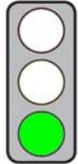


KERNPUNKTE

Ziel des Grünbuchs: Die Kommission stellt Optionen für die Entwicklung und inhaltliche Ausgestaltung eines EU-Vertragsrechts vor.

Betroffene: Alle Verbraucher und Unternehmen.



Pro: (1) EU-weit einheitliche Vertragsrechtsregelungen stärken den Binnenmarkt und senken mittel- bis langfristig die Transaktionskosten.

(2) Ein freiwillig wählbares, umfassendes EU-Vertragsrecht ist inhaltlich sachgerecht und macht auftretende Unwägbarkeiten bei der Rechtsanwendung hinnehmbar.

(3) Die Rechtsform der Verordnung gewährleistet eine einheitliche Umsetzung in der gesamten EU.

Contra: –

INHALT

Titel

Grünbuch KOM(2010) 348 vom 1. Juli 2010: **Optionen für die Einführung eines Europäischen Vertragsrechts für Verbraucher und Unternehmen**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel

- Die Kommission meint, dass sich Verbraucher und Unternehmen wegen der unterschiedlichen nationalen Vertragsrechtssysteme nur „ungern“ auf grenzüberschreitende Geschäfte einlassen, „was wiederum den grenzübergreifenden Wettbewerb zum Schaden des Gemeinwohls behindert“ (S. 2).
- Die bisherige Mindestharmonisierung nationaler Regeln (z. B. im Verbraucherschutz) lässt Raum für unterschiedliche nationale Ansätze.
- Unterschiedliche nationale Vertragsrechtsregeln können besonders kleine und mittlere Unternehmen (KMU) davon abhalten, grenzüberschreitend tätig zu werden, da sie eine EU-weite „Geschäftspolitik behindern“ und höhere Transaktionskosten für die Rechtsberatung entstehen. Im Online-Handel z. B. mussten Testkäufer von April bis Juli 2009 in 61% der Fälle auf eine Bestellung verzichten, weil der Anbieter nicht in ihr Land liefert (Psychonomics-Studie „Evaluation of Cross-Border E-Commerce in the EU“).
- EU-weit einheitliche Vertragsrechtsregeln können für Auslandsgeschäfte einen verlässlichen Rahmen bilden, wenn sie eine neutrale, einfach anzuwendende und auf „bekanntem innerstaatlichen Rechtstraditionen“ (S. 7) aufbauende Alternative zum nationalen Vertragsrecht bieten.
- Das vorliegende Grünbuch soll Wege zur Entwicklung eines (in allen Amtssprachen verfügbaren) Europäischen Vertragsrechts aufzeigen: Die Kommission stellt dazu verschiedene Optionen für ein „Europäisches Vertragsrechtsinstrument“ zur Diskussion. Darunter versteht sie ein Konstrukt vertragsrechtlicher Regelungen der EU, das näher auszugestaltet ist, insbesondere im Hinblick auf
 - das Ausmaß der Rechtsverbindlichkeit (Rechtsform),
 - die Regelungsbreite (materieller Anwendungsbereich) und
 - die Anwendbarkeit auch auf nicht grenzüberschreitende Vertragsverhältnisse.
- Zivilrechtsexperten aus den Mitgliedstaaten („Expertengruppe“) unterstützen derzeit die Kommission bei der Entwicklung eines „Referenzrahmens“ für zivilrechtliche Grundsätze, Begriffsbestimmungen und Mustervorschriften. Die Expertengruppe soll sich hierfür einen „Überblick“ über die diversen Rechtstraditionen in der EU und die Interessen aller Beteiligten verschaffen sowie die eingehenden Stellungnahmen „berücksichtigen“.

► Optionen für die Rechtsform des „Vertragsrechtsinstruments“

Die Kommission erörtert folgende Rechtsformen für das „Vertragsrechtsinstrument“:

- **Option 1: Veröffentlichung der Ergebnisse der Expertengruppe.** Die Ergebnisse der Expertengruppe werden auf der Webseite der Kommission veröffentlicht und dienen als unverbindliches Vorbild für Rechtsvorschriften und Standardvertragsbestimmungen der Mitgliedstaaten und der EU.
- **Option 2: Offizielle „Toolbox“.** Auf Grundlage der Ergebnisse der Expertengruppe wird ein Bezugsrahmen („Toolbox“) geschaffen, der die Kohärenz neuer vertragsrechtlicher Vorschriften der EU sicherstellt.
 - Option 2a: Die Kommission zieht die Toolbox bei der Erarbeitung neuer Vorschriften heran. Rat und EP sind an sie nicht gebunden.
 - Option 2b: Die Toolbox wird durch eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Kommission, Rat und EP eingeführt. Alle drei Institutionen müssen sie bei neuen Legislativakten beachten.
- **Option 3: Empfehlung.** Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten in einer (unverbindlichen) Empfehlung auf, das „Vertragsrechtsinstrument“ als optionale Regelung in nationales Recht zu übernehmen.
- **Option 4: Richtlinie.** Es wird verbindliches EU-Vertragsrecht geschaffen und durch eine Richtlinie eingeführt. Die Mitgliedstaaten müssen es in nationales Recht umsetzen.

- **Option 5: Verordnung.** Es wird verbindliches EU-Vertragsrecht geschaffen und durch eine Verordnung eingeführt. Es gilt dadurch in allen Mitgliedstaaten unmittelbar.
 - Option 5a: Optionales EU-Vertragsrecht: Die Vertragsparteien könnten zwischen diesem und dem nationalen Vertragsrecht wählen.
 - Option 5b: Zwingendes EU-Vertragsrecht („Europäisches Vertragsrecht“): Das EU-Vertragsrecht ersetzt die nationalen Regeln. Dies beseitigt die Zersplitterung und erleichtert die einheitliche Anwendung und Auslegung sowie den Abschluss grenzüberschreitender Verträge.
- ▶ **Optionen für den materiellen Anwendungsbereich des „Vertragsrechtsinstruments“**
Die Kommission stellt vier mögliche materielle Anwendungsbereiche zur Diskussion:
 - **Option A: Enge Auslegung.** Das „Vertragsrechtsinstrument“ regelt nur Vertragsdefinitionen, vorvertragliche Pflichten, Zustandekommen, Rücktrittsrecht, Vertretung, Nichtigkeit, Auslegung, Inhalt und Wirkung von Verträgen, Vertragsausführung, Rechtsbehelf bei Nichterfüllung des Vertrages, Schuldner- und Gläubigermehrheit, Änderung der Vertragspartner, Verrechnung und Zusammenschluss sowie Verjährung.
 - **Option B: Weite Auslegung.** Das „Vertragsrechtsinstrument“ regelt zusätzlich Rückerstattung, außervertragliche Haftung, Erwerb und Verlust von Eigentumsrechten und von dinglichen Sicherheiten für bewegliche Güter.
 - **Option C: Regelung bestimmter Vertragsarten.** Das „Vertragsrechtsinstrument“ enthält zusätzlich besondere Bestimmungen für häufige Vertragsarten (z. B. Kauf- und Dienstleistungsvertrag).
 - **Option D: Europäisches Zivilgesetzbuch.** Geregelt werden das allgemeine Vertragsrecht, einzelne Vertragsarten und andere Schuldverhältnisse (z. B. unerlaubte Handlung, ungerechtfertigte Bereicherung, Geschäftsführung ohne Auftrag).
- ▶ **Einbeziehung nur grenzüberschreitender oder auch innerstaatlicher Verträge?**
 - Das „Vertragsrechtsinstrument“ kann entweder nur grenzüberschreitende oder zusätzlich auch rein innerstaatliche Verträge regeln.
 - Ein Vertragsrecht nur für grenzüberschreitende Verträge, das Kollisionsprobleme löst, kann „maßgeblich“ zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes beitragen.
 - Ein Vertragsrecht für grenzüberschreitende und innerstaatliche Verträge vereinfacht noch stärker das rechtliche Umfeld.
 - Für Unternehmen kann dies Anreize schaffen, über die Grenzen hinaus tätig zu werden, da Unternehmen ihre „Geschäftspolitik“ auf eine Regelung beschränken können.
 - Für Verbraucher, die den ggf. strengeren nationalen Verbraucherschutz behalten wollen, hat es aber „Konsequenzen“.
- ▶ **Online-Handel**
 - Im Online-Handel ist das Wachstumspotential am größten. Daher ist ein auf den Online-Geschäftsverkehr zugeschnittenes „Vertragsrechtsinstrument“ denkbar [s. Mitteilung: Digitale Agenda KOM(2010) 245; vgl. [CEP-Analyse](#)].
 - Es kann allein für grenzüberschreitende oder zusätzlich auch für innerstaatliche Geschäfte gelten.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Bedenken hinsichtlich der Subsidiarität hat die Kommission bei einem „Europäisches Vertragsrecht“ (Option 5b) und einem „Europäisches Zivilgesetzbuch“ (Option D). Ihrer Meinung nach ist ein optionales EU-Vertragsrecht (Option 5a) eine Alternative zur Vollharmonisierung.

Politischer Kontext

2001 führte die Kommission mit einer Mitteilung zum Europäischen Vertragsrecht [KOM(2001) 398] eine Konsultation zu den Problemen durch, die sich aus den Unterschieden der nationalen Vertragsrechtsregeln ergeben. Auf der Grundlage der Konsultationsergebnisse legte sie 2003 einen Aktionsplan [KOM(2003) 68] mit Vorschlägen vor, wie sich die Qualität und Kohärenz des EU-Vertragsrechts durch einen „Gemeinsamen Referenzrahmen“, eine gemeinsame Terminologie und Mustervorschriften verbessern lassen. Ein „Entwurf für einen gemeinsamen Referenzrahmen“ wurde 2008 von einem von der Kommission unterstützten „internationalen akademischen Netz“ vorgelegt. Am 26. April 2010 hat die Kommission für zwei Jahre eine Expertengruppe zur Erarbeitung des gemeinsamen Referenzrahmens eingesetzt (Beschluss 2010/233/EU). Die „Commission on European Contract Law“ erarbeitete Grundsätze eines EU-Vertragsrechts (Principles of European Contract Law, PECL).

Die Kommission hat 2008 bereits einen Richtlinienentwurf für die Vollharmonisierung der Verbraucherrechte unterbreitet [KOM(2008) 614, vgl. [CEP-Analyse](#)]. Bislang haben sich EP und Rat darauf nicht einigen können, da die Vollharmonisierung in einzelnen Mitgliedstaaten auf massive Widerstände stößt [vgl. [CEP-Monitor](#)].

Der Rat forderte im Stockholmer-Programm für 2010-2014 die Kommission auf, einen gemeinsamen Referenzrahmen vorzulegen und sich weiter mit dem Europäischen Vertragsrecht „zu befassen“ [s. Dokument des Rates Nr. 17024/09 vom 2. Dezember 2009 sowie KOM(2010) 171; vgl. [CEP-Analyse](#)].

Nach Auswertung der Konsultation zum Grünbuch wird die Kommission 2012 weitere Vorschläge vorlegen.

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Justiz

Konsultationsverfahren: Jeder Bürger darf Stellung nehmen. Das Verfahren endet am 31. Januar 2011; http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0052_en.htm

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Die Entwicklung eines wie auch immer ausgestalteten europäischen Vertragsrechts ist ein Vorhaben historischen Ausmaßes. Die Expertengruppe, die die Kommission berät, soll sich zwar einen „Überblick“ über die unterschiedlichen nationalen Rechtstraditionen verschaffen; es wird für sie und für die Kommission aber unmöglich sein, *allen* Rechtstraditionen bei der inhaltlichen Ausarbeitung gerecht zu werden. Mit massiven Widerständen ist daher zu rechnen. Bereits die Auseinandersetzungen über den Vorschlag zur Vollharmonisierung der Verbraucherrechte, die nur einen kleinen Teil des Vertragsrechts ausmachen, liefern ein anschauliches Beispiel dafür.

Grundsätzlich stärken aber EU-weit einheitliche Vertragsrechtsregelungen den Binnenmarkt: Sie können die nötige Rechtssicherheit für grenzüberschreitende Geschäfte schaffen und Transaktionskosten senken. Die Entwicklung eines europäischen Vertragsrechts ist daher sachgerecht.

Die Erwartungen an ein europäisches Vertragsrecht sollten jedoch nicht zu hoch sein: Nicht nur unterschiedliche Vertragsrechtsregelungen behindern grenzüberschreitende Geschäfte, sondern auch kulturelle Unterschiede (z. B. Sprache, Sitten und Gebräuche). Diese kann auch ein europäisches Vertragsrecht nicht beseitigen. Zudem erhöht in der kurzen Frist die Einführung europäischer Vertragsrechtsregelungen die Rechtskomplexität und somit die Transaktionskosten. **In der mittleren und langen Frist** hingegen, wenn Erfahrungswerte in der Rechtsanwendung vorliegen, **sinken die Transaktionskosten.**

Vor diesem Hintergrund sind die zur Diskussion gestellten Optionen der Kommission wie folgt zu bewerten:

Rechtsform: Die erwünschte Rechtssicherheit lässt sich nur dann gewährleisten, wenn die Regelungen EU-weit einheitlich umgesetzt werden. Die Optionen 1 bis 4 sind daher ungeeignet. **Einzig die Rechtsform einer Verordnung (Option 5) gewährleistet, dass Vertragsrechtsregelungen EU-weit einheitlich umgesetzt werden,** da sie unmittelbar in den Mitgliedstaaten rechtswirksam ist.

Voraussetzung ist allerdings neben der einheitlichen Umsetzung auch eine einheitliche Rechtsanwendung. Erforderlich hierfür ist eine einheitliche Rechtsprechung und – vorgelagert – eine einheitliche Juristenausbildung. Zu diesen Fragen äußert sich die Kommission nicht.

Ein optionales EU-Vertragsrecht (Option 5a) ist die einzig sinnvolle Option. Nur dies ist politisch durchsetzbar, da bei der inhaltlichen Ausgestaltung des „Vertragsrechtsinstruments“ mit massiven Widerständen zu rechnen ist. **Es** ist auch sachlich geboten, denn ein optional anwendbares EU-Vertragsrecht **zwingt niemanden, erprobte nationale Rechtsvorschriften aufzugeben, und kann seine Überlegenheit gegenüber nationalen Regelungen nach und nach aufzeigen.**

Ein optionales EU-Vertragsrecht sollte von beiden Vertragsparteien bewusst gewählt werden müssen, um gültig zu sein („Opt-in“). Insbesondere bei Verbrauchergeschäften ist es jedoch denkbar, dass Unternehmen in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) die Anwendung der EU-Vertragsrechtsregeln festlegen, sofern diese günstiger für sie sind. Die im Vergleich zu Unternehmen schutzbedürftigeren Verbraucher haben dann keine Wahlfreiheit. Die Kommission äußert sich zu dieser Frage nicht. Es bietet sich jedoch diese Regelung an: Sofern Unternehmen bei Verbrauchergeschäften auf die EU-Vertragsrechtsregelungen zurückgreifen wollen, sollten sie verpflichtet sein, Verträge auch nach nationalen Regelungen anzubieten. Nur dies stellt sicher, dass ein europäisches Vertragsrecht dann gewählt wird, wenn es für das Unternehmen *und* den Verbraucher günstiger ist. Andernfalls gilt nationales Recht. Insbesondere bei mündlichen Verträgen und Geschäften des alltäglichen Lebens (z.B. Einkauf beim Bäcker), stellt dies eine praktikable Lösung dar.

Unternehmen, die Verbraucherverträge sowohl nach nationalem als auch nach EU-Vertragsrecht schließen, können je nach Vertragsrecht unterschiedliche Preise kalkulieren. Bei kürzeren Gewährleistungsfristen etwa kann der Preis geringer sein, weil die Unternehmen geringere Rückstellungen bilden müssen. Der Verbraucher kann somit selbst entscheiden, ob ihm eine längere Garantiezeit einen höheren Preis wert ist.

Eine solche Regelung stellt eine politisch durchsetzbare Alternative zu den festgefahrenen Bemühungen für eine Vollharmonisierung der Verbraucherrechte dar: Zum einen kann die Kommission in einem optionalen EU-Vertragsrecht aufzeigen, wie der Verbraucherschutz ihrer Meinung nach optimal ausgestaltet sein soll. Zum anderen können Unternehmer und Verbraucher selbst entscheiden, ob dies für sie eine Verbesserung darstellt.

Materieller Anwendungsbereich: **Die Transaktionskosten sinken umso stärker, je weiter der materielle Anwendungsbereich ist:** Es wäre wenig gewonnen, wenn infolge einer engen Auslegung (Option A) etwa bei der Rückerstattung oder bei außervertraglicher Haftung auf die jeweiligen nationalen Regelungen zurückgegriffen werden müsste. **Anzustreben ist daher** – unter der Bedingung der optionalen Anwendbarkeit (Option 5a) – die Regelung auch dieser Rechtsfragen (Option B) sowie ebenfalls die Einbeziehung von Sondervorschriften für einzelne Vertragsarten (**Option C**).

Ein umfassendes **Europäisches Zivilgesetzbuch** (Option D) ist dagegen problematisch. Denn außervertragliche gesetzliche Schuldverhältnisse eröffnen eine Wahlmöglichkeit für die betroffenen Rechtssubjekte gerade nicht. Vielmehr müsste gesetzlich festgelegt werden, wann europäisches und wann nationales Zivilrecht anwendbar ist. Dies **ist mit dem Grundsatz der nur optionalen Anwendbarkeit** (Option 5a) **nicht vereinbar.**

Einbeziehung auch innerstaatlicher Verträge: EU-Handeln ist grundsätzlich nur bei grenzüberschreitendem Bezug gerechtfertigt. Dies spricht für ein Instrument alleine für grenzüberschreitende Verträge. **Ein EU-Vertragsrecht** aber, das von den Vertragsparteien als überlegen gegenüber nationalen Regelungen erachtet wird, **sollte auch für innerstaatliche Verträge gelten dürfen – sofern es von den Vertragsparteien freiwillig gewählt wird** („Opt-in“). Eine Gültigkeit nur bei grenzüberschreitenden Geschäften würde die Wahlmöglichkeiten ohne erkennbaren Grund einschränken.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Gemäß Art. 114 Abs. 1 AEUV darf die EU das Vertragsrecht angleichen, wenn dadurch der Binnenmarkt verwirklicht wird. Das ist hier der Fall. Dabei hat sie von einem hohen Verbraucherschutzniveau auszugehen (Art. 114 Abs. 3 AEUV).

Subsidiarität

Die Rechtszersplitterung stellt ein Hindernis für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr dar und mindert die Bereitschaft von Verbrauchern und Unternehmen, im grenzüberschreitenden Handel tätig zu werden. Daher ist die Einführung eines EU-Vertragsrechts mit dem Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 Abs. 3 EUV vereinbar.

Verhältnismäßigkeit

Derzeit fehlt im Bereich des Vertragsrechts ein EU-weit akzeptierter Referenzrahmen, der rechtliche Grundbegriffe definiert und Grundsätze aufstellt. Erst ein solcher Referenzrahmen schafft die erforderliche Grundlage für zukünftige Kodifikationen im Vertragsrecht. Deshalb muss, bevor mit der Arbeit an einem europäischen Vertragsrecht begonnen wird, der derzeit verhandelte Referenzrahmen fertiggestellt sein. Außerdem muss ein EU-Vertragsrecht die Auswirkungen auf andere Bereiche des Zivilrechts (z. B. Sachenrecht, Gesellschaftsrecht) beachten, um Systembrüche zu vermeiden.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet aufgrund erheblicher Unwägbarkeiten, die im Falle der Einführung eines neuen Rechtssystems unvermeidlich **bei der Rechtsanwendung** auftreten, **ein optionales EU-Vertragsrecht**, bei dem die nationalen Regeln parallel anwendbar bleiben. Denn für eine einheitliche Rechtsanwendung bedarf es einer durch ein oberstes EU-Zivilgericht gewährleisteten einheitlichen Auslegung. Ein einheitliches EU-Vertragsrecht schafft außerdem nur Vertrauen, wenn die darin normierten Rechte auch einheitlich durchgesetzt werden können. Daher sollte das EU-Vertragsrecht durch ein europäisches Zivilprozessrecht flankiert werden.

Die Einführung des EU-Vertragsrechts greift in die Hoheitsrechte der Mitgliedstaaten ein, da auch nicht disponible nationale Rechte von ihm verdrängt werden, wenn die Vertragsparteien das EU-Vertragsrecht anwenden. Nicht disponible Rechte tragen dem Umstand Rechnung, dass der Verbraucher im Vergleich zu den Unternehmen in manchen Fällen eine schwächere Verhandlungsposition hat. Deshalb sollen ihm gewisse Rechte auf jeden Fall erhalten bleiben. Nach der hier vorgeschlagenen Regelung, dass Unternehmen, sofern sie bei Verbrauchergeschäften auf die EU-Vertragsrechtsregelungen zurückgreifen wollen, verpflichtet sein sollen, Verträge auch nach nationalen Regelungen anzubieten, besteht keine Gefahr der Benachteiligung der Verbraucher. Sie sind keiner Drucksituation ausgesetzt und werden die EU-Vertragsrechtregeln nur wählen, wenn diese für sie vorteilhaft sind. Dass sie dadurch auf nicht disponible nationale Rechte verzichten, ist deshalb hinnehmbar. Im Übrigen stellt ein optionales EU-Vertragsrecht im Vergleich zu einer Mindest- oder Vollharmonisierung, die nicht disponible nationale Rechte verdrängt, den geringeren Eingriff dar, da die nationalen Regeln parallel bestehen bleiben.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Art. 6 Abs. 2 der Verordnung über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht [„Rom I“; (EG) Nr. 593/2008] bestimmt, dass sich Verbraucher bei grenzüberschreitenden Geschäften unbeschadet einer anderweitigen Rechtswahl stets auf die zwingenden Vorschriften ihres Heimatlandes berufen dürfen. Sollte ein optionales EU-Vertragsrecht für grenzüberschreitende Fälle eingeführt werden, das die nationalen Vorschriften ersetzt, wenn die Vertragsparteien es wählen, darf in diesem Fall diese Vorschrift nicht angewendet werden.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Da neben dem hier favorisierten Modell des optionalen EU-Vertragsrechts die nationalen Regelungen parallel bestehen bleiben, bedarf es keiner Änderungen des deutschen Vertragsrechts.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Entwicklung eines europäischen Vertragsrechts stärkt den Binnenmarkt. Mittel- bis langfristig ist mit einer Senkung von Transaktionskosten zu rechnen. Das EU-Vertragsrecht sollte als Verordnung erlassen werden; nur dies stellt eine einheitliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten sicher. Da bei der inhaltlichen Ausgestaltung mit massiven Widerständen zu rechnen ist, ist ein optionales EU-Vertragsrecht die einzig politisch durchsetzbare Option. Sie ist auch sachgerecht, weil ein optionales EU-Vertragsrecht niemanden zwingt, erprobte nationale Regelungen aufzugeben. Zudem kann es seine Überlegenheit gegenüber nationalen Regelungen in der Rechtsanwendung nach und nach beweisen. Schließlich können nur über ein optionales EU-Vertragsrecht Unwägbarkeiten bei der Rechtsanwendung hingenommen werden, da dann die nationalen Regeln parallel anwendbar bleiben.