einhaltung von Subsidiarität gefordert. Diese Anliegen entsprechen der Strategie nationalstaatlich orientierter neoliberaler Kräfte und des national-konservativen Hegemonieprojektes.

7.2.2 Better Regulation Watchdog

Die Akteur_innen des Better Regulation Watchdog Netzwerks können mehrheitlich dem proeuropäisch-sozialen Hegemonieprojekt zugeordnet werden. Die Forderungen des Netzwerks entsprechen dem Anliegen der neoliberalen Integrationsweise etwas entgegenzusetzen und stattdessen das Projekt eines ‚sozialen Europas‘ voranzutreiben. Das Netzwerk teilt die Strategie einer „Europäisierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik und einer europäischen Tarifpolitik“ (ebd.: 8). Gleichzeitig verfolgt es das Teil-Ziel einer Repolitisierung Europas und setzt sich vehement gegen eine Einschränkung der Rechte des Parlaments ein. Da diese Inhalte dem linksliberal-alternativen Hegemonieprojekt zuzuordnen sind, kann das Better Regulation Watchdog Netzwerk als ein Bündnis beider Hegemonieprojekte betrachtet werden. Das Netzwerk kann so als Beispiel für das „linkseuropäische[.] Bündnis“ (ebd.: 22) gedeutet werden, in welchem das proeuropäisch-soziale Hegemonieprojekt und das linksliberal-alternative Hegemonieprojekt ihre Forderungen strategisch verbinden, um sich gegenüber dem neoliberalen Hegemonieprojekt und dem national-konservativen Hegemonieprojekt in Stellung zu

bringen und ein „linkseuropäisches oder gar euro-sozialistisches Projekt“ (ebd.) zu forcieren.

7.3 Analyse des Kräfteverhältnisses

Im Folgenden werden die verschiedenen Machtressourcen, welche im Kontext des Konfliktes um das politische Projekt Better Regulation zum Tragen kommen, dargelegt. Wie erörtert ist Better Regulation ein politisches Projekt des neoliberalen Hegemonieprojektes, in dem die Strategie der wettbewerbsstaatlichen europäischen Integration vorangetrieben wird. Das verfolgte (Teil-)Ziel ist, die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit in Prozessen politischer Entscheidungsfindung gegenüber anderen Anliegen zu privilegieren. Dem gegenüber steht das linkseuropäische Bündnis, welches die Strategie einer sozialen europäischen Integration verbunden mit der Strategie der Repolitisierung Europas vertritt. Dieses Bündnis verfolgt das (Teil-)Ziel die Privilegierung des Anliegens Wettbewerbsfähigkeit zu verhindern und fordert eine stärkere Autonomie von politischen Entscheidungen gegenüber wirtschaftlichen Interessengruppen.

Das neoliberale Hegemonieprojekt kann hierbei auf große Machtressourcen zurückgreifen. Es weist aufgrund seiner Verbundenheit mit Arbeitgeberverbänden und Regierungen hohe organisatorische Ressourcen auf. Da dieses Projekt Unterstützung seitens der Arbeitgeberverbände besitzt, hat es ebenfalls hohe systemische Ressourcen. Für das Projekt Better Regulation kann auch auf institutionelle bzw. strategisch-strukturelle Selektivitäten zurückgegriffen werden. Da Better-Regulation-Politiken, ebenso wie andere neoliberale Politiken, bereits seit Jahrzehnten von verschiedenen Kommissionen verfolgt wurden, werden weitere Projekte dieser Art durch die Verdichtungen früherer Kräfteverhältnisse und durch die bestehenden Verankerungen der dahinter stehenden Strategie befördert. Besonders interessant sind jedoch die diskursiven, ideologischen und symbolischen Ressourcen, auf die das Projekt zurückgreift. Wie bereits dargelegt kommt es dem Projekt Better Regulation sehr zugute, dass es den Begriff ‚besser‘ im Namen trägt. Dies ist eine wichtige symbolische Ressource, da sie eine Opposition zu den damit verbundenen Politiken eine hohe Erklärungslast

aufgelegt. Gegner_innen müssen begründen, warum sie gegen eine vermeintliche Verbesserung sind. So finden sich eine Vielfalt an Aussagen, in welchen Gegner_innen des Projektes betonen, dass sie ebenfalls für eine Verbesserung in der Rechtssetzung sind, jedoch Better Regulation diesem Ziel nicht entspricht. Eine weitere wichtige diskursive Ressource ist der euroskeptische Diskurs um ein Übermaß an EU-Regulierung, welcher das Projekt Better Regulation als Reaktion auf ein allgemeines Bedürfnis erscheinen lässt.

Dass sich hiergegen in Stellung bringende linkseuropäische Bündnis weist aufgrund der Unterstützung durch Gewerkschaften ebenfalls hohe organisatorische und systemische Ressourcen auf. Die institutionellen bzw. strategisch-strukturellen Selektivitäten begünstigen das Bündnis jedoch nicht, da diese durch neoliberale Projekte geprägt sind. Bei Sichtung der Veröffentlichungen des Bündnisses wird deutlich, dass dieses ein hohes Ausmaß an Kapazitäten für die Problematisierung von Better Regulation aufgebracht hat. So finden sich deutlich mehr öffentlich zugängliche und an die Öffentlichkeit gerichtete Texte des Netzwerks Better Regulation Watchdog als von BusinessEurope. In den Veröffentlichungen wird auf Diskurse zurückgegriffen, die eine Gefährdung der Interessen der Bürger_innen durch Lobbyismus verhandeln. Gleichzeitig wird das Bild eines möglichen sozialen Europas angerufen. Inwiefern diese jedoch auf Resonanz stoßen und welche Mobilisierungsfähigkeit das links-europäische Bündnis aufweist, kann hier nicht herausgearbeitet werden.

Letztlich kann das Kräfteverhältnis im Konflikt um Better Regulation dadurch bestimmt werden, dass Better-Regulation-Politiken bereits seit Jahrzehnten die Politik der EU prägen und trotz der Bemühungen des Netzwerks Better Regulation Watchdog nicht absehbar ist, dass sich dies ändern wird. Es weist viel darauf hin, dass das neoliberale Hegemonieprojekt weiterhin maßgeblich die Gestaltung des Staatsprojektes Europa prägt. Hierbei ist insbesondere interessant, dass das Handeln der Europäischen Kommission im Fall Better Regulation weitestgehend den Forderungen von Arbeitgeberverbänden entspricht. Dies weist auf ein weiteres Fehlen einer ausgeprägten relativen Autonomie des Staatapparate-Ensembles hin. Auch tragen Better-Regulation-Politiken dazu bei, dass die Ausprägung einer relativen Autonomie gedämpft und stattdessen ein direkter

Zugang von sozialen Kräften zu den Staatsapparaten angestrebt wird. Gleichzeitig sind jedoch eine zunehmende kohärente Zusammenarbeit und gemeinsame Organisation eines linken europäischen Projektes zu beobachten. Das Netzwerk Better Regulation Watchdog kann als ein Hinweis auf eine zunehmende Ausprägtheit einer europäischen Zivilgesellschaft gedeutet werden.

8 FAZIT

In dieser Studie sollte die Better Regulation Agenda hegemonietheoretisch untersucht werden. Es sollte herausgearbeitet werden, wie Better Regulation hegemonietheoretisch zu fassen ist, welche sozialen Kräfte in dem Konflikt um Better Regulation aufeinandertreffen und welche Schlüsse über das Ringen um das Staatsprojekt Europa aus dieser Konstellation abgeleitet werden können. Es konnte herausgearbeitet werden, dass die Erneuerung der Better Regulation Agenda durch die Kommission Juncker als ein politisches Projekt des neoliberalen Hegemonieprojektes gefasst werden kann. Das Projekt kann in die neoliberale Strategie der wettbewerbsstaatlichen Integration entlang der Leitlinien Deregulierung und Flexibilisierung eingeordnet werden. Gleichzeitig erweist sich die Behauptung, Better Regulation sei ein „magisches Brückenkonzept“ (Wegrich 2011: 13), auch insofern als zutreffend, da das Zurückhaltungsgebot für die EU durchaus auch anschlussfähig an die nationalkonservative Strategie ist. Es konnte herausgearbeitet werden, dass in der untersuchten Konfliktphase die Europäische Kommission sowie diverse mitgliedsstaatliche Regierungen in den von ihnen verfolgten Zielen mit den europäischen Arbeitgebervereinigungen übereinstimmen. Das Netzwerk Better Regulation Watchdog hingegen bringt sich gegen das politische Projekt in Stellung. Das Bündel von Akteur_innen nimmt sich selbst als Bündnis wahr, kooperiert und weist eine kohärente Erzählung darüber auf, wie die EU ausgestaltet werden sollte. Der Konflikt um Better Regulation kann somit als ein Ereignis betrachtet werden, das weiter zur Herausbildung eines linkseuropäischen Bündnisses beigetragen hat.

Auch wenn keine ausführliche Prozessanalyse durchgeführt werden konnte, kann auf Grundlage der dargestellten Geschichte der Better Regulation Agenda in der EU der Schluss gezogen werden, dass bereits seit Jahrzehnten politische Projekte, die Better Regulation zugeordnet werden können, umgesetzt werden. So wurden institutionelle Selektivitäten zugunsten des neoliberalen Hegemonieprojektes geschaffen. Dies führt zu einer strukturellen Privilegierung von neoliberalen politischen Projekten, wie auch der Erneuerung der Better Regulation Agenda. Die erfolgreiche Umsetzung des politischen Projektes kann als Anzeichen für die zunehmende Verdichtung des neoliberalen Hegemonieprojektes gedeutet werden. Gleichzeitig kann die in Better-Regulation-Politiken inhärente Anbindung politischer Entscheidungen an die Ziele bestimmter gesellschaftlicher Akteur_innen als eine Verringerung der relativen Autonomie des europäischen Staatsapparate-Ensembles gedeutet werden, was letztlich ein Hindernis für Hegemonie und die Fähigkeit des Staatsapparate-Ensembles zur Reproduktion des Kapitalismus darstellen könnte. Das Projekt Better Regulation betrifft den Kern des Ringens um das Staatsprojekt Europa: Es zielt darauf ab die Staatsapparate in einer bestimmten Weise anzuordnen und Kompetenzen zuzuweisen. Es ist jedoch unklar, wie die Zukunft dieses Staatsprojektes aussehen wird. Zwar wurde mit der Erneuerung der Better Regulation Agenda ein weiteres politisches Projekt des neoliberalen Hegemonieprojektes umgesetzt, doch der Konflikt um das Projekt hat möglicherweise zu einer weiteren Herausbildung eines linkseuropäischen Bündnisses beigetragen. So wird im Konflikt um Better Regulation deutlich, dass eine Vielzahl an zivilgesellschaftlichen Akteur_innen, die dem proeuropäisch-sozialen und dem linksliberal-alternativen Hegemonieprojekt zugehörig sind, eine gemeinsame Problemanalyse, Strategie und Erzählung darüber, wie Europa sein sollte, aufweisen.

Die zu Beginn der Arbeit aufgeworfene Frage, wer denn etwas gegen ‚bessere‘ Rechtssetzung haben könnte, kann abschließend ebenfalls beantwortet werden: Bessere Rechtssetzung ist ein umkämpftes politisches Projekt im Ringen um das Staatsprojekt Europa. Dass ein Projekt, welches den Begriff ‚besser‘ im Namen trägt, umkämpft ist, liegt jedoch nicht etwa daran, dass hier der Begriff ‚besser‘ falsch gefüllt wird. So ist auch der Slogan des Netzwerks Better Regulation

Watchdog – „Better Regulation should be Better for All“ (Better Regulation Watchdog 2015c: 1) – irreführend. Denn auch dieser impliziert die Existenz eines Allgemeininteresses, welches politisch umgesetzt werden müsse. Das, was als Allgemeininteresse definiert wird, ist jedoch stets von Herrschaftsverhältnissen durchzogen (vgl. Buckel et al. 2014d: 27). Somit muss die Selbstdarstellung des politischen Projektes Better Regulation als ein dem Alltagsverstand der EU-Bürger_innen entsprechendes Projekt zu Verwirklichung des Allgemeininteresses nach ‚besserer‘ Rechtssetzung auf schärfste zurückgewiesen werden. Stattdessen muss deutlich gemacht werden, dass in diesem Projekt Partikularinteressen verwirklicht werden.

LITERATURVERZEICHNIS

- Berry, Christine; Devlin, Stephen (2015): *Threat to democracy. The impact of 'better regulation' in the UK*. New Economics Foundation. URL: https://neweconomics.org/uploads/files/9c5f5f6281c949ddd9_uom6bvj9y.pdf, Abruf am 07.04.19.
- Better Regulation Watchdog (Hg.) (2015c): *Civil society groups form 'Better Regulation' Watchdog to protect citizen, worker and consumer rights*. URL: [https://us10.campaign-archive.com/?u=a6cfb942432d602cfd9480f1b&id=od911e8950&e=\[UNIQID\]](https://us10.campaign-archive.com/?u=a6cfb942432d602cfd9480f1b&id=od911e8950&e=[UNIQID]), Abruf am 12.07.19.
- Better Regulation Watchdog (Hg.) (2015b): *Founding Statement and Members*. URL: http://www.betterregwatch.eu/BRWN_Founding_Statement_and_Members.pdf, Abruf am 05.07.19.
- Better Regulation Watchdog (Hg.) (2015c): *Open letter from the Better Regulation Watchdog Network in response to the Commission proposal for an Inter-Institutional Agreement and the Commission communication on Better Regulation for Better Results*. URL: http://www.betterregwatch.eu/Open_Letter_to_EP_on_IIA.pdf, Abruf am 05.07.19.
- Buckel, Sonja; Georgi, Fabian; Kannankulam, John; Wissel, Jens (2014a): Hegemonieprojekte im Kampf über die Migrationspolitik und Europäische Integration. In: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg.): *Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*. Bielefeld: transcript Verlag (Kultur und soziale Praxis), S. 61–84.
- Buckel, Sonja; Georgi, Fabian; Kannankulam, John; Wissel, Jens (2014b): Historisch-materialistische Politikanalyse. Die Operationalisierung materialistischer Staatstheorie für die empirische Forschung. In: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg.): *Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen*

kritischer Europaforschung. Bielefeld: transcript Verlag (Kultur und soziale Praxis), S. 43–59.

Buckel, Sonja; Georgi, Fabian; Kannankulam, John; Wissel, Jens (2014c): Staat, Europa und Migrationskontrollen. Theoretische Grundlagen einer materialistischen Perspektive. In: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa. (Hg.): *Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*. Bielefeld: transcript Verlag (Kultur und soziale Praxis), S. 21–41.

Buckel, Sonja; Georgi, Fabian; Kannankulam, John; Wissel, Jens (2014d): Theorie, Methoden und Analysen kritischer Europaforschung. In: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg.): *Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*. Bielefeld: transcript Verlag (Kultur und soziale Praxis), 15-19.

Buckel, Sonja; Georgi, Fabian; Kannankulam, John; Wissel, Jens (2012): "... wenn das Alte nicht stirbt und das Neue nicht zur Welt kommen kann.". Kräfteverhältnisse in der europäischen Krise. In: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg.): *Die EU in der Krise. Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling*. 1. Auflage. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 11–48.

BusinessEurope (Hg.) (2015): *Better Regulation for better results – An EU agenda*. URL: https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/internal_market/2015-09-16_better_regulation_package.pdf, Abruf am 05.07.19.

BusinessEurope (Hg.) (2019): *Mission and Priorities*. URL: <https://www.businesseurope.eu/mission-and-priorities>, Abruf am 05.07.19.

Europäische Kommission (KOM) (2015): *Pressemitteilung: Agenda für bessere Rechtsetzung: Mehr Transparenz und Kontrolle für eine bessere EU-Gesetzgebung*. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_de.htm, Abruf am 07.04.19.

- Europäische Kommission (KOM) (2018): *Arbeitsprogramm 2019 der Kommission*. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_publication_de.pdf, Abruf am 07.04.19.
- Europäische Kommission (KOM) (o.A.a): *Bessere Rechtsetzung*. URL: https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation_de, Abruf am 07.04.19.
- Europäische Kommission (KOM) (o.A.b): *Bessere Rechtsetzung: warum und wie?* URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_de, Abruf am 07.04.19.
- Garben, Sacha (2018): An 'Impact Assessment' of EU Better Regulation. In: Sacha Garben; Inge Govaere (Hg.): *The EU Better Regulation Agenda. A Critical Assessment*. London: Bloomsbury Publishing PLC (Modern Studies in European Law Series), S. 217–242.
- Garben, Sacha; Govaere, Inge (2018): The Multi-faceted Nature of Better Regulation. In: Dies. (Hg.): *The EU Better Regulation Agenda. A Critical Assessment*. London: Bloomsbury Publishing PLC (Modern Studies in European Law Series), S. 3–12.
- Georgi, Fabian; Kannankulam, John (2012): *Das Staatsprojekt Europa in der Krise. Die EU zwischen autoritärer Verhärtung und linken Alternativen*. Hg. v. Rosa Luxemburg Stiftung. URL: https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publicationen/Staatsprojekt-Europa-Okt-2012.pdf, Abruf am 07.04.19.
- Kelemen, R. Daniel (2018): Eurolegalism and the Better Regulation Agenda. In: Sacha Garben; Inge Govaere (Hg.): *The EU Better Regulation Agenda. A Critical Assessment*. London: Bloomsbury Publishing PLC (Modern Studies in European Law Series), S. 205–215.

- o.A. (2015): *Dear First Vice-President Timmermans*. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads-system/uploads/attachment_data/file/480401/eu-better-regulation-letter-timmermans.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/480401/eu-better-regulation-letter-timmermans.pdf), Abruf am 15.07.19.
- Ptak, Ralf (2017): Grundlagen des Neoliberalismus. In: Christoph Butterwegge; Bettina Lösch; Ralf Ptak (Hg.): *Kritik des Neoliberalismus*. 3. Auflage. Wiesbaden: Springer VS, S. 13 – 78.
- Scott, Colin (2018): Integrating Regulatory Governance and Better Regulation as Reflexive Governance. In: Sacha Garben; Inge Govaere (Hg.): *The EU Better Regulation Agenda. A Critical Assessment*. London: Bloomsbury Publishing PLC (Modern Studies in European Law Series), S. 13–25.
- Tansey, Rachel (2016): *Using ‚Better Regulation‘ to make things worse. Industry tactics to delay and weaken workplace cancers law*. Corporate Europe Observatory. URL: https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/occupational_cancers_report_updated.pdf, Abruf am 15.07.19.
- Vogel, Laurent (2011): *Bessere Rechtssetzung: eine kritische Betrachtung*. Bericht 113. URL: https://www.etui.org/content/download/6481/61322/file/Rapport_113_GE.pdf, Abruf am 05.08.19.