

Berlin, im Mai 2003

Stellungnahme der Bundesregierung
zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat
„Ein kohärenteres europäisches Vertragsrecht – ein Aktionsplan“,
KOM (2003) 68 endg.; Ratsdok. 7780/03

A. Allgemeines

Deutschland begrüßt die Zielsetzung der Mitteilung der Kommission „Ein kohärenteres europäisches Vertragsrecht – ein Aktionsplan“, die Probleme zu lösen, die vor dem Hintergrund der gegenwärtigen vertragsrechtlichen Situation in Europa das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigen. Insbesondere hervorzuheben ist, dass die Kommission mit ihrem „Aktionsplan“ den durch die Vorgänger-Mitteilung von 2001 ausgelösten Diskussions- und Konsultationsprozess fortsetzt und zugleich betont, dass auch die weiteren Arbeiten als transparenter Prozess gestaltet werden sollen.

Die frühzeitige und kontinuierliche Einbindung der Mitgliedstaaten in diesen Prozess ist hierbei unverzichtbar. Denn zum einen sind insbesondere durch die Überlegungen im Zusammenhang mit gesetzgeberischen Maßnahmen Kompetenzen der Mitgliedstaaten betroffen. Zum anderen dürfte nur bei einer Einbindung der Mitgliedstaaten auch deren konstruktive Mitwirkung an einem kohärenteren europäischen Vertragsrecht zu erwarten sein; letzterer bedarf es aber, sollen die erwogenen Instrumente zum Erfolg führen. Deutschland ist vor diesem Hintergrund bereit, an einem konstruktiven Dialog zum europäischen Vertragsrecht aktiv mitzuwirken.

Allgemein ist anzumerken, dass die Vorschläge der Europäischen Kommission durchaus schlüssig auf den Konsultationsergebnissen im Zusammenhang mit der Mitteilung von 2001 aufbauen. Dies gilt sowohl für die Schlussfolgerung, dass es derzeit keine Notwendigkeit gibt, den gegenwärtigen Ansatz der sektorspezifischen Harmonisierung im Grundsatz aufzugeben, als auch für die vorgeschlagene Kombination von nicht-gesetzgeberischen und gesetzgeberischen Maßnahmen. Sinnvoll erscheint insbesondere ein mehrstufiges Vorgehen, wie von der Kommission vorgeschlagen.

In der Sache erscheinen die Vorschläge der Kommission geeignet, um auf einen rechtlichen Rahmen hinzuarbeiten, der ein reibungsloses und effizientes Funktionieren des Binnen-

marktes im grenzüberschreitenden Verkehr gewährleistet. Dabei werden die Vorschläge hier so verstanden, dass sie keinesfalls eine abschließende Lösung erkannter Probleme bieten, sondern Lösungsansätze aufzeigen, die im Zuge der weiteren Arbeiten weiterentwickelt werden können. Nur ein derart offener Ansatz wird den komplexen Problemstellungen gerecht.

B. Zu den einzelnen Vorschlägen

I. Zu Maßnahme I: „Die Qualität des Gemeinschaftsrechts im Bereich des Vertragsrechts verbessern“

1. Deutschland begrüßt die Initiative der Kommission, auf größere Kohärenz im Bereich des Vertragsrechts hinzuwirken. Vorrangiges Ziel ist aus hiesiger Sicht, der Gefahr der Zersplitterung des Vertragsrechts in Europa entgegenzuwirken. Ursächlich hierfür ist auch, dass es im Rahmen des gegenwärtigen Ansatzes sektorspezifischer Harmonisierung vielfach an gemeinsamen Konzepten oder inhaltlichen Abstimmungen zwischen einzelnen Rechtsakten fehlt. Dies kann bei der Umsetzung nicht nur zu großen Divergenzen zwischen den Rechtsordnungen verschiedener Mitgliedstaaten, sondern auch zu Widersprüchlichkeiten innerhalb der nationalen Rechtsordnungen führen.
2. Die forschungsgestützte Erarbeitung eines Gemeinsamen Referenzrahmens erscheint grundsätzlich als geeignetes Mittel, um hier Abhilfe zu schaffen.
 - a) Hervorzuheben ist dabei zunächst, dass unmittelbares Ziel der Arbeiten an einem Gemeinsamen Referenzrahmen klar die Gemeinschaftsrechtsakte sein sollten und deren Abstimmung untereinander; so werden hier auch die Ausführungen der Kommission zu den Zielsetzungen des Gemeinsamen Referenzrahmens verstanden. Nur so lösen sich auch etwaige Kompetenzfragen: Wenn der Referenzrahmen seine Wirksamkeit in Kommissions-Vorschlägen für Rechtsakte entfaltet, bedürfen jene einer Rechtsgrundlage im EGV. Diese bestimmt zugleich Reichweite und potentielle Inhalte des Referenzrahmens und rechtfertigt darüber hinaus die Auswirkungen auf die nationalen Rechtsordnungen, die sich im Zuge künftiger Umsetzungsnotwendigkeiten als logische Folge ergeben werden.
 - b) Von zentraler Bedeutung für den Erfolg des Vorhabens wird es sein, ob der Gemeinsame Referenzrahmen sachgerechte Lösungen für typische Probleme von Transaktionen im Binnenmarkt bieten können.

Daher erscheint es zum einen – gerade angesichts der Komplexität des Themas – sinnvoll, die Erarbeitung eines Gemeinsamen Referenzrahmens durch Forschungsarbeiten vorzubereiten. Auf diese Weise können die umfangreichen, äußerst qualifizierten wissenschaftlichen Vorarbeiten genutzt und auch weitere Arbeiten katalysiert werden. Dabei erscheint ein Ansatz, der bestehende Initiativen vernetzt und weiterentwickelt, besonders erfolgversprechend.

Zum anderen ist zu begrüßen, dass die Kommission vorschlägt, die beteiligten Interessengruppen und Wirtschaftskreise breit in die Erarbeitung eines Gemeinsamen Referenzrahmens einzubeziehen. In diesem Zusammenhang wird erneut betont, dass auch die Mitgliedstaaten frühzeitig und kontinuierlich einbezogen werden sollten; eine organisatorische oder verfahrensmäßige Verankerung ist wünschenswert.

3. Von besonderer Bedeutung ist die Einbeziehung der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die mögliche Wirkungsweise eines Gemeinsamen Referenzrahmens. Denn ein Gemeinsamer Referenzrahmen wird nur dann zu mehr Kohärenz im Vertragsrecht führen, wenn dieser auch in künftigen Rechtsakten umgesetzt wird. Dabei dürfte es nicht ausreichen, wenn sich Kommissionsvorschläge für Revisionsvorhaben oder neue Rechtsakte hieran orientieren. Vielmehr müsste dieser auch von den am europäischen Gesetzgebungsverfahren Beteiligten (Rat, Europäisches Parlament) mitgetragen werden. Wie dies im einzelnen verfahrensmäßig zu verwirklichen ist, bedarf noch weiterer Prüfung. In jedem Fall wird es nützlich sein, wenn die am europäischen Gesetzgebungsverfahren Mitwirkenden die politische Bereitschaft manifestieren, den Gemeinsamen Referenzrahmen als Grundlage ihrer Arbeiten zu akzeptieren. Gerade vor diesem Hintergrund ist eine inhaltliche Einbindung in die Erarbeitung dieses Referenzrahmens von zentraler Bedeutung.
4. Es erscheint sinnvoll, als Quellen – wie von der Kommission vorgeschlagen – die geltenden nationalen Rechtsordnungen, die Rechtsprechung der nationalen (Ober-) Gerichte, und die Vertragspraxis sowie den *acquis communautaire* und bestehende internationale Instrumente heranzuziehen. Nur die Berücksichtigung vorhandener nationaler und europäischer Strukturen und Rechtskulturen schafft ein ausreichendes Fundament für die Arbeiten. Auch wird auf diese Weise sichergestellt, dass in nationalen Rechtsordnungen etwa vorhandene weiterführende Lösungsansätze oder besondere Erfahrungen mit spezifischen Problemstellungen in die Entwicklung des Referenzrahmens einfließen können.

5. Die Überlegungen der Kommission hinsichtlich der einzubeziehenden inhaltlichen Elemente (Bestimmungen über Abschluss, Wirksamkeit und Auslegung von Verträgen, Leistungsstörungenrecht, Regelung zentraler Vertragsarten sowie Regelungen über Sicherheiten und die ungerechtfertigte Bereicherung) erscheinen als guter Ansatzpunkt für die Forschungsarbeiten. Allerdings können derzeit detaillierte Vorstellungen zum Inhalt eines Referenzrahmens noch nicht dargelegt werden. Hier besteht noch erheblicher Prüf- und Diskussionsbedarf. Daher sollen nur beispielhaft einige Fragen genannt werden:
- Aufgefallen sind etwa Inkohärenzen bei Formerfordernissen in sektoralen Verbraucherschutzrichtlinien („Schriftform“, „Papierform“), die durch einen Gemeinsamen Referenzrahmen beseitigt werden könnten.
 - Sinnvoll erscheint es auch, den Themenkomplex „Vertragsschluss“ einzubeziehen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass dessen Zeitpunkt und Umstände vielfach Bezugspunkt für weitere Regelungen bilden (z. B. für Informationspflichten).
 - Nachdem Informationspflichtenkataloge typisches Instrument des Verbraucherschutzes in sektoralen Richtlinien sind, wird angeregt, die Ausgestaltung dieser Informationspflichten, dabei insbesondere Inhalt und Umfang dieser Kataloge – unter Abwägung der Verbraucherinteressen an umfassender Information, aber auch an Übersichtlichkeit und Klarheit der Informationen – zu überprüfen. Geprüft werden sollte in diesem Zusammenhang auch die Frage einer etwaigen Sanktionierung von Informationspflichtenverstößen.
 - Zu prüfender Bereich ist auch das Widerrufsrecht und dessen Voraussetzungen, Modalitäten und Rechtsfolgen. Handlungsbedarf diesbezüglich hat die Kommission bereits in der Mitteilung angedeutet.
 - Die Umgestaltung des Leistungsstörungenrechts im Zuge der Schuldrechtsmodernisierung (z. B. Überarbeitung der Grundstrukturen, Einführung eines einheitlichen Pflichtverletzungstatbestandes) – auch auf der Grundlage europäischer Rechtsentwicklungen – hat in Deutschland gezeigt, dass gerade das Leistungsstörungenrecht erhebliches Modernisierungspotential birgt. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen erscheint eine Einbeziehung des Leistungsstörungenrechts im Hinblick auf die Entwicklung eines Gemeinsamen Referenzrahmens wünschenswert.
 - Soweit auch konkrete Vertragstypen einbezogen werden sollen, bietet sich dies in der Tat – wie von der Kommission vorgeschlagen – bei den für den grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr bedeutsamen Vertragstypen (Kaufvertrag, Dienstleistungsverträge) an. Besonders wichtig erscheint es, bei den Überlegungen zum Kaufvertrag vorhandene europäische und insbesondere internationale Vorgaben (Verbrauchsgüterkaufrichtlinie, UN-Kaufrecht) zu berücksichtigen. Soweit der Referenzrahmen im Zusammenhang mit dem Dienstleistungsvertrag bestimmte Bereiche nicht erfassen

soll (Arbeitsvertrag), erscheint diesbezüglich eine Klarstellung sinnvoll. Keine Bedenken bestehen gegen die Einbeziehung von Überlegungen zum Versicherungsvertrag, da auch für den Bereich des Versicherungswesens ein einheitlicher Rechtsrahmen mit gleichen Bedingungen wünschenswert erscheint

6. Die Überlegungen der Kommission, in einen Gemeinsamen Referenzrahmen Grundbegriffe, allgemeine Prinzipien, aber auch konkrete Lösungsmodelle für typische Probleme aufzunehmen, erscheinen durchaus plausibel. Dabei dürften die Forschungsarbeiten letztlich auch Anhaltspunkte dafür geben, inwieweit zu bestimmten Einzelfragen ein Gemeinsamer Referenzrahmen überhaupt machbar ist, insbesondere welche Regelungstiefe realisierbar ist. Wichtig erscheint dabei die Überlegung, dass ein Referenzrahmen, der inhaltliche Orientierung geben soll für die Gestaltung geltenden und künftigen Rechts, nach Möglichkeit über Generalklauseln und Formelkompromisse hinausgehen sollte. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass der Gemeinsame Referenzrahmen ggf. auch Grundlage eines etwa zu erarbeitenden Rechtsinstruments sein soll. Sachlich notwendige Differenzierungen dürfen dabei selbstverständlich nicht ausgeschlossen sein.
7. Im Hinblick darauf, dass der Gemeinsame Referenzrahmen erst mittelfristig zu erarbeiten sein wird, stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit kurzfristiger flankierender Maßnahmen. Das Ziel größerer Kohärenz darf nicht durch zeitnah vorgelegte Kommissionsvorschläge oder durch Umsetzungserfordernisse bezüglich bestehender (noch) inkohärenter Gemeinschaftsrechtsakte konterkariert werden. Es wird begrüßt, dass die Kommission offenbar dieses Problem ebenfalls erkennt und etwa in den Bereichen des Verbraucherrechts und der Finanzdienstleistungen kurzfristigen Handlungsbedarf sieht.
8. Soweit die Mitteilung Probleme im Bereich des Rechts von Sicherheiten an beweglichen Sachen (insbesondere erweiterter/verlängerter Eigentumsvorbehalt) aufzeigt, erscheint die Frage durchaus prüfenswert, auch hier mehr Kohärenz zu schaffen. Hierbei ist auch die Frage nach dem geeigneten Instrument zu diskutieren. Darüber hinaus besteht für eine generelle Einbeziehung sachenrechtlicher Fragestellungen allerdings kein Anlass, zumal es dazu eine Rechtsgrundlage im EGV nicht gibt und eine solche auch nicht angestrebt wird.

II. Zu Maßnahme II: „Förderung der Ausarbeitung EU-weiter Standardvertragsklauseln“

1. Die vorgeschlagene technische und inhaltliche Unterstützung bei der Ausarbeitung EU-weiter AGB wird zurückhaltend beurteilt.
2. Zwar erscheint der Ansatz, EU-weite Muster-AGB zu fördern, im Grundsatz plausibel. Was die von der Kommission vorgeschlagene Vorgehensweise angeht, so sollte im Zusammenhang mit der Bereithaltung einer Website der Eindruck offizieller Billigung einzelner Klauselwerke in jedem Fall vermieden werden. Insoweit wird begrüßt, dass die Kommission in der Mitteilung bereits klarstellt, dass mit der von ihr vorgeschlagenen Unterstützung keine Billigung der Vertragsklauseln verbunden sein soll. Offen bleiben allerdings eine Reihe von Fragen, etwa wie der Zugang zu einer etwaigen Website geregelt sein soll und wie verhindert werden soll, dass nicht auch Initiativen unterstützt werden, die missbräuchliche AGB entwickeln.
3. Im Grundsatz erscheint die Entwicklung von Vertragsklauseln, die typischerweise vom anwendbaren Recht abweichen, als klassische Aufgabe der Vertragsparteien. Inwieweit vor diesem Hintergrund Raum ist für Aktivitäten der Kommission – oder auch der Mitgliedstaaten –, erscheint fraglich.
4. Sollte die Kommission sich trotz der geschilderten Vorbehalte für die Einrichtung einer Website entscheiden, erscheint eine Evaluierung nach einer Erprobungsphase – wie in der Mitteilung vorgeschlagen – sinnvoll.
5. Zweifeln begegnet schließlich auch der Mehrwert der Entwicklung abstrakter Leitlinien: Der Praxis dürfte durchaus bewusst sein, dass der Entwicklung von AGB rechtliche Grenzen gesetzt sind. Ob diese Grenzen bei tatsächlich überschritten werden, ist der Beurteilung im Einzelfall vorbehalten und kann nicht durch „Leitlinien“ geklärt werden. In jedem Fall dürften diese Leitlinien kaum in wirksamer Weise dazu beitragen, gesetzeswidrigen AGB entgegenzuwirken. Sie könnten allenfalls dazu geeignet sein, wenn sie sich auch an Verbraucherinnen und Verbraucher richten, für jene mehr Klarheit, Transparenz und Rechtssicherheit bei grenzüberschreitenden Aktivitäten zu schaffen.

III. Zu Maßnahme III: „Weitere Reflexion zur Zweckmäßigkeit nicht sektorspezifischer Maßnahmen – z. B. eines optionalen Instruments – im Bereich des europäischen Vertragsrechts“

1. Die Überlegungen zur Entwicklung eines sektorübergreifenden optionalen Instruments erscheinen als sehr interessanter Ansatz. Auch der Wert dieses Vorhabens wird sich danach bestimmen, ob es gelingt, ein praxistaugliches Regelwerk zu schaffen, das von den Vertragsparteien akzeptiert wird; nur dann ist das Ziel, den Rechtsverkehr im Binnenmarkt reibungsloser und effizienter zu gestalten, erreichbar. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die Bereithaltung eines (weiteren) Regelwerks in Ergänzung zu den bereits bestehenden Wahlmöglichkeiten zu erhöhtem Rechtsberatungsbedarf führen wird. Allerdings besteht bereits jetzt die Wahl zwischen mehreren Rechtsordnungen, so dass Beratung ohnehin notwendig ist. Vor diesem Hintergrund könnte durchaus Bedarf bestehen für eine weitere „neutrale“ Alternative, die nicht eigenes Recht einer der Parteien ist, und die zugleich ausgewogene und praxisnahe Lösungen bereithält.
2. Vorrangig im Rahmen der Überlegungen zu einem optionalen Rechtsinstrument ist die Frage nach der Rechtsgrundlage und damit nach der EU-Kompetenz. Dabei wird diese Frage endgültig erst zu entscheiden sein, wenn Klarheit über den ins Auge gefassten Inhalt besteht. Auch das Ergebnis der Regierungskonferenz 2004 wird abzuwarten sein.
3. Hinsichtlich der Rechtsform dürfte nach erster Prüfung die Verordnung wegen der größeren Verbindlichkeit der Empfehlung vorzuziehen sein. Im einzelnen wird diese Frage jedoch erneut zu prüfen sein, wenn die Inhalte des optionalen Rechtsinstruments näher bekannt sind.
4. Die Frage nach Inhalt und Zuschnitt eines optionalen Rechtsinstruments kann im gegenwärtigen Diskussionsstadium noch nicht abschließend beantwortet werden. Hier erscheint es von Vorteil, dass – im Zuge des von der Kommission vorgeschlagenen mehrstufigen Vorgehens – der zu erarbeitende Gemeinsame Referenzrahmen auch Grundlage für das zu schaffende optionale Instrument sein soll. Zwischenergebnisse der Arbeiten am Referenzrahmen können auch Aufschluss darüber geben, welche Inhalte für ein optionales Rechtsinstrument geeignet sind.
5. Im Rahmen der Überlegungen zur Geltungsweise („opt-in“ oder „opt-out“), zur Abdingbarkeit von Einzelvorschriften sowie zum Verhältnis zu geltendem zwingendem Recht kommt der Vertragsfreiheit eine wesentliche Bedeutung zu. Deshalb spricht einiges da-

für, es den Parteien zu überlassen, sich für ein solches optionales Rechtsinstrument zu entscheiden. Konsequenterweise erscheint es dann, selbst wenn die Initiative der Kommission zunächst auf grenzüberschreitende Sachverhalte abzielt, es auch insoweit den Parteien zu überlassen, das Rechtsinstrument auf innerstaatliche Sachverhalte zu erstrecken. Im Grundsatz sollten die Einzelbestimmungen des optionalen Instruments auch abdingbar sein.

6. Die Frage nach dem persönlichen Anwendungsbereich eines solchen optionalen Rechtsinstruments lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt ebenfalls nicht abschließend beurteilen. Sollten auch Verbraucherverträge erfasst werden, ist es jedenfalls unabdingbar, dass das bestehende Verbraucherschutzniveau gewährleistet bleibt. Durch welche Regelungsmechanismen dies geschieht – etwa durch Bereichsausnahmen zugunsten zwingender Bestimmungen oder durch Aufnahme zwingender Vorschriften in das Regelwerk selbst – wird im einzelnen zu prüfen sein. Praktikabilitätsabwägungen könnten hierbei für eine geschlossene Regelung im optionalen Rechtsinstrument sprechen; hier wäre dann streng auf die Erhaltung des Schutzniveaus zu achten. Bei Beschränkung des zu erarbeitenden Regelwerks auf Kaufleute stellen sich solche Fragestellungen nur in geringerem Maße, andererseits hätte dies eine Aufspaltung des für Verträge im Wirtschaftsverkehr und für Verbraucherverträge geltenden Rechts zur Folge, die sich möglicherweise als nachteilig erweisen könnte.
7. Im Hinblick auf Verhältnis zum geltenden Internationalen Privatrecht ist davon auszugehen, dass das optionale Instrument, wenn es als materielles Einheitsrecht gestaltet ist, seinen persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich unmittelbar regelt, so dass – innerhalb der Reichweite dieses Instruments – es der Vorschaltung von Kollisionsrecht nicht bedarf. Wichtig ist dabei, dass sich die hier zu erörternde Initiative mit den aktuellen Arbeiten im Bereich des IPR („Grünbuch der Kommission über die Umwandlung des Übereinkommens von Rom aus dem Jahre 1980 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht in ein Gemeinschaftsinstrument sowie über seine Aktualisierung“, KOM (2002) 654 endg.) zu einem schlüssigen Gesamtkonzept zusammenfügt.
8. Schließlich wird bei der Erarbeitung eines optionalen Rechtsinstruments das Zusammenwirken mit den bestehenden nationalen Rechtsordnungen und etwa dort vorhandenen spezialgesetzlichen Regelungen für einzelne Vertragstypen und mit internationalen Übereinkommen zu beachten sein. So sollte etwa im Bereich des internationalen Warenkaufs nicht weiteres, vom UN-Kaufrecht abweichendes materielles Recht geschaffen

werden. Ein optionales Rechtsinstrument sollte in diesem Bereich allenfalls ergänzende Regelungen vorsehen.