

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Proaktives Recht: ein weiterer Schritt zu einer besseren Rechtsetzung auf EU-Ebene“

(2009/C 175/05)

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 17. Januar 2008, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Proaktives Recht: ein weiterer Schritt zu einer besseren Rechtsetzung auf EU-Ebene“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 6. November 2008 an. Berichterstatter war Herr PEGADO LIZ.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 449. Plenartagung am 3./4. Dezember 2008 (Sitzung vom 3. Dezember) mit 155 Ja-Stimmen bei 5 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen

1.1 Diese Stellungnahme basiert auf der grundsätzlichen Annahme, dass das Verhalten, das eine bestimmte Gesellschaft toleriert und als Voraussetzung für soziale Ordnung einfordert, nicht aus der von Rechtsexperten konzipierten Gesetzgebung hervorgeht, sondern vielmehr aus dem Recht an sich; das Recht besteht nicht aus formalen Konzepten, die ewig Bestand haben und in Stein gemeißelt sind, sondern aus — schriftlichen oder nicht schriftlich fixierten — Regeln und Grundsätzen, die die legitimen kollektiven Interessen jedes einzelnen Bürgers zu einem bestimmten Zeitpunkt in der Geschichte widerspiegeln.

1.2 In einem jeden Rechtssystem ist es von jeher Aufgabe des Gesetzgebers, die kollektiven Interessen der Gesellschaft zu deuten, gegebenenfalls in Form von Rechtsvorschriften festzulegen, was als rechtmäßiges Verhalten anzusehen ist, und Abweichungen von diesem Verhalten mit Sanktionen zu belegen. Es ist seit langem gemeinhin anerkannt, dass auf diese Weise konzipierte Rechtsnormen nicht nur fair und gerecht, sondern auch verständlich, zugänglich, tolerierbar und durchsetzbar sein sollten. In der heutigen Gesellschaft ist das jedoch nicht mehr genug.

1.3 Nur allzu lange war der Blick in rechtlichen Belangen vor allem in die Vergangenheit gerichtet. Gesetzgeber und Gerichte schritten ein, wenn Defizite zu verzeichnen waren, Streitfälle auftraten, Fristen überschritten und Rechtsvorschriften nicht eingehalten wurden, und bemühten sich um Lösungen und Abhilfe. Doch Streitigkeiten, Gerichtsverfahren und Rechtsschutzinstrumente, die darauf abzielen, die Einhaltung der Rechtsvorschriften zu erzwingen, sind zu kostspielig. Diese Kosten können nicht allein in Geld bemessen werden.

1.4 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) fordert nachdrücklich einen Paradigmenwechsel. Die Zeit ist reif, das jahrhundertalte reaktive Rechtskonzept aufzugeben und einen *proaktiven Ansatz* zu verfolgen. Es ist an der Zeit, das Recht auf andere Weise zu betrachten, nämlich vielmehr *nach vorn* als zurück zu blicken, sich auf die Frage zu konzentrieren, *wie das Recht im Alltag zur Anwendung kommt und funktioniert* und wie es von der Gemeinschaft, deren Leben es regeln soll, aufgenommen wird. Zwar ist es nach wie vor wichtig, auf Probleme zu reagieren und diese zu lösen, doch ist die Verhütung der Ursachen von Problemen von ebenso zentraler Bedeutung wie die Bemühungen, den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen gerecht zu werden und eine fruchtbare Interaktion zwischen ihnen zu fördern.

1.5 *Proaktives Recht* heißt, dass die Rechtssubjekte — Einzelpersonen und Unternehmen — zu eigenverantwortlichem Handeln ermächtigt werden, dass dieses Recht also für sie und von und mit ihnen geschaffen wird; es geht um die Vision einer Gesellschaft, in der sich die Einzelpersonen und Unternehmen ihrer Rechte und Verantwortlichkeiten bewusst sind, mögliche Rechtsvorteile nutzen können und ihre rechtlichen Pflichten kennen, so dass Probleme möglichst gar nicht erst entstehen und unvermeidliche Streitigkeiten in einem frühen Stadium mit den am besten geeigneten Methoden beigelegt werden können.

1.6 Mit dem proaktiven Recht wird zur Erreichung der gewünschten Ziele auf eine Kombination verschiedener Methoden gesetzt: Es stehen nicht nur Rechtsvorschriften und deren formale Durchsetzung im Mittelpunkt. Um die gewünschten Ziele festlegen zu können und zu gewährleisten, dass im Hinblick auf ihre Verwirklichung eine optimale Kombination von Mitteln gewählt wird, müssen die betroffenen Akteure in einer frühen Phase eingebunden, einzelne Ziele auf einen Nenner gebracht, eine gemeinsame Vision geschaffen und von Anfang an Unterstützung und Anleitung für eine erfolgreiche Umsetzung bereitgestellt werden. Der EWSA ist der Überzeugung, dass die neue Denkweise, für die der proaktive Ansatz steht, in der Regel gleichermaßen auf das Recht und die Rechtsetzung anwendbar ist.

1.7 Aufgrund seiner eigenen Art gehört das Rechtssystem der Gemeinschaft genau zu jenen Bereichen, in denen die Planung, Konzipierung und Umsetzung von Rechtsvorschriften nach dem proaktiven Ansatz erfolgen sollte; vor diesem Hintergrund räumt der EWSA ein, dass Vorschriften und Regelungen nicht immer der einzige, geschweige denn stets der beste Weg zur Erreichung der gewünschten Ziele sind; zuweilen kann die Regelungsinstanz wertvolle Zielsetzungen am besten unterstützen, indem sie eben nicht regulierend eingreift und gegebenenfalls zur Selbstregulierung und Koregulierung anregt. Wenn dies der Fall ist, erlangen die zentralen Grundsätze der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit, der Vorsorge und der Nachhaltigkeit eine neue Bedeutung und Tragweite.

1.8 Der EWSA ist der Ansicht, dass der Binnenmarkt in großem Maße profitieren kann, wenn das EU-Recht und diejenigen, die es konzipieren — Akteure der Rechtsetzung und Verwaltung im weitesten Sinne — ihre Sichtweise ändern und ihren Blick nicht mehr nur nach innen, d.h. auf das Rechtssystem, seine Vorschriften und Organe, richten, sondern nach außen, nämlich auf die Gesellschaft, die Bürger und Unternehmen, denen das Rechtssystem dienen soll.

1.9 Zwar sind die Umsetzung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften wichtige Schritte in Richtung einer besseren Rechtsetzung auf EU-Ebene, doch sollte der Erfolg der Regulierungsbemühungen daran gemessen werden, inwiefern die Ziele auf Ebene der Rechtsadressaten, nämlich der Bürger und Unternehmen in der EU, erreicht werden. Die Rechtsvorschriften sollten auf sinn erklärende Weise vermittelt werden, damit sie für die betreffende Zielgruppe verständlich sind, d.h. in erster Linie für diejenigen Adressaten, deren Handeln durch sie beeinflusst wird, und nicht nur für die einschlägigen Institutionen und Verwaltungsstellen.

1.10 Das proaktive Rechtskonzept sollte bei allen Prozessen der Rechtsetzung und der Durchführung des Rechts in der EU systematisch berücksichtigt werden und zur Anwendung kommen. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass ein solides rechtliches Fundament für eine positive Entwicklung des Einzelnen und der Unternehmen geschaffen werden kann, wenn dieser Ansatz nicht nur in die Bemühungen um eine bessere Rechtsetzung einfließt, sondern auch zu einem vorrangigen Anliegen der Rechtssetzungs- und Verwaltungsinstanzen auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene gemacht wird.

2. Empfehlungen

2.1 Rechtssicherheit gehört zu den Grundvoraussetzungen einer funktionierenden Gesellschaft. Die Rechtsadressaten müssen das Recht kennen und verstehen, um ihm Geltung verschaffen zu können. In diesem Zusammenhang verweist der EWSA auf das Konzept eines proaktiven Rechts. Dieser Ansatz ist zukunftsorientiert und darauf ausgerichtet, Erstrebenswertes zu fördern und die Möglichkeiten im Vorfeld (*ex ante*) zu maximieren, wohingegen Probleme und Gefahren möglichst gering gehalten werden sollen.

2.2 Mit dieser Initiativstellungnahme betont der EWSA, dass die „bessere Rechtsetzung“ in Richtung einer optimalen Kombination von Regulierungsinstrumenten gelenkt werden sollte, mit denen gesellschaftliche Ziele sowie ein gut funktionierendes, bürger- und unternehmensfreundliches Rechtsumfeld so gut wie möglich gefördert werden können.

2.3 Es ist Sinn und Zweck dieser Stellungnahme, zu zeigen, dass das Konzept des proaktiven Rechts eine bessere Rechtsetzung fördern kann, weil es einer neuen Denkweise folgt: einer Denkweise, deren Ausgangspunkt die alltäglichen Bedürfnisse und Bestrebungen der Bürger und Unternehmen sind.

2.4 Die Rechtssetzungsinstanzen sollten sich bemühen, praxistaugliche, effiziente Rechtsnormen zu erarbeiten, in denen auf die im Alltagsleben bestehenden Bedürfnisse eingegangen wird und die dergestalt umgesetzt werden, dass ihr eigentlicher Zweck erreicht wird.

2.5 Der Lebenszyklus eines Rechtsakts beginnt weder mit der Abfassung des Entwurfs, noch endet er mit seiner Verabschiedung. Nicht der Rechtsakt ist das Ziel, sondern seine erfolgreiche Durchführung. Analog dazu bedeutet „Durchführung“ nicht nur Durchsetzung mithilfe von Institutionen, sondern Annahme und Akzeptanz und im Bedarfsfall auch eine Änderung im Verhalten der Zielgruppen (Bürger oder Unternehmen).

2.6 Einige Konsequenzen dieses Ansatzes, auch praktische, lassen sich schon jetzt antizipieren:

- die aktive und effektive Beteiligung, also nicht nur Anhörung, der Interessenträger vor und während der Erarbeitung von Rechtsvorschlügen und im gesamten Verlauf des Beschlussfassungsprozesses,
- in den Folgenabschätzungen wären nicht nur wirtschaftliche, sondern auch soziale und ethische Aspekte zu berücksichtigen; nicht nur die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, sondern auch die Verbraucher; nicht nur die Standpunkte der organisierten Zivilgesellschaft, sondern auch die Stimme des anonymen Bürgers,
- es würden nicht mögliche Probleme antizipiert, sondern vorausschauend geeignete Lösungen geplant; die Rechtssetzungsinstanzen würden sich ihre Befugnisse zunutze machen, um mithilfe des Rechts Ziele zu erreichen und durchzusetzen und in dem jeweiligen kulturellen Umfeld Rechte und Freiheiten zu verwirklichen,
- die Rechtsvorschriften würden so klar und adressatennah wie möglich konzipiert und in einer leicht verständlichen, unkomplizierten Sprache formuliert,
- überflüssige, uneinheitliche, überholte und nicht durchführbare Rechtsvorschriften würden abgeschafft und die Lektüre von Begriffen, Definitionen, Beschreibungen, Begrenzungen und Auslegungen würde innerhalb eines gemeinsamen Rahmens vereinheitlicht,
- die Bemühungen würden darauf abzielen, neue Bereiche der Vertragsfreiheit zu erschließen, mehr Raum für die Ko- und Selbstregulierung zu schaffen und Felder zu eröffnen, in denen auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene bestimmte Normen und Verhaltenskodizes zum Tragen kommen könnten,
- es würde nicht mehr eine bis ins letzte Detail gehende, unnötige Vollharmonisierung, sondern eher der Erlass von „Modellrechtsvorschriften“ (28. Regime) ins Auge gefasst.

2.7 Anstöße für eine solche Vorgehensweise könnten sich aus Forschungsprojekten und einem Dialog mit den Interessenträgern über die konkrete Rolle des proaktiven Rechtskonzepts im Laufe des gesamten Lebenszyklus der Rechtsvorschriften und auf allen Rechtsetzungsebenen ergeben.

2.8 Daher empfiehlt der EWSA der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament, diesem proaktiven Ansatz bei der Planung, Konzipierung, Überarbeitung und Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zu folgen und die Mitgliedstaaten — sofern angebracht — ebenfalls dazu anzuhalten.

3. Einleitung: Rechtstheoretische Grundlagen

3.1 Im Bereich der Rechtsnormen oder, anders gesagt, „dessen, was sein soll“ sind „rechtliche“ Bestimmungen im Gegensatz zu moralischen oder ästhetischen Regeln durch ihre Erzwingbarkeit gekennzeichnet: die Möglichkeit, die Einhaltung des Rechts vor Gericht durchzusetzen und einen Rechtsbruch zu bestrafen. Ein typisches Merkmal des „ius cogens“, also des zwingenden Rechts, besteht darin, dass — in der Regel im Rahmen eines Gerichtsverfahrens — Zwangsmaßnahmen zur Rechtsdurchsetzung ergriffen werden können bzw. im Falle eines Verstoßes eine Strafe verhängt werden kann.

3.2 Das Kernstück „dessen, was sein soll“, bildet aber die grundsätzliche Annahme, dass die Einhaltung von Rechtsvorschriften in der Regel freiwillig erfolgt und nur in Ausnahmefällen, als „ultima ratio“, Klage vor einem Gericht erhoben wird. Ohne die freiwillige Bereitschaft des überwiegenden Teils der Allgemeinheit, den Pflichten nachzukommen, die ihr durch die Rechtsnormen auferlegt werden, wäre die Wirksamkeit dieser Normen aufs schwerste beeinträchtigt.

3.3 Somit ist es Aufgabe der Rechtsetzungsinstanzen, Rechtsvorschriften zu erlassen, die von den Menschen im Großen und Ganzen freiwillig befolgt und aus eigenem Antrieb eingehalten werden. In der Tat ist dies die Grundvoraussetzung für die Achtung der Rechte aller und die Basis für das Zusammenleben innerhalb der Gesellschaft. Vor diesem Hintergrund erhalten Forderungen nach „guter“ bzw. „besserer Rechtsetzung“⁽¹⁾ eine ganz besondere Bedeutung und haben weit reichende Konsequenzen für die Auslegung, Vereinheitlichung und Anwendung von Rechtsakten.

3.4 Dies bedeutet, dass das Recht nicht nur fair und „gerecht“⁽²⁾ sein muss, sondern darüber hinaus folgenden Anforderungen genügen muss:

- Verständlichkeit;
- Zugänglichkeit;
- Annehmbarkeit⁽³⁾ und
- Durchsetzbarkeit.

Tendenziell werden Rechtsakte, die diese Kriterien nicht erfüllen, von denen, für die sie eigentlich gelten sollten, abgelehnt und von denen, die für ihre Einhaltung zu sorgen hätten, nicht durchgesetzt, so dass sie außer Gebrauch kommen, weil die Justizorgane nicht in der Lage sind, sie wirksam anzuwenden.

3.5 Die vorstehend beschriebene Problematik ist zwar auch für die innerstaatlichen Rechtsordnungen relevant, noch viel größere Bedeutung kommt ihr aber in einem Rechtssystem wie jenem der Europäischen Union zu, in dem die beiden „Hälften“ dessen, was Rechtsstaatlichkeit ausmacht, zumeist voneinander getrennt sind:

(1) Was „bessere Rechtsetzung“ für die EU-Institutionen bedeutet, ist in der EWSA-Stellungnahme zum Thema *Bessere Rechtsetzung* (CESE, ABl. C 24 vom 31.1.2006, S. 39; Berichterstatter: Herr RETUREAU) nachzulesen. Zum „rechtlichen“ Inhalt dieses Begriffs siehe die *Interinstitutionelle Vereinbarung* aus dem Jahr 2003 (Abl. C 321 vom 31.12.2003).

(2) Was immer dies im Lichte der in einer bestimmten Gesellschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt vorherrschenden Werte bedeuten mag. Der Widerspruch zwischen dem „in Vorschriften gegossenen“ und dem „gerechten“ Recht wird in zahlreichen griechischen Tragödien thematisiert.

(3) Damit Rechtsvorschriften annehmbar sind, müssen sie in erster Linie „sachdienlich und verhältnismäßig“ sein (vgl. die Ergänzende Stellungnahme des EWSA zum Thema *Vereinfachung* (Abl. C 48 vom 2002.02.21, S. 130 vom 29.11.2001, Ziffer 1.6, Berichterstatter: Herr WALKER).

Die der Rechtsetzung innewohnende „Verpflichtung“ ist eine Zuständigkeit der Gemeinschaft, während die Anwendung des Rechts und die damit einhergehende Verhängung von Sanktionen in der Regel auf die Befugnis der einzelstaatlichen Justizorgane zum Einsatz von Zwangsmitteln gestützt ist.

3.6 Dies erklärt vielleicht auch, warum der in allen Mitgliedstaaten erhobene Forderung nach „besserer Rechtsetzung“, die in keiner Hinsicht neu ist, von den EU-Institutionen in jüngster Zeit besondere Bedeutung beigemessen wird.

3.7 Ein gut funktionierendes, bürger- und unternehmensfreundliches rechtliches Umfeld muss auf den drei Säulen Berechenbarkeit, Nachhaltigkeit und Vorhersehbarkeit ruhen. Alle Akteure brauchen ein vernünftiges Maß an Rechtssicherheit, um Ziele stecken, Vorhaben durchführen und berechenbare Ergebnisse erzielen zu können. Die Rechtsetzungsinstanzen im weitesten Sinne sollten es sich beim Erlass der jeweils notwendigen rechtlichen Regelungen zur Aufgabe machen, diese Sicherheit zu schaffen und eine solide rechtliche Infrastruktur aufzubauen.

3.8 Dies ist der Hintergrund für die vorliegende Initiativstellungnahme, in der ein innovativer, auf die „Nordic School of Proactive Law“ und ihre Vorgänger⁽⁴⁾ zurückgehender Ansatz zur Rechtsetzung aufgezeigt und untersucht werden soll, inwiefern so ein weiterer Schritt in Richtung einer „besseren Rechtsetzung“ auf EU-Ebene möglich wäre. Besondere Berücksichtigung verdienen die zahlreichen Stellungnahmen des Ausschusses zu diesem Thema, die bereits eine sehr umfangreiche Sammlung von Lehrmeinungen darstellen und als „Besitzstand“ in dieser Stellungnahme erwähnt und zur Lektüre empfohlen werden.

4. Ausblick auf eine bessere Normgebung, Durchführung und Durchsetzung von EU-Recht

4.1 Das Konzept der besseren Rechtsetzung, bei dem der Gesichtspunkt der Rechtsadressaten im Vordergrund steht⁽⁵⁾, beruht auf einer Reihe von Prinzipien, denen in den letzten Jahren immer mehr Bedeutung beigemessen wird, nämlich Konsultation im Vorfeld des Rechtsetzungsverfahrens, Bekämpfung inflationärer Rechtsetzungspraktiken, Beseitigung obsoleter

(4) Weitere Informationen bei Helena Haapio, *An Ounce of Prevention — Proactive Legal Care for Corporate Contracting Success*, veröffentlicht in der vom finnischen Juristenbund herausgegebenen Fachzeitschrift JFT, Ausgabe 1/2007, und ebenfalls bei Helena Haapio (Hrsg.), *A proactive Approach to Contracting and Law*, Turku 2008, und Peter Wahlgren & Cecilia Magnusson Sjöberg (Hrsg.) *A Proactive Approach*, Vol. 49 der *Scandinavian Studies in Law*, Stockholm 2006; siehe auch <http://www.cenneth.com/sisl/tom.php?choice=volumes&page=49.html>.

(5) Vgl. die EWSA-Stellungnahme zum Thema *Bessere Rechtsetzung* (Abl. C 24 vom 31.1.2006, S. 39, Berichterstatter: Herr RETUREAU), in deren Ziffer 1.1.2 zu Recht festgestellt wird: „Eine bessere Rechtsetzung setzt vor allem das Bemühen voraus, sich in den Personenkreis hineinzuversetzen, der die Rechtsnorm anzuwenden hat. Aus diesem Grund ist ein partizipatorisches Verfahren unerlässlich, in dessen Rahmen die Organisationen der Zivilgesellschaft, die Sozialpartner und [...] vorab konsultiert, die Repräsentativität der Organisationen der Zivilgesellschaft (und der Sozialpartner) berücksichtigt werden [...]“.

Rechtsvorschriften bzw. Zurückziehung überholter Vorschläge für Rechtsakte, Bürokratieabbau und Senkung der Verwaltungskosten, Vereinfachung des gemeinschaftlichen Besitzstandes, bessere Konzipierung von Rechtsvorschlügen einschließlich Folgenabschätzungen *ex ante* und *ex post*, Beschränkung der Rechtsvorschriften auf das Wesentliche, Konzentration auf die Ziele und die Tragfähigkeit der Rechtsnormen bei gleichzeitiger Sicherstellung von Flexibilität.

4.2 Die Europäische Kommission ⁽⁶⁾, das Europäische Parlament ⁽⁷⁾ und der Europäische Wirtschafts- und

Sozialausschuss ⁽⁸⁾ setzen sich seit langem dafür ein, dass *Bessere Rechtsetzung, Rechtsvereinfachung und Kommunikation* zu Kernzielen im Rahmen der angestrebten Vollendung des Binnenmarktes gemacht werden. Als eines der ersten Dokumente zu diesem Thema sollte der Molitor-Bericht aus dem Jahr 1995 unbedingt genannt werden, der 18 immer noch aktuelle Empfehlungen enthält ⁽⁹⁾.

4.3 Bessere Rechtsetzung bedeutet auch, die Wahrung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität zu gewährleisten, wobei auch die interessierten Kreise in die Erarbeitung der Rechtsnormen eingebunden werden können, und zwar im Rahmen einer Selbst- und Ko-Regulierung, die von den Rechtsetzungsinstanzen genau zu beaufsichtigen ist, wie es in der *Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“* aus dem Jahr 2003 ⁽¹⁰⁾ festgelegt und in den Jahresberichten der Kommission weiter ausgeführt wurde.

⁽⁶⁾ Nachstehend eine Aufstellung der wichtigsten einschlägigen Kommissionsdokumente:

- *Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung*, KOM(2001) 264 endg.
- *Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung*, KOM(2002) 276 endg.
- *Aktionsplan zur besseren Rechtsetzung — Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds*, KOM(2002) 278 endg.
- *Einholung und Nutzung von Expertenwissen*, KOM(2002) 713 endg.
- *Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire*, KOM(2003) 71 endg.
- *Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds*, KOM(2005) 535 endg.
- *Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union*, KOM(2006) 689 endg.
- *Erster Fortschrittsbericht über die Strategie für die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds*, KOM(2006) 690 endg.
- *Zweiter Fortschrittsbericht über die Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds*, KOM(2008) 33 endg.
- *Gemeinsamer Leitfaden für die Abfassung von Rechtstexten (für Personen, die in den Gemeinschaftsorganen an der Abfassung von Rechtstexten mitwirken)*

⁽⁷⁾ Nachstehend eine Aufstellung der wichtigsten EP-Dokumente zum Thema:

- *Bericht über bessere Rechtsetzung 2004: Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität — 12. Jahresbericht*, A6-0082/2006.
- *Bericht über den 21. und 22. Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2003 und 2004)*, A6-0089/2006.
- *Bericht über rechtliche und institutionelle Auswirkungen der Verwendung von nicht zwingenden Rechtsinstrumenten („Soft law“)*, A6-0259/2007.
- *Bericht über die Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union*, A6-0273/2007. — *Bericht über die Überprüfung des Binnenmarkts: Beseitigung von Schranken und Mängeln anhand einer verbesserten Umsetzung und Durchsetzung*, A6-0295/2007.
- *Bericht über die Verringerung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten auf ein Minimum*, A6-0275/2007.
- *Bericht über bessere Rechtsetzung 2005: Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit — (13. Jahresbericht)*, A6-0280/2007.
- *Bericht zur Überprüfung des Binnenmarkts: Beseitigung von Schranken und Mängeln anhand einer verbesserten Umsetzung und Durchsetzung*, A6-0295/2007.
- *Bericht über den 23. Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2005)*, A6-0462/2007.

⁽⁸⁾ Nachstehend eine Aufstellung der wichtigsten einschlägigen EWSA-Dokumente:

- *Initiativstellungnahme zum Thema Vereinfachung der Binnenmarktvorschriften (BBS)*, ABl. C 14 vom 16.1.2001, S. 1.
- *Ergänzende Stellungnahme zum Thema Vereinfachung*, ABl. C 48 vom 21.2.2002, S. 130.
- *Sondierungsstellungnahme zum Thema Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds*, KOM(2001) 726 endg., ABl. C 125 vom 27.5.2002, S. 105.
- *Initiativstellungnahme zur Vereinfachung, mit besonderem Bezug auf die Mitteilung „Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung“*, ABl. C 133 vom 6.6.2003, S. 5.
- *Stellungnahme zum Thema Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire*, KOM(2003) 71 endg., ABl. C 112 vom 30.4.2004, S. 4.
- *Broschüre What is the state of the enlarged Single Market? — 25 Findings by the Single Market Observatory* (Stand der Umsetzung des erweiterten Binnenmarktes — 25 Erhebungen der Binnenmarktbeobachtungsstelle), EESC C-2004-07-EN (nur in englischer bzw. französischer Sprache).
- *Informationsbericht zum Thema Aktueller Stand der Koregulierung und der Selbstregulierung im Binnenmarkt*, CESE 1182/2004 fin.
- *Broschüre Die Verbesserung des Gemeinschaftsrechts in Gestaltung und Umsetzung*, EESC 2005-16-DE.
- *Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des britischen Ratsvorsitzes zum Thema Bessere Rechtsetzung*, ABl. C 24 vom 31.1.2006, S. 39.
- *Initiativstellungnahme zum Thema Möglichkeiten einer besseren Durchführung und Durchsetzung des EU-Rechts*, ABl. C 24 vom 31.1.2006, S. 52.
- *Stellungnahme zum Thema Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds*, KOM(2005) 535 endg., ABl. C 309 vom 16.12.2006, S. 18.
- *Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen der Europäischen Kommission zum Thema „Vereinfachung des Regelungsumfelds für den Maschinenbau“*, ABl. C 10 vom 15.1.2008, S. 8.

⁽⁹⁾ *Bericht der Gruppe unabhängiger Experten für die Vereinfachung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Gemeinschaft* (KOM(95)0288 — C4-0255/95 — SEK(95)1379). Speziell erwähnt werden sollte auch der Mandelkern-Bericht vom November 2001 und die darin enthaltenen Empfehlungen, die in der Stellungnahme ABl. C 125 vom 27.5.2002, S. 105, Berichtersteller Herr WALKER, zusammengefasst werden.

⁽¹⁰⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:321:0001:0005:DE:PDF>.

4.4 Bessere Rechtsetzung ist nicht zwangsläufig mit weniger Rechtsetzung oder Deregulierung gleichzusetzen⁽¹¹⁾, und in der Tat ist Rechtssicherheit eine der wichtigsten Voraussetzungen für ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes⁽¹²⁾.

4.5 Die Binnenmarktbeobachtungsstelle (BBS) des EWSA beschäftigt sich seit dem Jahr 2000 schwerpunktmäßig mit Initiativen der Interessenträger, die darauf abzielen, bereits in einem frühen Stadium des Rechtsetzungsprozesses eine aus der Perspektive der Zivilgesellschaft als besser zu bezeichnende Normgebung zu gewährleisten. Als institutionelles Forum, in dem die organisierte Zivilgesellschaft ihre Anliegen artikulieren kann, hat der EWSA der Kommission in den vergangenen Jahren durch die Erarbeitung einer Reihe von Stellungnahmen zu Themen in Verbindung mit der „besseren Rechtsetzung“ beratend zur Seite gestanden⁽¹³⁾, wobei er sich jeweils genau an das Arbeitsprogramm der Kommission hielt.

4.6 Darüber hinaus hat die Binnenmarktbeobachtungsstelle in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission eine Datenbank zum Thema Selbst- und Koregulierung in der EU erstellt⁽¹⁴⁾. Auf der Basis der über Selbstregulierungsinitiativen gesammelten Daten will die BBS jetzt Modelle erstellen (Effizienzindikatoren, Leitlinien für Überwachung und Durchsetzung u.a.) und mit Hochschulen, Denkfabriken, Interessenträgern und Institutionen ein Selbst- und Koregulierungscluster bilden.

5. Ein wenig Prävention: der proaktive Ansatz

5.1 Von jeher konzentrieren sich rechtstheoretische Betrachtungen auf die Vergangenheit. In der rechtswissenschaftlichen Forschung wurden und werden hauptsächlich Fälle von Versagen untersucht — Mängel, Verzögerungen, Fälle von Nichterfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen.

5.2 Beim proaktiven Ansatz liegt der Schwerpunkt woanders, nämlich auf der Zukunft. Ein proaktives Vorgehen ist das Gegenteil von passivem Verhalten oder Reagieren. Das Konzept mit der Bezeichnung *Proactive Law* („proaktives Recht“) wurde in den Neunziger Jahren in Finnland aus der Taufe gehoben, und da die Notwendigkeit bestand, die Rechtstheorien und praktischen Methoden in diesem neu entstehenden Bereich weiter zu entwickeln, wurde 2004 die *Nordic School of Proactive Law* (NSPL)⁽¹⁵⁾ gegründet.

5.3 Mit dem Wort *proaktiv* verbinden sich Begriffe wie vorausschauend handeln, eine Situation beherrschen, die Initiative ergreifen⁽¹⁶⁾. Diese Elemente gehören zum Konzept des proaktiven Rechts, bei dem noch zwei weitere Aspekte der *Proaktivität* unterschieden werden: die Dimension des *Vorantreibens* (das Wünschenswerte vorantreiben, richtiges Verhalten fördern) und die Dimension des *Verhinderns* (das Unerwünschte verhindern; dafür sorgen, dass rechtliche Risiken nicht eintreten).

5.4 Das Konzept des *proaktiven Rechts* hat mehr den Erfolg als das Versagen im Blick. In seinem Mittelpunkt steht das Ergreifen von Initiativen, mit denen erfolgstragende Faktoren gefördert und gestärkt werden können. Die Ursprünge des *proaktiven Rechts* liegen im *Proactive Contracting*⁽¹⁷⁾. Es ging zunächst darum, einen Rahmen zu schaffen, durch den das Prinzip der rechtlichen Vorsorge in das konkrete Tagesgeschäft mit aufgenommen wird und vorbildliche Praktiken im vertraglichen und rechtlichen Bereich mit beispielhaften Projekt-, Qualitäts- und Risikomanagementverfahren verbunden werden.

5.5 Obwohl das *proaktive Recht* sich in nicht unerheblichem Maße aus dem vorbeugenden Recht (*Preventive Law*)⁽¹⁸⁾ ableitet, beruht letzteres hauptsächlich auf der Betrachtungsweise der Anwälte und konzentriert sich auf die Vorbeugung gegen rechtliche Risiken und Streitigkeiten. Beim *proaktiven Recht* liegt der Akzent auf der Gewährleistung des Erfolgs und den Wegen zur Erreichung des erwünschten Ergebnisses in einer bestimmten Situation. In Analogie zur Gesundheitsfürsorge und Präventivmedizin kann das *proaktive Recht* als eine Kombination aus Gesundheitsförderung und Krankheitsprävention bezeichnet werden: Es geht nämlich darum, die „rechtliche Gesundheit“ von Einzelpersonen und Unternehmen zu erhalten und ihnen „Krankheiten“ wie Rechtsunsicherheit, Streitigkeiten und Prozesse zu ersparen.

(11) So bemerkte der EWSA bereits in seiner Stellungnahme ABL C 14 vom 16.1.2001, S. 1, Berichterstatter: Herr VEVER: „Es geht nicht darum, einer simplen, ungestümen Deregulierung das Wort zu reden, die der Qualität der Güter und Dienstleistungen und den gemeinsamen Interessen aller Rechtsanwender (Unternehmer, Arbeitnehmer, Verbraucher usw.) abträglich wäre. Wirtschaft und Gesellschaft brauchen Regeln, damit sie reibungslos funktionieren [...].“ (Ziffer 2.8). In seiner Stellungnahme zum Thema *Bessere Rechtsetzung* (ABL C 24 vom 31.1.2006, S. 39), betonte der EWSA: „Vereinfachung der Rechtsetzung heißt, die Komplexität des Rechts so weit wie möglich zu vermindern, dies ist jedoch nicht zwingend gleichbedeutend damit, die gemeinschaftliche Gesetzgebung drastisch zu verringern oder zu deregulieren, dies stünde im Widerspruch zu den Erwartungen an Rechtssicherheit der Zivilgesellschaft sowie zu dem Verlangen der Wirtschaft, vor allem der KMU, nach Rechtssicherheit und Stabilität.“ und in seiner Stellungnahme zum Thema *Überprüfung des Binnenmarktes* (ABL C 93 vom 27.4.2007, S. 25, Berichterstatter: Herr CASSIDY) rief der EWSA in Erinnerung: „Weniger Vorschriften führen [...] nicht zwangsläufig zu einer Verbesserung des Rechtsrahmens.“ (Ziffer 1.1.7).

(12) „Less (legislation) is more“, http://bre.berr.gov.uk/regulation/news/2005/050720_bill.asp.

(13) Ferner hat der Ausschuss als Beitrag zu den einzelnen Ratsvorsitzern der EU eine Reihe von Sondierungsmaßnahmen erarbeitet (ABL C 175 vom 27.7.2007).

(14) <http://eesc.europa.eu/self-and-coregulation/index.asp>.

(15) Siehe <http://www.proactivelaw.org>.

(16) In den Wörterbuchdefinitionen liegt die Betonung auf zwei Hauptelementen: der *Antizipation*, unter der man vorausseilendes Handeln in Erwartung einer künftigen Situation versteht (z.B. ein „Tätigwerden in Vorwegnahme künftiger Probleme, Bedürfnisse oder Veränderungen“) (vgl. für die englische Sprache: Merriam-Webster Online Dictionary), und auf der *Beherrschung einer Situation, auf dem Ingangbringen von Veränderungen* (z.B. „eine Situation durch das Auslösen einer Entwicklung beherrschen, anstatt auf diese Entwicklungen zu reagieren, wenn sie schon eingetreten sind“) (siehe: *proactive*. Dictionary.com. WordNet® 3.0. Princeton University). Neuere Forschungsarbeiten über proaktives Verhalten verwenden ähnliche Definitionen. Parker et al. (2006) definieren *proaktives Verhalten* beispielsweise als selbst initiiertes vorausschauendes Handeln, das auf eine Veränderung oder Verbesserung einer Situation oder der eigenen Person gerichtet ist. Vgl. auch das „Proactivity Research in Organizations Programme“, <http://proactivity.group.shef.ac.uk/>.

(17) Die erste Schrift über *Proactive Contracting* wurde 2002 auf Finnisch veröffentlicht: Soile Pohjonen (Hrsg.), *Ennakoiva sopiminen*, Helsinki 2002. Weitere Einzelheiten dazu im Anhang.

(18) Louis M. Brown war der Erste, der diesen Begriff in seiner Abhandlung *Manual of Preventive Law*, Prentice-Hall, Inc., New York, 1950, einführte.

6. Beitrag des proaktiven Ansatzes zu einer weiteren Verbesserung der Rechtsetzung, Durchführung und Umsetzung von EU-Rechtsakten

6.1 Eines der grundlegenden Ziele der Europäischen Union ist die Schaffung eines binnengrenzenfreien Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für ihre Bürger — eines Raumes, dessen Stützpfeiler Transparenz und demokratische Kontrolle sind. Recht und Gerechtigkeit entstehen aber nicht von selbst, nur weil die Bürger und Unternehmen vor Gericht gehen können und Schaden geheilt werden muss. Vonnöten ist ein tragfähiges rechtliches Fundament, auf dem die Bürger und Unternehmen ihren Erfolg aufbauen können.

6.2 Einzelpersonen und Unternehmen erwarten von den Rechtsetzungsinstanzen ein erhebliches Maß an Rechtssicherheit, Transparenz und Kohärenz als Grundlage für die Festsetzung ihrer Ziele, die Durchführung ihrer Pläne und die Erreichung berechenbarer Ergebnisse.

6.3 Die Rechtsetzungsinstanzen sollten sich angesprochen fühlen, wenn Einzelpersonen oder Unternehmen nicht ausreichend genug informiert sind, um zu wissen, wann eine Rechtsvorschrift für sie gilt, so dass sie auf Wunsch mehr über ihre rechtliche Stellung in Erfahrung bringen können bzw. in bestimmten Fällen Rechtsstreitigkeiten vermeiden oder durch den Einsatz der am besten geeigneten Verfahren lösen können⁽¹⁹⁾. Aus Erfahrungswerten und Forschungsarbeiten ist heute bekannt, dass die einzelnen Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen, insbesondere die Verbraucher und KMU, nicht immer hinreichend informiert sind.

6.4 In der *Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung* haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission gemeinsam einige Selbstverpflichtungen und Ziele niedergelegt, um die Qualität der Rechtsvorschriften zu verbessern, d.h. bei der Abfassung von Rechtstexten für eine einfache, klare Sprache und Gliederung sowie eine schlüssige Darstellung zu sorgen und den Rechtsetzungsprozess transparent zu gestalten.

6.5 Selbstverständlich kann eine bessere Rechtsetzung nicht allein dadurch zustande kommen, dass sich die Unterzeichnerorgane an ihre eigenen Vorgaben halten⁽²⁰⁾. Auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der Regionen müssen Vereinfachungs- und andere Programme entwickelt oder, wenn es sie schon gibt, mit mehr Nachdruck durchgeführt werden. Es bedarf koordinierter Anstrengungen, in die die für den Vollzug des EU-Rechts zuständigen nationalen, regionalen und kommunalen Behörden sowie die Rechtsadressaten einbezogen werden müssen⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Vgl. civil.justice.2000 — A vision of the Civil Justice System in the Information Age 2000. <http://www.dca.gov.uk/consult/meta/cj2000fr.htm#section1>.

⁽²⁰⁾ In seiner Initiativstellungnahme zum Thema *Vereinfachung der Binnenmarktvorschriften* (Abl. C 14 vom 16.1.2001, S. 1) machte der Berichterstatter Herr VEVER darauf aufmerksam, dass „nahezu alle europäischen Rechtsvorschriften ausschließlich in dem engen Kreis der europäischen Institutionen entstanden sind, die über Entscheidungs- oder Mitentscheidungsbefugnisse verfügen.“ Weiterhin bemerkt der Ausschuss: „Das fehlende Bewusstsein einer Partnerschaft mit den wirtschaftlichen und sozialen Gruppen [...], das einer im wesentlichen politisch-administrativen Beschlussfassung zugute käme, steht einer engeren Einbeziehung der Akteure der Bürgergesellschaft in die Vereinfachungsbemühungen und einer stärkeren Übertragung von Verantwortung auf sie im Wege.“ (Ziffer 3.5).

⁽²¹⁾ Die Verbindungen zwischen den EU-Institutionen und den Verwaltungsstellen auf nationaler und regionaler Ebene sind Thema der EWSA-Stellungnahme Abl. C 325 vom 30.12.2006, S. 3, Berichterstatter: Herr VAN IERSEL.

6.6 Die Europäische Union hat bereits Schritte in Richtung eines proaktiven Ansatzes unternommen. In diesem Zusammenhang wertet der EWSA folgende Maßnahmen und Initiativen als positiv:

- die Beschlüsse über die Errichtung eines Binnenmarkts und, in der Folge, die Einführung einer gemeinsamen Währung;
- die Möglichkeiten der Sozialpartner, gemäß Vertrag Verhandlungen über die Rechtsgestaltung im Sozialbereich zu führen;
- die Mitteilung der Kommission — *Vorfahrt für KMU in Europa: Der „Small Business Act“ (SBA) für Europa* (KOM(2008) 394 endg. vom 25.6.2008) mit dem Anhang zum Austausch bewährter Verfahren in der KMU-Politik⁽²²⁾;
- die Orientierung an Beispielen bewährter Verfahren aus den Mitgliedstaaten und an den im Rahmen der Europäischen Charta für Kleinunternehmen gesammelten Beispielen bei der Umsetzung des „Small Business Act“ (SBA)⁽²³⁾;
- die Verleihung der *European Enterprise Awards* (Europäischer Preis für die Förderung des Unternehmergeistes) zur Anerkennung besonderer Leistungen bei der Förderung der unternehmerischen Dynamik in den Regionen;
- die überarbeiteten Leitlinien für die Folgenabschätzung der Kommission;
- das Online-Netzwerk zur Problemlösung SOLVIT;
- den Online-Hilfsdienst im Bereich des geistigen Eigentumsrechts (IPR Helpdesk Service);
- das Engagement der Kommission für die Entwicklung europäischer Normen;
- das Internetportal und die Datenbank des EWSA zum Thema Ko- und Selbstregulierung.

6.7 Bislang erscheinen diese Maßnahmen und Initiativen aber etwas uneinheitlich, und es werden augenscheinlich weder weitergehende Studien durchgeführt noch Erfahrungswerte branchen-übergreifend genutzt. Es wäre zweckdienlich, die Ergebnisse der bisherigen Schritte zu analysieren und deren Relevanz, Auswirkungen und Wert für andere Bereiche zu untersuchen. Der EWSA empfiehlt, diese Initiativen genau zu verfolgen und sie dafür zu nutzen, bewährte Verfahrensweisen zu würdigen und auszutauschen.

6.8 Hingegen veranschaulichen einige jüngere Beispiele unnötiger Probleme und Schwierigkeiten, dass ein proaktiver Ansatz vonnöten ist:

- die Richtlinie 2006/123/EG vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (die sog. „Bolkestein-Richtlinie“)⁽²⁴⁾;

⁽²²⁾ Stellungnahme CESE Abl. C 27 vom 3.2.2009, S. 7 des EWSA, Berichterstatter: Herr CAPPELLINI und Stellungnahme des EWSA, Dossier: Berichterstatter: Herr MALOSSE (noch in Erarbeitung).

⁽²³⁾ Siehe Anhang der oben genannten Kommissionsmitteilung.

⁽²⁴⁾ Stellungnahme des EWSA vom 30.5.2007 (CESE Abl. C 175 vom 27.7.2007, S. 14), Berichterstatterin: Frau ALLEWELDT.

- die Richtlinie 2005/29/EG vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken ⁽²⁵⁾;
- die Richtlinie 2008/48/EG vom 23. April 2008 über Verbraucherkreditverträge ⁽²⁶⁾, obwohl sie bei fast allen relevanten Interessenträgern bereits allgemein umstritten war ⁽²⁷⁾;
- das gesamte Rechtsetzungspaket zum „Verbraucherschutz-Acquis“ ⁽²⁸⁾, das gemeinhin weder als richtig konzipiert noch als gut umgesetzt und korrekt durchgeführt angesehen wird ⁽²⁹⁾;
- das Projekt des gemeinsamen Bezugsrahmens (*common frame of reference* — CFR), der dem vernünftigen Ziel dienen sollte, die Rechtsvorschriften zum Vertragsrecht zu vereinfachen, jedoch als Mammutwerk von rund 800 Seiten endete (allein der „allgemeine Teil“!) ⁽³⁰⁾;
- der jüngst veröffentlichte Richtlinienvorschlag zur Einwanderungspolitik ⁽³¹⁾;
- die Fehlereingeständnisse in den Bereichen Finanzdienstleistungen für Privatkunden und insbesondere Überschuldung ⁽³²⁾;

⁽²⁵⁾ Stellungnahme des EWSA vom 29.1.2004 (CESE ABL. C 108 vom 30.4.2004, S. 81), Berichterstatter: Herr HERNÁNDEZ BATALLER.

⁽²⁶⁾ ABL. C 133 vom 22.5.2008, S. 66.

⁽²⁷⁾ Stellungnahme des EWSA vom 17.7.2003 (CESE ABL. C 234 vom 30.9.2003, S. 1), Berichterstatter: Herr PEGADO LIZ.

⁽²⁸⁾ Zumindest acht der insgesamt 22 Richtlinien, die als der zentrale „Verbraucherschutz-Acquis“ angesehen werden, namentlich.: die Richtlinie 85/577/EWG vom 20.12.1985 (außerhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge); die Richtlinie 90/314/EWG vom 13.6.1990 (Pauschalreisen); die Richtlinie 93/13/EWG vom 5.4.1993 (mißbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen); die Richtlinie 94/47/EG vom 26.10.1994 (Teilzeitnutzungsrechte an Immobilien, „Time-Sharing“); die Richtlinie 97/7/EG vom 20.5.1997 (Vertragsabschlüsse im Fernabsatz); die Richtlinie 98/6/EG des vom 16.2.1998 (Preisangaben); die Richtlinie 98/27/EG vom 19.5.1998 (Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen) und die Richtlinie 1999/44/EG vom 25.5.1999 (Verbrauchsgüterkauf und Garantien für Verbrauchsgüter).

⁽²⁹⁾ Stellungnahme des EWSA vom 12.7.2007 (CESE ABL. C 256 vom 27.10.2007, S. 27, Berichterstatter: Herr ADAMS.

⁽³⁰⁾ Siehe *EC Consumer Law Compendium — Comparative Analysis*, Prof. Dr. Hans Schulte-Nolke, Dr. Christian Twigg-Flesner und Dr. Martin Ebers, 12.12.2006, Universität Bielefeld.

⁽³¹⁾ Stellungnahme des EWSA vom 25.10.2007 (CESE ABL. C 44 vom 16.2.2008, S. 91), Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS.

⁽³²⁾ Siehe *Fortschrittsbericht 2006 über den Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen* (vom 21.2.2007, nur auf Englisch verfügbar) sowie folgende Stellungnahmen des EWSA: CESE ABL. C 151 vom 17.6.2008, S. 1 vom 16.1.2008 zu dem *Grünbuch über Finanzdienstleistungen für Privatkunden im Binnenmarkt*, Berichterstatter: Herr IOZIA und Frau MADER-SAUSSAYE; CESE ABL. C 44 vom 16.2.2008, S. 74 vom 24.10.2007 zum Thema *Verschuldung und soziale Ausgrenzung in der Überflusgesellschaft*, Berichterstatter: Herr PEGADO LIZ; CESE ABL. C 65 vom 17.3.2006, S. 113 vom 15.12.2005 zu dem *Grünbuch: Hypothekarkredite in der EU*, Berichterstatter: Herr BURANI; CESE ABL. C 27 vom 3.2.2009, S. 18 vom 9.7.2008 zu dem *Weißbuch über die Integration der EU-Hypothekarkreditmärkte*, Berichterstatter: Herr GRASSO.

- der zunehmende Umsetzungsrückstand in den Mitgliedstaaten, den selbst die Kommission anerkennt ⁽³³⁾.

6.9 Es ist Sinn und Zweck dieser Stellungnahme, zu zeigen, dass das Konzept des *proaktiven Rechts* eine bessere Rechtsetzung fördern kann, weil es einer neuen Denkweise folgt: einer Denkweise, deren Ausgangspunkt eher die alltäglichen Bedürfnisse und Bestrebungen der Bürger und Unternehmen sind als die Rechtsinstrumente und die Art und Weise, wie sie einzusetzen sind.

6.10 Die Rechtsetzungsinstanzen sollten sich also bemühen, praxistaugliche, effiziente Rechtsnormen zu erarbeiten, in denen auf die im Alltagsleben bestehenden Bedürfnisse eingegangen wird und die dergestalt umgesetzt werden, dass ihr eigentlicher Zweck erreicht wird. Diese Normen sollten den Rechtsadressaten auf Sinn erklärende Weise vermittelt werden, damit sie von diesen verstanden und mitgetragen werden können.

6.11 Der Lebenszyklus eines Rechtsakts beginnt weder mit der Abfassung des Entwurfs noch endet er mit seiner Verabschiedung. Nicht der Rechtsakt ist das Ziel, sondern seine erfolgreiche Durchführung. Analog dazu bedeutet „Durchführung“ nicht nur Durchsetzung mithilfe von Institutionen, sondern Annahme und Akzeptanz und im Bedarfsfall auch eine Änderung im Verhalten der Zielgruppen (Bürger oder Unternehmen). Die Forschung weist diesbezüglich darauf hin, dass mit dem Grad der Beteiligung der Betroffenen an der Aushandlung von Regelungen, die dann in europäische Rechtsakte einfließen, der Erfolg ihrer Umsetzung zunimmt.

6.12 Einige Konsequenzen dieses Ansatzes, auch praktische, die sich für den Beschlussfassungsprozess der EU im Hinblick auf Rechtsetzung, Durchführung und Durchsetzung ergeben, lassen sich schon jetzt antizipieren.

6.12.1 Hier wäre zunächst die aktive und effektive Beteiligung, also nicht nur Anhörung, der Interessenträger vor und während der Erarbeitung von Rechtsvorschlüssen und im gesamten Verlauf des Beschlussfassungsprozesses zu nennen. Zum Ausgangspunkt würden somit die im praktischen Leben bestehenden Probleme und ihre Lösungen genommen, und der Entscheidungsprozess wäre ein ständiger Dialog- und Lernprozess, bei dem alle Beteiligten bestimmte Ziele vor Augen haben ⁽³⁴⁾.

⁽³³⁾ Siehe die Mitteilung der Kommission *Ein Europa der Ergebnisse — Anwendung des Gemeinschaftsrechts* (KOM(2007) 502 endg.), die Stellungnahme des EWSA zu diesem Thema (ABL. C 204 vom 9.8.2008, S. 9), Berichterstatter: Herr RETUREAU, und der sehr beeindruckende Artikel von Dr. Michael Kaeding zum Thema *Active Transposition of EU Legislation* (Aktive Umsetzung des Gemeinschaftsrechts, nur auf Englisch verfügbar), EIPASCOPE 2007/03, Seite 27.

⁽³⁴⁾ In seiner Stellungnahme zum Thema *Vereinfachung* betonte der EWSA bereits: „Das offizielle Anhörungsverfahren sollte [...] nicht auf Gesprächspartner der Wahl der Kommission beschränkt bleiben. Vielmehr müssen alle Interessenträger an diesem Verfahren beteiligt werden.“ Weiterhin empfahl der Ausschuss, „[...] das Konsultationsverfahren auszudehnen, indem alle Betroffenen zu Stellungnahmen aufgefordert werden, wobei die Teilnahme an den Konsultationen für die Befragten freiwillig sein sollte.“ (CESE ABL. C 133 vom 6.6.2003, S. 5, Ziffern 4.1 und 4.1.1.1, Berichterstatter: Herr SIMPSON).

6.12.2 Zweitens wären in den Folgenabschätzungen nicht nur wirtschaftliche, sondern auch soziale und ethische Aspekte zu berücksichtigen; nicht nur die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, sondern auch die Verbraucher als Endadressaten rechtlicher Maßnahmen und Initiativen; nicht nur die Standpunkte der organisierten Zivilgesellschaft, sondern auch die Stimme des anonymen Bürgers⁽³⁵⁾.

6.12.3 Drittens würden nicht mögliche Probleme antizipiert, sondern vorausschauend geeignete Lösungen geplant; anstatt sich auf eine formaljuristische Logik zu konzentrieren, würden sich die Rechtsetzungsinstanzen ihre Befugnisse zunutze machen, um mithilfe des Rechts Ziele zu erreichen und durchzusetzen und in dem jeweiligen kulturellen Umfeld Rechte und Freiheiten zu verwirklichen⁽³⁶⁾.

6.12.4 Dazu würde ferner gehören, dass die Rechtsvorschriften so klar und adressatennah wie möglich konzipiert und in einer leicht verständlichen, unkomplizierten Sprache formuliert würden, ihr Inhalt in angemessener Weise vermittelt und ihre Durchführung und Durchsetzung in allen Phasen begleitet und gesteuert würde.

6.12.5 Außerdem würden überflüssige, uneinheitliche, überholte und nicht durchführbare Rechtsvorschriften abgeschafft und die Lektüre von Begriffen, Definitionen, Beschreibungen, Begrenzungen und Auslegungen innerhalb eines gemeinsamen Rahmens vereinheitlicht⁽³⁷⁾. Wichtig ist auch, der Prägung neuer Begriffe bzw. eines undurchsichtigen „Eurojargons“ Einhalt zu gebieten, der weite Verbreitung gefunden hat, obwohl die wenigsten die tatsächliche Bedeutung der Begriffe kennen.

6.12.6 Darüber hinaus würden sich die Bemühungen darauf richten, neue Bereiche der Vertragsfreiheit zu erschließen, mehr Raum für die Ko- und Selbstregulierung zu schaffen und Felder zu eröffnen, in denen auf einzelstaatlicher und europäischer Ebene bestimmte Normen und Verhaltenskodices zum Tragen kommen könnten⁽³⁸⁾; ferner würden rechtliche Hindernisse, die diesen möglicherweise im Weg stehen, aufgedeckt und abgebaut.

6.12.7 Schließlich würde nicht mehr eine bis ins letzte Detail gehende, unnötige Vollharmonisierung ins Auge gefasst, sondern eher der Erlass von „Modellrechtsvorschriften“ (28. Regime), wobei erheblicher und angemessener Spielraum für Ko- und Selbstregulierung bliebe, wo immer dies angezeigt wäre.

6.13 Anstöße für eine solche Vorgehensweise könnten sich aus Forschungsprojekten und einem Dialog mit den Interessenträgern über die konkrete Rolle des *proaktiven Rechtskonzepts* im Laufe des gesamten Lebenszyklus der Rechtsvorschriften und auf allen Rechtsetzungsebenen ergeben. Erste Schritte könnten beispielsweise Diskussionsforen oder Seminare unter Beteiligung von Hochschulen, Denkfabriken, Interessenträgern und Institutionen sein, um einen Rahmen und einen Aktionsplan für weitere Initiativen zu schaffen; Ziel dieser Bemühungen wäre es, zu erreichen, dass der proaktive Ansatz — ebenso wie derzeit das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit — stets in allen Instanzen berücksichtigt wird. Die Binnenmarktbeobachtungsstelle (BBS) des EWSA könnte eine geeignete Plattform für weitere Debatten zum *proaktiven Recht* sein, da die Verbesserung der Rechtsetzung einen eindeutigen Schwerpunkt ihrer Arbeit bildet.

Brüssel, den 3. Dezember 2008.

Der Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Mario SEPI

Der Generalsekretär des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Martin WESTLAKE

⁽³⁵⁾ Siehe insbesondere die Stellungnahmen des EWSA zum Thema *Bessere Rechtsetzung* (Abl. C 24 vom 31.1.2006, S. 39) und zum Thema *Qualitätsstandards für Inhalte, Verfahren und Methoden sozialer Folgeabschätzungen aus Sicht der Sozialpartner und anderer Akteure der Zivilgesellschaft* (Abl. C 175 vom 27.7.2007, S. 21), Berichterstatter für beide Stellungnahmen: Herr RETUREAU.

⁽³⁶⁾ So heißt es bereits in der Stellungnahme des EWSA zum Thema *Möglichkeiten einer besseren Durchführung und Durchsetzung des EU-Rechts* (Abl. C 24 vom 31.1.2006, S. 52, Berichterstatter: Herr VAN IERSEL): „Damit ein Gesetz durchsetzbar ist, muss es hinreichend präzise formuliert sein, und um wirksam zu sein, muss es die passende Antwort auf spezielle Probleme bieten. [...] Schlechte Gesetze führen zu einer Flut weiterer Gesetze und übermäßig vielen Regelungen, durch die den Unternehmen unnötige Auflagen gemacht und die Bürger verunsichert werden.“ (Ziffer 1.6).

⁽³⁷⁾ Ein erstes Konzept im Hinblick auf ein solches Vorgehen wurde in der Kommissionsmitteilung *Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire* (KOM(2003) 71 endg.) umrissen, zu der der EWSA seinerzeit Stellung nahm (CESE Abl. C 112 vom 30.4.2004, S. 4, Berichterstatter: Herr RETUREAU).

⁽³⁸⁾ Stellungnahme zum Thema *„Die Prioritäten des Binnenmarkts 2005-2010“* (CESE Abl. C 255 vom 14.10.2005, S. 22), Berichterstatter: Herr CASSIDY.