

23.05.03**Beschluss**
des Bundesrates

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament und den Rat: "Ein kohärenteres europäisches Vertragsrecht - ein Aktionsplan"

KOM(2003) 68 endg.; Ratsdok. 7780/03

Der Bundesrat hat in seiner 788. Sitzung am 23. Mai 2003 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Allgemeines

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit dem vorgelegten Aktionsplan die durch ihre Mitteilung zum Europäischen Vertragsrecht vom 11. Juli 2001 (BR-Drucksache 617/01) begonnene Konsultation und Diskussion über die Harmonisierung des Europäischen Vertragsrechts auf der Grundlage der zu der Mitteilung eingegangenen Stellungnahmen fortsetzt und dabei betont, dass es auch im weiteren Verlauf dieses langwierigen Prozesses einer breit angelegten Diskussion bedarf. In diese müssen unbedingt auch die Mitgliedstaaten einbezogen werden, deren Kompetenzen von den Erwägungen des Aktionsplans erheblich betroffen sind. Bei der im Aktionsplan enthaltenen Aufforderung zur Stellungnahme bis zum 16. Mai 2003 kann es in Anbetracht der anvisierten Dauer der weiteren Erörterungen nicht sein Bewenden haben. Dies gilt insbesondere, soweit die Diskussion - wie nach dem Aktionsplan für den gemeinsamen Referenzrahmen vorgesehen - nicht in eine förmliche Beschlussfassung des Rates münden soll.

Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission etwaige Maßnahmen auf der Grundlage umfassender wissenschaftlicher Forschung (unter Einbeziehung bereits laufender Forschungsprojekte) vorschlagen will. Er stimmt der aus den

eingegangenen Diskussionsbeiträgen zur Mitteilung vom 11. Juli 2001 hergeleiteten Feststellung der Kommission zu, dass es derzeit keine Notwendigkeit gibt, den Ansatz sektorspezifischer Harmonisierungen des Vertragsrechts aufzugeben.

Zur Frage der Entwicklung eines gemeinsamen Referenzrahmens

2. Der Bundesrat stimmt im Anschluss an seine Stellungnahme vom 9. November 2001 (BR-Drucksache 617/01 (Beschluss)) dem Befund der Kommission zu, dass die Kohärenz des geltenden EG-Vertragsrechts an vielen Stellen zu wünschen übrig lässt, weshalb insoweit Verbesserungen erforderlich sind. Die im Aktionsplan vorgeschlagene Schaffung eines gemeinsamen Referenzrahmens, der allgemeine Definitionen und Regeln enthält, auf die bei der Überarbeitung bestehender oder beim Erlass neuer EG-Rechtsakte zurückgegriffen werden kann, erscheint grundsätzlich als ein geeignetes Instrumentarium bei der Verfolgung dieses Ziels. Der Kommission wird darin beiegepflichtet, dass der Referenzrahmen den Bedürfnissen und Erwartungen der Wirtschaftsteilnehmer in einem Binnenmarkt entsprechen muss und gründlicher Fundierung durch wissenschaftliche Forschung bedarf.
3. Bedenklich ist jedoch die im Aktionsplan aufscheinende Vorstellung, den Referenzrahmen als Verlautbarung allein der Kommission zu veröffentlichen. Der Inhalt eines solchen rechtlich nicht verbindlichen Dokuments könnte bei der Überarbeitung bestehender oder beim Erlass neuer EG-Rechtsakte nur durch eine - überaus umfangreiche - Übernahme des Textes der jeweils benötigten Passagen in den einzelnen Richtlinien- bzw. Verordnungsvorschlag oder durch eine statische Verweisung erfolgen. Schon deshalb ist zu prüfen, ob ein rechtsverbindlicher Referenzrahmen geschaffen werden kann, der freilich die Beschlussfassung des Rates und die Beteiligung des Europäischen Parlaments voraussetzt. Sofern ein solcher Referenzrahmen in dem strengst möglichen Rechtsetzungsverfahren (Einstimmigkeit, Mitentscheidung des Europäischen Parlaments) erlassen würde und nur in diesem Verfahren änderbar wäre, könnte er auch dynamisch in Bezug genommen werden, was den Vorteil hätte, dass bei späteren Änderungen des Referenzrahmens zugleich sämtliche darauf verweisenden Richtlinien und Verordnungen in kohärenter Weise angepasst würden.

4. Wenn dieses Ziel nicht erreichbar sein sollte, müsste auch ein rechtlich unverbindlicher Referenzrahmen jedenfalls vom Rat beschlossen werden. Andernfalls wäre es von vornherein äußerst unwahrscheinlich, dass der Rat von der Kommission vorgeschlagene EG-Rechtsakte, die auf einen lediglich von der Kommission gebilligten Referenzrahmen verweisen, insoweit unverändert übernimmt.
5. In Anbetracht des auch von der Kommission herausgestellten weiteren umfassenden Diskussions- und Forschungsbedarfs können zum gegenwärtigen Zeitpunkt detaillierte Vorstellungen zum Inhalt eines künftigen Referenzrahmens nicht dargelegt werden. Ein künftiger Referenzrahmen darf jedenfalls sachlich gebotenen Differenzierungen nicht im Wege stehen, wie auch die Kommission zu Recht betont.

Soweit daran gedacht ist, in den Referenzrahmen auch Regelungen für Sicherheiten an beweglichen Sachen aufzunehmen, hält der Bundesrat daran fest, dass für eine generelle Einbeziehung des Sachenrechts in europäische Regelungen zum Vertragsrecht derzeit keine Grundlage besteht (vgl. BR-Drucksache 617/01 (Beschluss), S. 5). Der Bundesrat steht der Schaffung eines europäischen Sicherungsinstruments an Mobilien dagegen positiv gegenüber. Es ist jedoch zu prüfen, ob diese Problematik nicht in einer besonderen, auf die Binnenmarktklausel des Artikels 95 EGV gestützten Verordnung geregelt werden sollte.

Zur Frage nicht sektorspezifischer Maßnahmen, zum Beispiel eines optionalen Instruments

6. Soweit die Kommission mit dem vorgelegten Aktionsplan beabsichtigt, einen Diskussionsprozess über nicht sektorspezifische Maßnahmen wie etwa ein auf der Grundlage des geplanten Referenzrahmens zu entwickelndes optionales Instrument in Gang zu setzen, erwartet der Bundesrat im Anschluss an seine Stellungnahme vom 9. November 2001 (BR-Drucksache 617/01 (Beschluss), S. 4), dass streng auf die Einhaltung der Kompetenzen geachtet wird, da auch ein optionales Instrument einen erheblichen Eingriff in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten bedeuten würde, indem es dem Bürger ermöglichen würde, sich auch aus den zwingenden Vorschriften des nationalen Vertragsrechts "herauszuoptieren".

Der Aktionsplan lässt es ausdrücklich offen, in welchem Umfang das erwogene

Instrument das allgemeine Vertragsrecht und darüber hinaus womöglich spezifische Vertragstypen regeln soll. Insofern kann die Frage, ob die erforderliche Rechtsgrundlage vorhanden ist, erst beurteilt werden, wenn ein konkreter Vorschlag vorliegt. Der Bundesrat hält an seiner Auffassung fest, dass sich jedenfalls für eine umfassende Regelung des Vertragsrechts bzw. spezifischer Vertragstypen nach der derzeitigen Vertragslage weder aus den Artikeln 94 und 95 EGV noch aus den Artikeln 65 oder 308 EGV die erforderliche Kompetenz ergibt (vgl. BR-Drucksache 617/01 (Beschluss), S. 4 f.). Sofern das erwogene Instrument nicht an die Stelle, sondern neben die nationalen Vertragsrechte tritt, wovon der Aktionsplan auszugehen scheint, kommt hinzu, dass Artikel 95 EGV nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (vgl. Gutachten 1/94, WTO, Slg. 1994, I-5267, Rdnr. 59) von vornherein nicht taugliche Rechtsgrundlage sein kann, weil dieser nur die europäische Formung nationaler Rechtsinstitute erlaubt, nicht aber die Schaffung neuer Institute, welche die nationalen Regelungen überlagern (vgl. Schmid, JZ 2001, 674 <676> Fn. 19).

Allerdings werden im Rahmen der für die Regierungskonferenz im Jahre 2004 vorgesehenen Revision der Verträge auch die Kompetenzen zwischen der Europäischen Gemeinschaft (bzw. dann der Europäischen Union) und den Mitgliedstaaten neu abzugrenzen sein. Die am 17. März 2003 vom Präsidium des Europäischen Konvents dem Konventsplenum vorgelegten Artikelentwürfe zum Titel "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" (Drucksache CONV 614/03 des Europäischen Konvents) enthalten jedoch im Hinblick auf das materielle Zivilrecht gegenüber der bisherigen Rechtslage keinerlei Erweiterungen der europäischen Befugnisse. Das Ergebnis der Regierungskonferenz im Jahre 2004 bleibt abzuwarten.

7. Selbst für den Fall, dass die erforderliche Rechtsgrundlage geschaffen würde, bedarf die Problematik einer weiteren vertieften Erörterung. Dabei sind auch die spezifischen Nachteile eines optionalen Instruments zu bedenken. So wird die Wahlmöglichkeit eines weiteren Rechtssystems in vielen Fällen zu erhöhtem Rechtsberatungsbedarf und entsprechend erhöhten Kosten führen.

Nach dem Aktionsplan soll das optionale Instrument auf der Grundlage des gemeinsamen Referenzrahmens entwickelt werden und jedenfalls allgemeine vertragsrechtliche Vorschriften enthalten, wozu Regeln über Abschluss, Wirksamkeit und Auslegung von Verträgen sowie über Erfüllung, Nichterfüllung

und die daraus resultierenden Ansprüche, und darüber hinaus womöglich Regelungen für Sicherheiten an beweglichen Sachen und das Recht der ungerechtfertigten Bereicherung gehören könnten. Damit bedeutete die Schaffung eines solchen Instruments das Abgehen vom sektorspezifischen Ansatz. Es ist jedoch besonders wichtig, dass ein etwaiges optionales Instrument von einem entsprechenden eindeutig belegten praktischen Bedürfnis getragen wird. Inwieweit dies der Fall ist, wird die weitere Diskussion erst erweisen müssen.

Deshalb werden jedenfalls auch punktuelle Alternativlösungen zu erwägen sein: Soweit etwa daran gedacht ist, in einem optionalen Instrument auch Sicherheitsrechte an beweglichen Sachen zu regeln, wäre, wie bereits oben zum Referenzrahmen ausgeführt, als Alternative die Schaffung eines europäischen Sicherungsinstruments im Wege der Verordnung zu prüfen. Wenn dem Aktionsplan zufolge Rechtswahlklauseln das Problem des grenzüberschreitenden Versicherungsgeschäfts bei Großrisiko-Schadensversicherungen mildern können, ist insoweit alternativ zur Schaffung eines optionalen Instruments zu erwägen, ob durch Ausweitung der Rechtswahlmöglichkeiten auf andere Bereiche des Versicherungsvertragsrechts in hinreichendem Maße Abhilfe geschaffen werden könnte.

8. Im gegenwärtigen Diskussionsstadium lässt sich noch nicht sagen, ob ein etwaiges optionales Instrument lediglich allgemeine vertragsrechtliche Vorschriften enthalten oder welche Vertragstypen es darüber hinaus im Einzelnen regeln sollte. Gleiches gilt für die Frage, ob die Wählbarkeit eines optionalen Instruments auf grenzüberschreitende Sachverhalte beschränkt sein sollte. Unbedingt sicherzustellen wäre, dass im Bereich des internationalen Warenkaufs nicht weiteres, vom UN-Kaufrecht abweichendes materielles Einheitsrecht geschaffen wird. Dessen Regelungen sollten daher gegebenenfalls in ein optionales Instrument übernommen werden.
9. Sofern ein solches Instrument auch Verbraucherverträge erfassen sollte, müsste das Instrument selbst zwingende Vorschriften enthalten, die einen Verbraucherschutz auf einem der jetzigen Rechtslage entsprechenden hohen Niveau gewährleisten. Vorzuziehen wäre es allerdings, den Anwendungsbereich eines etwaigen optionalen Instruments nicht auf Verbraucherverträge zu erstrecken, weil Verbrauchern typischerweise die für die Beurteilung der weiteren rechtlichen Gestaltungsmöglichkeit nötige Übersicht fehlt.

10. Um Überraschungen für die Vertragsparteien zu vermeiden, sollte ein etwaiges optionales Instrument nur dann zur Anwendung gelangen, wenn die Vertragsparteien ausdrücklich eine entsprechende Wahl treffen (Opt-in-System). Eine Opt-out-Lösung ist abzulehnen. Diese würde schon die Bezeichnung als "optionales Instrument" nicht verdienen, da sie ohne Zutun der Parteien zur Anwendung käme. Vor allem würde eine Opt-out-Lösung die Transaktionskosten weiter erhöhen, da die Vertragsparteien beim Vertragsschluss zwingend zusätzlich auch die Bestimmungen des optionalen Instruments prüfen und bewerten müssten. Auch wäre bei dem Opt-out-Modell zu klären, ob es genügt, dass nur eine Partei die Anwendung des optionalen Instruments ablehnt oder ob beide Parteien dies erklären müssen. Im zweiten Fall könnte von einem optionalen Instrument für die einzelne Vertragspartei gar nicht die Rede sein.
11. Schließlich sind Fragen des Zusammenspiels eines optionalen Instruments mit dem Schuldrechtsübereinkommen (Übereinkommen über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (80/934/EWG; ABl. EG Nr. L 266 vom 9. Oktober 1980, S. 1; konsolidierte Fassung: ABl. EG Nr. C 27 vom 26. Januar 1998, S. 34)) aufgeworfen. Zunächst bleibt zu prüfen, ob der einschlägige Artikel 3 des Schuldrechtsübereinkommens die Wahl eines etwaigen optionalen Instruments, das in Form einer Verordnung oder einer Empfehlung ergehen müsste, überhaupt zulässt. Allerdings könnte der persönliche und sachliche Anwendungsbereich des optionalen Instruments als materielles Einheitsrecht auch unmittelbar in dessen Bestimmungen geregelt werden. Seine Anwendbarkeit könnte sich dann ohne Vorschaltung von autonomem oder vereinheitlichtem Kollisionsrecht ergeben. Soweit in dem optionalen Instrument keine Regelungen zu bestimmten Rechtsfragen enthalten sind, müssten diese ergänzend über die Regeln des IPR (einschließlich der Artikel 5 bis 7 des Schuldrechtsübereinkommens) durch das Vertragsstatut bestimmt werden. Deshalb wäre bei der Regelung des Anwendungsbereichs darauf zu achten, dass die mit dem optionalen Instrument erstrebte Rechtsvereinheitlichung nicht durch die zusätzliche Anwendbarkeit nationaler Vertragsrechtsnormen gefährdet wird.

Zur Frage der Förderung der Ausarbeitung von EU-weiten Standardvertragsklauseln

12. Der Bundesrat geht davon aus, dass sich die Idee europaweit kompatibler Klauselwerke, die unabhängig von der auf das Vertragsverhältnis anzuwendenden Rechtsordnung vereinbart werden können, praktisch nur sehr schwer wird

verwirklichen lassen. Am geeignetsten erscheint dafür noch der Bereich von Verträgen zwischen Unternehmern, da dort zwingendes Recht verhältnismäßig selten anzutreffen ist. Diesem Ansatz sind aber Grenzen gesetzt, wenn es um Rechtsvorschriften geht, die der Vertragsfreiheit entzogen sind. Hierzu zählen neben dem zwingenden Schuldrecht vor allem auch die Vorschriften des Sachenrechts.

Die Standardklauseln müssen mit dem nationalen (Zivil-)Recht der 15 (bald 25) Mitgliedstaaten abgestimmt werden. Ein solcher Ansatz hätte praktisch zur Folge, dass sämtliche Fragen der Vertragsdurchführung und -abwicklung in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB), d. h. ohne Rückgriff oder Verweisung auf ein dispositives Recht im Vertrag geregelt werden müssten. Die entsprechenden Vertragswerke dürften dadurch extrem umfangreich und detailliert werden.

Ein solcher Ansatz entspricht dem anglo-amerikanischen Verständnis der Vertragsgestaltung. Er ist den kontinentalen Rechtordnungen aber fremd. Den AGB kommt danach nur ergänzende und korrigierende Funktion gegenüber dem (kodifizierten) dispositiven Recht zu.

Für ein übernationales Klauselwerk kann von den Aufstellern kaum mit hinreichender Sicherheit festgestellt werden, ob alle darin enthaltenen Klauseln einer späteren Inhaltskontrolle (vgl. in Deutschland die §§ 307 ff. BGB) standhalten werden. Insoweit stellt sich die Frage nach der Haftung, wenn auf diesem Weg unwirksame AGB empfohlen werden. Auf der Homepage der Kommission müsste jedenfalls ein deutlicher Hinweis enthalten sein, dass für die Wirksamkeit der vorgeschlagenen AGB keine Garantie übernommen wird. Insgesamt enthält dieser Ansatz für die späteren Verwender solcher Klauselwerke ein erhebliches Risiko, unwirksame Vertragsbedingungen zu verwenden. Wegen des sehr komplexen Charakters solcher Klauselwerke erscheint bei teilweiser Unwirksamkeit von Bestimmungen auch die ergänzende Heranziehung von dispositivem Gesetzesrecht (vgl. in Deutschland § 306 Abs. 2 BGB) problematisch.

13. Bevor diesem Projekt näher getreten wird, muss dessen praktisches Bedürfnis sorgfältig überprüft werden. Jedes Abweichen von den gesetzlichen Bestimmungen enthält notwendig auch eine Bevorzugung einer Vertragspartei. Unternehmen, die Verträge im Binnenmarkt abschließen, werden ohnehin versucht sein, ihnen vorteilhafte Regelungen in den AGB unterzubringen. Viel-

fach müssen die AGB-Klauselwerke auf das konkrete Produkt abgestimmt werden. Von daher können überindividuell ausgearbeitete Standardklauseln von Unternehmen kaum ungeprüft übernommen werden. Die Verwender werden daher auch bei Vorliegen von Standardklauseln nicht umhinkommen, individuellen Rechtsrat einzuholen. Ob sich durch Standardvertragsklauseln dennoch eine spürbare Erleichterung bei den Transaktionskosten ergibt, lässt sich nur schwer abschätzen. Schließlich wird es für die Verwender vielfach ausreichen, ihre Vertragswerke (nur) mit dem Recht bestimmter (weniger) Mitgliedstaaten abzustimmen, auf deren Markt sie tätig sind. Im unternehmerischen Rechtsverkehr lässt sich die gewünschte Rechtssicherheit zudem vielfach auch durch eine entsprechende Rechtswahl erreichen.

14. Für den Bereich der Verbraucherverträge ist dieser Ansatz besonders zurückhaltend zu beurteilen. Umfangreiche Vertragswerke sind dem Verbraucher typischerweise nicht zumutbar und entsprechen nicht dem Transparenzgebot. Auch dürfte sich hier das Sprachproblem in besonderer Weise stellen, wenn Verbrauchern umfangreiche, fremdsprachige AGB vorgelegt werden. Vor allem kommt hier dem dispositiven Gesetzesrecht auch ein hoher Gerechtigkeitsgehalt zu, weshalb Abweichungen hiervon in AGB im besonderen Maße gerechtfertigt werden müssen (vgl. in Deutschland § 307 BGB).
15. Der Ansatz der Kommission lässt schließlich befürchten, dass ihre Beteiligung an der Ausarbeitung von Standardvertragsklauseln den Eindruck erweckt, diese seien von ihr inhaltlich gebilligt und hätten damit einen amtlichen Charakter. Dies muss unbedingt vermieden werden.
16. Gegen eine Förderung des Informationsaustauschs zwischen privaten Initiativen zur Entwicklung EU-weit kompatibler Klauseln bestehen keine kompetenzrechtlichen Bedenken, auch wenn es fraglich erscheint, ob es sich dabei um eine Aufgabe der Kommission handelt. Jedenfalls muss sich die Kommission dabei auf eine Moderatorenrolle beschränken.