

**29.10.01****Empfehlungen  
der Ausschüsse**EU - R - Wizu **Punkt .....** der 769. Sitzung des Bundesrates am 9. November 2001

---

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament zum europäischen Vertragsrecht  
KOM(2001) 398 endg.; Ratsdok. 10996/01

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),  
der Rechtsausschuss (R) und  
der Wirtschaftsausschuss (Wi)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt  
Stellung zu nehmen:

- EU  
R  
Wi
1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission durch die vorgelegte Mitteilung eine breite Diskussion über die Notwendigkeit und die Erfordernisse [sowie das weitere gemeinschaftliche Vorgehen auf dem Gebiet] des europäischen Vertragsrechts eingeleitet hat.
2. [EU  
Wi]
3. In Anbetracht weitreichender Harmonisierungsmaßnahmen der Gemeinschaft in den letzten Jahren auf wichtigen Feldern des Vertragsrechts erscheint es in der Tat angezeigt, den Stand der Harmonisierung in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes zu überprüfen und vor weiteren EU-Aktivitäten in diesem Bereich die in Frage kommenden Optionen grundsätzlich zu überdenken.
- EU  
Wi

**Ausgeliefert am 30. OKT. 2001**

EU  
R 4. Der Bundesrat hält es daher wie die Kommission für erforderlich, zunächst in tatsächlicher Hinsicht zu klären, welche Probleme sich aus dem Nebeneinander der unterschiedlichen Vertragsordnungen für die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes ergeben. Nur anhand dieser tatsächlichen Grundlagen können die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit weiterer Maßnahmen beurteilt werden.

Wi 5. Nach Auffassung des Bundesrates bedarf es in diesem Zusammenhang allerdings zunächst einer vollständigen Umsetzung aller einschlägigen EU-Richtlinien in nationales Recht sowie einer eingehenden Analyse der aus der Anwendung des neuen Rechts im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr resultierenden Auswirkungen für Wirtschaft und Verbraucher. Dies gilt insbesondere für die EU-Richtlinien über

- bestimmte Aspekte des Verbrauchsgüterkaufs und der Garantien für Verbrauchsgüter,
- den elektronischen Geschäftsverkehr sowie
- die Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr,

deren wesentliches Ziel in der Verbesserung der zivilrechtlichen Rahmenbedingungen beim grenzüberschreitenden Güterkauf liegt und mit deren Umsetzung die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes in diesem Bereich nachdrücklich gestärkt werden soll.

EU  
R 6. Der Bundesrat stellt allerdings fest, dass die von der Kommission für die Stellungnahmen der Wirtschaftsakteure zur Verfügung gestellte Zeit zu kurz bemessen ist. Er befürchtet daher, dass die eingehenden Stellungnahmen kein ausreichend repräsentatives Bild von der tatsächlichen Lage und den bestehenden Problemen aufzuzeigen vermögen. Der Bundesrat hält deshalb eine sorgfältige Analyse für erforderlich, ob auf der Grundlage der eingegangenen Stellungnahmen bereits Entscheidungen über das weitere Vorgehen getroffen werden können. Gegebenenfalls müsste eine wissenschaftliche Untersuchung der tatsächlichen Grundlagen ins Auge gefasst werden.

- EU  
R
7. Eine abschließende Bewertung der von der Kommission in Erwägung gezogenen Alternativen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich. Sie kann erst auf Grundlage einer möglichst umfassenden Feststellung der tatsächlichen Verhältnisse erfolgen.

Alle erwogenen Maßnahmen müssen das Ziel haben, die Rechtslage für die Teilnehmer am Wirtschaftsverkehr möglichst transparent und überschaubar zu machen. Die Unübersichtlichkeit der Rechtslage und die Frage des anwendbaren Rechts scheint für den grenzüberschreitenden Verkehr ein wesentliches Hindernis darzustellen. Die Defizite, die in dieser Hinsicht festzustellen sind, lassen die Option I, die die Lösung der festgestellten Probleme dem Markt überlassen will, in dieser allgemeinen Form als Grundlage weiteren Handelns der Europäischen Gemeinschaften ungeeignet erscheinen.

- EU  
Wi
8. Der Bundesrat spricht sich deshalb - analog Option II und III der Kommission - dafür aus, mittels rechtstatsächlicher und rechtsvergleichender Untersuchungen die praktischen Erfahrungen in den Mitgliedstaaten mit der Anwendung aller EU-Regelungen auf dem Gebiet des Vertragsrechts zu analysieren und auszuwerten. Sollte sich dabei herausstellen, dass geltende Rechtsvorschriften der Vereinfachung, der Klarstellung oder der Aktualisierung bedürfen, erscheint eine Überarbeitung bzw. Anpassung des vorhandenen EU-Vertragsrechts unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen angezeigt.

- EU  
Wi
9. Ebenso sind weitere selektive Harmonisierungsmaßnahmen dann in Betracht zu ziehen, wenn Hemmnisse für ein ordnungsgemäßes Funktionieren des Binnenmarktes z. B. in Form von Rechtsunsicherheiten oder hohen Informationskosten fortbestehen oder wenn neue schwere Funktionsstörungen des Binnenmarktes infolge erheblicher Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher nationaler Zivilrechtsregelungen auftreten sollten.

- EU  
R
10. Aus diesen Gründen ist die Option III, die die Überarbeitung und Verbesserung des geltenden EG-Rechts zum Ziel hat, zu unterstützen. Die Kohärenz des geltenden EG-Vertragsrechts lässt an vielen Stellen zu wünschen übrig. Es ist dringend erforderlich, in diesem Bereich wesentliche Verbesserungen zu erreichen. So ist etwa nicht verständlich, dass in den Richtlinien zum

Verbraucherschutz die Mitteilungspflichten ohne sachlichen Grund unterschiedlich ausgestaltet werden, dass die Widerrufsfristen jeweils voneinander abweichen und dass Begriffe unterschiedlich verwendet und definiert werden.

Auch wenn die Option IV sich mittel- oder langfristig als das geeignete Instrument erweisen sollte, wird es nicht zu vermeiden sein, dass bestehende Richtlinien zwischenzeitlich eingetretenen tatsächlichen Entwicklungen angepasst werden und dass zwischenzeitlich neue sektorale Regelungen getroffen werden. Hier ist es jedoch künftig unerlässlich, auf die angestrebte und zu erreichende Kohärenz mehr als bisher Rücksicht zu nehmen. Keinesfalls ist es hinnehmbar, dass für Teilbereiche Regelungen vorgenommen werden, die mit dem allgemeinen Vertragsrecht in Widerspruch stehen und auf diese Weise eine Zersplitterung des geltenden Rechts erzwingen.

Auf Dauer wird die erwünschte Kohärenz nur zu gewährleisten sein, wenn jedenfalls die allgemeinen Vertragsgrundsätze unabhängig von Spezialmaterien jeweils zumindest inhaltlich übereinstimmend geregelt werden.

Um das Ziel einer Qualitätsverbesserung zu erreichen hält es der Bundesrat für geboten, die Praxis des Verfahrens zur Vorbereitung von Rechtsvorschriften nachhaltig zu verbessern. Es muss sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten und die interessierten Kreise frühzeitig von Rechtsetzungsvorhaben erfahren und ausreichend Gelegenheit erhalten, eigene Beiträge zu leisten, bevor bei den Organen der Gemeinschaft Festlegungen stattfinden. Nur wenn eine offene Diskussion mit der Kommission ermöglicht wird, ist zu erwarten, dass Kohärenzprobleme und mögliche Schwierigkeiten bei der Umsetzung in nationales Recht rechtzeitig erkannt und ausgeräumt werden können.

EU  
R  
(bei  
Annahme  
entfällt  
Ziffer 12)

11. Die zur Diskussion gestellte Option II stellt aus der Sicht des Bundesrates für sich genommen keine ausreichende Zukunftsperspektive dar. Sie ist allein nicht in der Lage, ein ausreichend transparentes Recht herbeizuführen. Die Wahrnehmung der Option II könnte allerdings als Vorbereitung für Maßnahmen gemäß der Option IV nützlich sein, wenn das Verfahren so gestaltet wird, dass eine breite Diskussion von Wissenschaft und Praxis möglich wird.

- Wi
12. Darüber hinaus sollte über die Erarbeitung unverbindlicher gemeinsamer Vertragsgrundsätze seitens der Gemeinschaft, auf die nationale Akteure in Wirtschaft, Justiz und Gesetzgebung bei Bedarf zurückgreifen könnten, auf eine allmähliche Angleichung der einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften

hingewirkt werden.

EU  
R 13. Die Option IV hat zum Ziel, das allgemeine und spezielle Vertragsrecht auf europäischer Ebene umfassend zu regeln.

Wi 14. Eine umfassende Harmonisierung des Vertragsrechts auf EU-Ebene gemäß Option IV lehnt der Bundesrat derzeit ab.

Wi 15. Hierfür besteht aus heutiger Sicht weder ein unabweisbares Bedürfnis noch eine entsprechende Kompetenz der Gemeinschaft.

EU  
R 16. Der Bundesrat stellt insoweit zunächst fest, dass die Verträge gegenwärtig für ein solches Vorhaben keine ausreichende Rechtsgrundlage bieten.

Nach dem in Artikel 5 Abs. 1 EGV normierten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung ist der Gemeinschaft ein Tätigwerden nur innerhalb der Grenzen der ihr in dem Vertrag zugewiesenen Befugnisse gestattet.

Dieses Erfordernis gilt für alle Rechtsakte der Gemeinschaft. Es würde demnach nicht nur die hier ins Auge gefasste Regelung des Vertragsrechts durch Richtlinien und Verordnungen erfassen, sondern auch die ebenfalls erwogenen Empfehlungen. Eine Rechtsgrundlage wäre auch in der von der Kommission zur Debatte gestellten Alternative erforderlich, nach der die Rechtsinstrumente nur dann Geltung beanspruchen sollen, wenn die Parteien freiwillig dafür optieren. Auch derartige Regelungen würden einen erheblichen Eingriff zumindest in die Kompetenzen der Mitgliedstaaten mit sich bringen, weil es dem Bürger dadurch ermöglicht würde, sich auch aus den zwingenden Vorschriften des nationalen Vertragsrechts "herauszuoptieren".

Die danach für die hier erwogene Regelung des Vertragsrechts zu fordernde umfassende Rechtsgrundlage ist nach derzeitiger Vertragslage nicht erkennbar.

Der Europäischen Gemeinschaft ist gegenwärtig keine allgemeine Zuständigkeit zur Regelung des Privatrechts zugewiesen.

Die Kompetenz nach den Artikeln 94 und 95 EGV würde für eine umfassende Regelung des Vertragsrechts nicht ausreichen. Sie gestattet lediglich die Angleichung derjenigen Rechtsvorschriften, die sich unmittelbar auf das Errichten und Funktionieren des gemeinsamen Marktes auswirken. Eine derartige Auswirkung haben mitgliedstaatliche Vorschriften nur dann, wenn ihre Unter-

schiedlichkeit Funktionsstörungen des gemeinsamen Marktes hervorruft. Dies kann etwa der Fall sein, wenn sie die Grundfreiheiten beeinträchtigende, spürbare Wettbewerbsverzerrungen für Unternehmen mit sich bringen. Diese Voraussetzungen müssten aber im Einzelnen positiv festgestellt werden. Sie müssten zudem eine gewisse Intensität erreichen; nicht jede Beeinträchtigung des freien Wettbewerbs würde dafür genügen. Zudem wäre selbst im Falle festgestellter Wettbewerbsverzerrungen nur eine Regelung möglich, die die konkret auftretenden Störungen behebt oder mindert. Die hier erwogene umfassende Regelung des Vertragsrechts würde hingegen auch Bereiche betreffen, denen jeder Bezug zum Binnenmarkt fehlt oder in denen keine Wettbewerbsverzerrungen festzustellen sind. Aus denselben Gründen bestünden gegen eine derartige Regelung auch unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit erhebliche Bedenken.

Die Kompetenz für die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen nach Artikel 65 EGV trägt eine Regelung des Vertragsrechts ebenfalls nicht, weil sie lediglich zivilrechtliche Verfahren und das internationale Privatrecht, nicht aber das hier in Frage stehende materielle Zivilrecht betrifft.

Auch auf die Generalklausel des Artikels 308 EGV könnte eine derart umfassende Regelung nicht gestützt werden. Sie gestattet Regelungen nur, um im Rahmen des gemeinsamen Marktes eines der Ziele der Gemeinschaft zu erreichen. Eine Regelung des gesamten Vertragsrechts würde indessen auch Sachverhalte wie etwa Kaufgeschäfte unter Privatleuten oder private Schenkungen betreffen, bei denen kein Bezug zu Zielen des gemeinsamen Marktes erkennbar ist. Außerdem wäre hier aus den bereits genannten Gründen wiederum die Vereinbarkeit mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit fraglich.

EU  
R

17. Im Rahmen der für die Regierungskonferenz im Jahre 2004 vorgesehenen Revision der Verträge werden jedoch auch die Kompetenzen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten neu abzugrenzen sein. In diesem Rahmen wird zu prüfen sein, ob für die Europäische Gemeinschaft im Hinblick auf ein europäisches Vertragsrecht die notwendige Grundlage zu schaffen ist, sowie, welche Rechtsinstrumente und Gesetzgebungsverfahren hierfür vorzusehen sind.

Der Bundesrat steht dem Ziel, ein europäisches Vertragsrecht und die hierfür erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen, grundsätzlich positiv gegenüber,

sofern die tatsächlichen Feststellungen ein ausreichendes Bedürfnis hierfür ergeben.

Der Bundesrat stellt fest, dass ein solches europäisches Vertragsrecht über den Bereich des eigentlichen Vertragsrechts nur insoweit hinausreichen darf, als ein unmittelbarer Zusammenhang damit besteht, etwa hinsichtlich der Frage des Zustandekommens von Verträgen und der Rückabwicklung nichtiger Verträge. Für die Einbeziehung des Sachenrechts, aber auch familien- oder erbrechtlicher Fragen sieht der Bundesrat keine Grundlage.

Welche Vertragstypen im Einzelnen geregelt werden müssen, bedarf der weiteren Prüfung.

Der Bundesrat stellt fest, dass über die innerhalb der Option IV erörterten Alternativen nur auf Grund weiterer Überprüfungen entschieden werden kann. Dies gilt insbesondere für die Frage, ob das zu schaffende Recht zwingend sein soll, ob es vereinbart werden muss oder abbedungen werden kann und ob daneben nationales Recht weiter bestehen soll. Maßgebend wird vor allem die Transparenz des Rechts sein, um innerhalb des europäischen Binnenmarktes den Austausch von Waren und Dienstleistungen für alle Beteiligten zu erleichtern. Das geltende EU-Vertragsrecht müsste aus diesem Grund in vollem Umfang in ein derartiges Vertragsrecht integriert werden. Dabei wäre insgesamt der Verbraucherschutz auf hohem Niveau sicherzustellen.

Der Bundesrat stellt fest, dass die Schaffung eines europäischen Vertragsrechts im Sinne der Option IV jedenfalls voraussetzt, dass das zu schaffende Recht einen auch nach deutschem Rechtsverständnis inhaltlich ausgewogenen, die Probleme angemessen regelnden Inhalt hat, der auf keine Akzeptanzprobleme stößt.

EU  
R

18. Der Bundesrat stellt fest, dass die gesamte Problematik einer weiteren vertieften Erörterung bedarf. Er sieht die Schaffung eines europäischen Vertragsrechts als eine mittel- bis langfristige Perspektive, die außerordentlich gründlicher Vorbereitung bedarf. Sie hat nur dann Aussicht auf Verwirklichung, wenn die erforderlichen Rechtsgrundlagen geschaffen werden und die Akzeptanz der Wirtschaftsteilnehmer gesichert wird.

Der Bundesrat hält es deshalb für erforderlich, dass die Kommission auf der Grundlage der Stellungnahmen und der festgestellten tatsächlichen Probleme innerhalb angemessener Frist, etwa bis Ende des Jahres 2002, ein Grünbuch

vorlegt, in dem die aufgeworfenen Probleme umfassend und vertieft erörtert werden. Hieran muss sich eine weitergehende gründliche Diskussion aller Beteiligten anschließen, um über das weitere Vorgehen sachlich fundiert entscheiden zu können. Für eine solche Diskussion muss hinreichend Zeit zur Verfügung stehen.

Der Bundesrat erwartet, dass die Kommission die eingehenden Stellungnahmen bei ihrem weiteren Vorgehen berücksichtigt.

EU  
R

19. Der Bundesrat stellt fest, dass bei der weiteren Vorbereitung eine ausreichende Beteiligung der Mitgliedstaaten, der Länder und der beteiligten Wirtschaftskreise unerlässlich ist. Eine realistische Chance auf Verwirklichung eines europäischen Vertragsrechts besteht nur, wenn schon in der Phase der Entwurfserarbeitung von der Kommission ein Beteiligungsverfahren durchgeführt wird. Die bereits vorliegenden oder noch in der Entstehung befindlichen wissenschaftlichen Arbeiten auf diesem Gebiet sind als wertvolle Grundlage heranzuziehen. Sie bedürfen jedoch sowohl in rechtlicher als auch in praktischer und politischer Hinsicht einer umfassenden Überprüfung und Bewertung.

Die Art und Zusammensetzung des Gremiums, in dem ein Entwurf eines europäischen Vertragsrechts gemäß der Option IV mit der Kommission erarbeitet wird sowie das dabei einzuhaltende Verfahren, sollten einvernehmlich festgelegt werden.