



Februar 2011
AK Positionspapier

Grünbuch „Optionen für die Einführung eines Europäischen Vertragsrechts für Verbraucher und Unternehmen“

Wir über uns

Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,2 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüssler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft.

Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.

Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländerebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Herbert Tumpel
Präsident

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 560.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Werner Muhm
Direktor

Die Position der AK im Einzelnen

Im Rahmen des Konsultationsverfahrens zum Grünbuch „Optionen für die Einführung eines Europäischen Vertragsrechts für Verbraucher und Unternehmen“ nimmt die AK wie folgt Stellung:

1. Einleitung

Das Grünbuch der Kommission, „Optionen für die Einführung eines Vertragsrechts für Verbraucher und Unternehmen“ soll „Wege zur Stärkung des Binnenmarktes durch die Entwicklung eines Europäischen Vertragsrechts aufzeigen“. Erklärtes, ausdrücklich genanntes Ziel ist, dass es kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) mit begrenzten Ressourcen ermöglicht werden soll, sich vermehrt auf grenzüberschreitende Geschäfte einzulassen. Unternehmen, so dem Grünbuch der Kommission zu entnehmen, würden sich nur ungern auf grenzüberschreitende Geschäfte einlassen, da beispielsweise ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) an die unterschiedlichen Regelungen anzupassen seien und zudem juristisches Know How und Übersetzungsdienstleistungen zugekauft werden müssten.

Das Konzept eines europäischen Zivilrechts hat als Vision einiges für sich: In einem gemeinsamen Europa stellt sich natürlich die Frage, warum es noch 27 verschiedene Zivilrechtsordnungen mit unterschiedlichen Bestimmungen zu

Vertragsrecht, Deliktsrecht, ungerechtfertigter Bereicherung und Geschäftsführung geben sollte. Die sich seit Jahren hinziehende Diskussion zum Thema auf europäischer Ebene hat jedoch aufgezeigt, dass die Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten hier so weit auseinander liegen, dass eine Einigung auf einen Rechtstext zu einem europäischen Zivilrecht in näherer Zukunft wohl absolut unrealistisch ist. Zudem stellen sich im Zusammenhang mit einer etwaigen Schaffung eines europäischen Zivilrechts wesentliche Fragen der gemeinschaftlichen Kompetenzen, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, wie die Kommission ja sogar selbst im Grünbuch anmerkt. Im Grünbuch der Kommission geht es jedoch nicht darum, die Vision eines europäischen Zivilrechts voranzubringen oder weiterzuentwickeln, sondern die Stoßrichtung ist eine andere: Das Vorhaben soll ausdrücklich dem Abbau von Handelshemmnissen und der Vollendung des Binnenmarktes dienen. Vom Gesamtprojekt eines europäischen Zivilrechts, fokussiert die Kommission – schon dem Titel des Grünbuchs nach – nur mehr auf Verträge, ausdrücklich genannt werden Verbraucher- und Unternehmensverträge, hier vor allem der Kaufvertrag. Dabei geht es vor allem darum Zivilrecht bzw Vertragsrecht gänzlich marktwirtschaftlichen Prinzipien unterzuordnen. Welche Auswirkungen bzw Präjudizien das europäische Vertragsrechtsprojekt auf andere Vertragsarten,

Das mangelnde Verbrauchervertrauen und die Zurückhaltung der VerbraucherInnen beim grenzüberschreitenden Handel hat vielfältige Ursachen.

etwa auch Arbeits- oder Mietverträge, haben könnte, wird nicht einmal mitgedacht und wird im Grünbuch der Kommission mit keinem Wort erwähnt.

2. Einige Gedanken aus Verbraucherschutzrechtlicher Sicht

Für das Projekt des europäischen Vertragsrechts bemüht die Kommission wiederum altbekannte Argumente, zu denen sich die Verbraucherschutzorganisationen mehrfach, unter anderem anlässlich der Überarbeitung des zivilrechtlichen Verbraucherbestands (Vorschlag für eine Richtlinie über Rechte der Verbraucher KOM (2008) 614/4) um eine Richtigstellung bemüht haben: Nicht der Umstand, dass es in der EU 27 in Geltung stehende Rechtsordnungen gibt, sorgt auf Seiten der VerbraucherInnen für Verunsicherung. Die Verordnung 593/200 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I) sichert dem/der VerbraucherIn ohnehin über weite Strecken die Anwendung des ihm/ihr bekannten Vertragsrecht des Heimatstaates. Das mangelnde Verbrauchervertrauen und die Zurückhaltung der VerbraucherInnen beim grenzüberschreitenden Handel hat andere vielfältige Ursachen, beispielsweise Sprachbarrieren, eine im Konfliktfall viel schwierigere außergerichtliche und gerichtliche Rechtsdurchsetzung über die Grenze hinweg, kein durchgängiger Zugang der Bevölkerung zum Internet, die Zunahme unseriöser Internetangebote, generell Schwierigkeiten, die Seriosität unbekannter Anbieter abzuschätzen

oder Probleme mit der Datensicherheit.

Aus verbraucherpolitischer Sicht sind dem mit dem Grünbuch präsentierten Projekt der Einführung eines europäischen Vertragsrechts nicht allzu viele Vorteile zu entnehmen; hingegen sind erhebliche Nachteile zu befürchten:

- Je nach Verbindlichkeitsgrad der zur Auswahl gestellten Optionen schwindet der Spielraum für nationale Maßnahmen. Rechtspolitische Innovation und Rechtsfortentwicklung auf dem Gebiet des allgemeinen Vertrags- und Verbraucherrechts sind mit dem Vorhaben in Frage gestellt. Ein allenfalls akuter Rechtssetzungsbedarf, beispielsweise an Verbraucherschutzmaßnahmen, muss nicht nur das langwierige und behäbige EU-Rechtssetzungsverfahren passieren, sondern hat vor allem auch, wenn es sich dabei um Probleme handelt, die nur einen oder eine geringe Anzahl von Mitgliedstaaten tangieren, keine Chance auf Realisierung.
- Verbraucherschutzrecht wird im Grünbuch vielfach als reines Binnenmarkthemmnis gehandelt, das es zu minimieren gilt. Wie schon bei der Überarbeitung des EU-Verbraucherrechtsbestandes durch das Konzept der Vollharmonisierung plant die Kommission vor allem mit der Option 4 Verbraucherverträge generell über den vergemeinschafteten Verbraucherrechtsbestand hinaus dem nationalen Recht und dessen besseren Schutzstandards zu entziehen: durch eine privatautonome Entscheidung für ein europäisches Vertragsrechtsinstrument durch die Vertragsparteien und

Es wäre auch erforderlich, nicht nur eine von der EU-Kommission eingesetzte ExpertInnengruppe mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zu betrauen; die Mitgliedstaaten sollten von Anbeginn in diese Arbeiten gut eingebunden werden.

gleichzeitig über den Ausschluss von Rom I. Zwar wird betont, dass das europäische Vertragsrechtsinstrument ein hohes Verbraucherschutzniveau gewährleisten soll. Aber spätestens seit Vorliegen des Vorschlags für eine Richtlinie über Rechte der Verbraucher KOM (2008) 614/4 ist klar, dass nicht einmal annähernd die besten Verbraucherschutzstandards in der EU dafür als Bezugspunkt herangezogen werden.

- Im Übrigen würde ein sehr hohes Verbraucherschutzniveau das europäische Vertragsrechtsinstrument aus dem Blickwinkel der Unternehmen wenig attraktiv erscheinen lassen. Daher ist auch aus diesem Grund zu erwarten, dass bei der Ausarbeitung eines europäischen Vertragsrechts primär an den Wünschen der Wirtschaft Maß genommen wird.

Die AK fordert die Kommission daher dazu auf, bei der Konzipierung eines Vertragsrechtes besonders dem Artikel 169 AEUV Beachtung zu schenken, wonach zur Förderung der Interessen der VerbraucherInnen und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus die Union einen Beitrag zu leisten hat und die Mitglieder nicht daran gehindert werden dürfen, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Ebenso tragen die Art 12 und 114 AEUV dem Verbraucherschutz Rechnung und hat die Kommission bei Erstellung des Vertragswerkes von einem hohen Schutzniveau auszugehen. Daneben stellt auch Art 38 der Grundrechtecharta sicher, dass die Politiken ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten haben und berücksich-

tigt auch die Richtlinie 44/99 EG-RL die nationale Kompetenz, strengere verbraucherrechtliche Regelungen erlassen oder aufrecht erhalten zu dürfen.

3. Zur Frage, welche rechtliche Form ein europäisches Vertragsrechtsinstrument haben sollte:

Option 1: Veröffentlichung der Ergebnisse der Expertengruppe

Die AK tritt für eine unverbindliche Form eines europäischen Vertragsrechtsinstruments ein. Über eine vernünftige Strategie bzw so weitgehende Optionen kann genau genommen ohne Kenntnis des Umfangs und der konkreten Inhalte eines derartigen Instruments nicht befunden werden. So gesehen schließt sich die AK der ersten der genannten Optionen an, wonach es in einem ersten Schritt darum gehen sollte, die Ergebnisse der ExpertInnengruppe auf der Website der Kommission zu veröffentlichen, damit sich die Mitgliedstaaten damit vertraut machen können und in eine EU-weite inhaltliche Auseinandersetzung treten können. Es wäre unseres Erachtens auch erforderlich, nicht nur eine von der EU-Kommission eingesetzte ExpertInnengruppe mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zu betrauen; die Mitgliedstaaten sollten von Anbeginn in diese Arbeiten gut eingebunden werden.

Dem Grünbuch entnimmt die AK eine klare Präferenz der Kommission für die Option 4, eine Verordnung zur Einführung eines fakultativen europäischen Vertragsrechtsinstruments. Diese Option wird von der AK klar abgelehnt.

Option 2: Eine offizielle „Toolbox“ für die Rechtssetzungsorgane

Unter Option 2 schlägt die Kommission vor, die Ergebnisse der ExpertInnengruppe als „Toolbox“ festzulegen, welche als Bezugsrahmen für den weiteren Rechtssetzungsprozess dienen könnte. Diese „Toolbox“ könnte entweder im Rahmen einer Mitteilung oder eines Beschlusses der Kommission bzw einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Kommission, Parlament und Rat festgelegt werden. Ohne die Ergebnisse der ExpertInnengruppe zu kennen, kann keine Aussage über die Sinnhaftigkeit einer solchen „Toolbox“ getroffen werden. Der Kommission bleibt es im Rahmen ihres Initiativrechts vorbehalten, bei zukünftigen Rechtsvorhaben auf ihre sinnvoll erscheinenden Ergebnisse der ExpertInnengruppe zurückzugreifen. Den demokratischen Entscheidungsprozess in Rat und Parlament durch eine vorweg genommene interinstitutionelle Vereinbarung zu präjudizieren, wäre jedoch keinesfalls wünschenswert.

Option 3: Kommissionsempfehlung zum Europäischen Vertragsrecht

Option 3 sieht eine Empfehlung der Kommission zum Europäischen Vertragsrecht vor, mit welcher die Mitgliedstaaten aufgefordert werden könnten, das Instrument in das innerstaatliche Recht zu übernehmen bzw durch eine gesamteuropäische Regelung zu ersetzen. Alternativ könnte das europäische Vertragsrechtsinstrument als Alternative zum bestehenden innerstaatlichen Recht von den Mitgliedstaaten über-

nommen werden. Zu begrüßen ist die Unverbindlichkeit dieser Option, wonach es jedem Mitgliedstaat offen stünde, das nationale Recht zu adaptieren. Diese Maßnahme wäre als Schritt zur Annäherung an eine Rechtsvereinheitlichung zu begrüßen und wäre durch weitere Folgemaßnahmen, basierend auf den Ergebnissen der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten, weiter ausbaufähig. Jedoch wäre auch eine Diskussion über die Inhalte der Vorschläge der ExpertInnengruppe notwendig. Diese inhaltliche Auseinandersetzung sollte durch eine Kommissionsempfehlung nicht vorweg genommen werden.

Option 4: Verordnung zur Einführung eines fakultativen europäischen Vertragsrechtsinstruments

Dem Grünbuch entnimmt die AK eine klare Präferenz der Kommission für die Option 4, eine Verordnung zur Einführung eines fakultativen europäischen Vertragsrechtsinstruments. Die Vertragsparteien B2B und B2C sollen darauf privatautonom zugreifen können. Gleichzeitig ist geplant, dass bei Wahl dieses europäischen Vertragsrechtsinstruments die Anwendung von Rom I ausgeschlossen ist. Die Option 4 wird von der AK klar abgelehnt.

Mit dieser Option wird insbesondere die für Verbrauchergeschäfte geschaffene Schutznorm des Art 6 Rom I ausgehebelt, die der/dem VerbraucherIn die Anwendung der Rechtsordnung ihres/seines Heimatlandes sicherstellt, je nachdem ob der/die UnternehmerIn eine Rechtswahl getroffen hat oder nicht. Problematisch – und das nicht

Die Kommission übersieht bei Option 4 geflissentlich, dass sich die VerbraucherInnen die beim abzuschließenden Geschäft geltende Rechtsordnung nicht aussuchen können.

nur von einem verbraucherpolitischen, sondern von einem rechtsstaatlichen Standpunkt aus – ist dabei auch, dass mit dem Ausschluss von Rom I weitere zwingende Regelungen des Internationalen Privatrechts, nämlich der Artikel 9 (Eingriffsnormen) und Artikel 21 (ordre public-Vorbehalt) unterlaufen werden. Diese Regelungen sichern die Anwendung von Vorschriften, die vom jeweiligen Staat vor allem entscheidend für die Wahrung seines öffentlichen Interesses, insbesondere seiner politischen, sozialen oder wirtschaftlichen Organisation, sowie für die Wahrung seiner Grundwerte angesehen werden. Letztlich werden so auch der Privatautonomie gewisse Grenzen gesetzt.

Die Kommission geht auch bei der Option 4 von völlig falschen Schlussfolgerungen aus. In den Erläuterungen ist von einer Wahlfreiheit beider Vertragsparteien die Rede. Damit übersieht die Kommission geflissentlich, dass sich VerbraucherInnen in aller Regel die auf das abzuschließende Geschäft anzuwendende Rechtsordnung nicht aussuchen können. Vor allem im Massengeschäft machen ausschließlich die Unternehmen die Vorgaben. Die VerbraucherInnen können lediglich die von den UnternehmerInnen gewählten Rechtsordnungen akzeptieren oder aber auf das jeweilige Geschäft gänzlich verzichten.

Die Rechtswahl durch die Unternehmen hat zudem einen weiteren negativen Effekt: Unternehmen werden immer jene Vertragsrechtsordnung wählen, die ihren Interessen förderlich ist und auch ein niedrigeres Verbraucherschutzniveau aufweist.

Die Absichtserklärung, bei dem fakultativen europäischen Vertragsrechtsinstrument ein hohes Verbraucherschutzniveau gewährleisten zu wollen, gerät damit zu einem reinen Lippenbekenntnis. Abstriche zu Lasten der VerbraucherInnen sind naheliegend.

Es gibt nun Überlegungen, vor allem die von Schulte-Nölke entwickelte Blue Button-Lösung, den VerbraucherInnen die abschließende Wahl über die Anwendung des fakultativen Vertragsrechtsinstruments einzuräumen. Die VerbraucherInnen sollen dabei durch Anklicken des Blue Buttons im Internet mit dem Onlineshop die europäische Wahlrechtsordnung vertraglich vereinbaren können. Diese Meinung geht unserer Einschätzung nach von der Fiktion aus, dass die VerbraucherInnen in der Lage sind, die Bedeutung einer solchen Rechtswahl sowie Vor- und Nachteile der Wahl der einen oder anderen Rechtsordnung antizipieren zu können und eine wohlinformierte und -begründete Entscheidung für eine der beiden Rechtsordnungen bzw. Vertragsrechte treffen zu können. Eine solche Abwägung würde VerbraucherInnen regelmäßig – auch bei entsprechender Vorabinformation – überfordern. Sie müssten dazu professionellen rechtlichen Rat einholen. Alltägliche Geschäfte mit ausgiebiger Vorabinformation über alternative anzuwendende Rechtsordnungen zu überfrachten und langwierige Vertragsrechtsprüfungen vor Vertragsabschluss erforderlich zu machen, ist aber auch praxisfern und den VerbraucherInnen nicht zumutbar.

Die AK setzt sich für ein unverbindliches Instrument (Option 1) ein, die Optionen 5 bis 7 erscheinen derzeit unrealistisch.

Option 5: Richtlinie über ein europäisches Vertragsrecht

Option 6: Verordnung zur Einführung eines Europäischen Vertragsrechts

Option 7: Verordnung zur Einführung eines Europäischen Zivilrechtsgesetzbuches

Wie vorweg angeführt, setzt sich die AK zum jetzigen Zeitpunkt für ein unverbindliches Instrument (Option 1) ein und regt eine offene Diskussion über die Ergebnisse der Expertengruppe an. Die Option 5-7 erscheinen zum jetzigen Zeitpunkt relativ unrealistisch und politisch wohl nicht mehrheitsfähig, zudem stellen sich insbesondere hinsichtlich der Option 7 Fragen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

Mit einer Richtlinie über ein europäisches Vertragsrecht (Option 5) schlägt die Kommission die Schaffung gemeinsamer Mindeststandards vor, über welche die Mitgliedstaaten hinausgehen könnten. Dies würde – so die Kommission – ein hohes Schutzniveau der VerbraucherInnen gewährleisten. Jedoch mit zwei wesentlichen Einschränkungen: Zum einen ist zu befürchten, dass auch wenn ein europäisches Vertragsrecht vorerst nur zwischen Unternehmen gelten würde, dieses indirekt auch Auswirkungen auf das allgemeine Zivilrecht haben könnte und eine etwaige Diskussion präjudizieren würde. Zum anderen schlägt die Kommission vor, dass Abweichungen der Kommission gemeldet und veröffentlicht werden könnten. Dies würde einen Harmonisierungsdruck in Richtung der gemeinsamen Mindeststandards bedeuten. Zu-

dem hat eine Richtlinie auch den Nachteil, dass nach wie vor kein gemeinsames Vertragsrecht geschaffen würde.

Nach jüngsten Erfahrungen betreffend die Diskussion um die Vollharmonisierung des Verbraucherschutzrechts (siehe oben) hat die AK sehr große Vorbehalte gegen eine Verordnung zur Einführung eines Europäischen Vertragsrechts (Option 6). Diese gilt unabhängig davon, ob ein europäisches Vertragsrecht nur für grenzüberschreitende, oder auch für innerstaatliche Sachverhalte gelten würde. In der Regel führt eine Vollharmonisierung immer zu einem niedrigeren Verbraucherschutzniveau, da ansonsten die Zustimmung der Mitgliedstaaten im Rat nicht zu erzielen wäre.

4. Zur Frage, welche Vertragsarten das Instrument regeln sollte:

Ein europäisches Vertragsrechtsinstrument sollte – egal, wie immer man grundsätzlich zu seiner Rechtsform steht – auf eine allgemeine Anwendung ausgerichtet sein. Ein Auseinanderdividieren von Verbraucherverträgen und Unternehmerverträgen sowie von Fernabsatzgeschäften und Vertragsabschlüssen im stationären Handel wäre höchst problematisch. Es würden vertragsrechtliche Parallelwelten geschaffen, die in grundsätzlichen Zivilrechtsfragen, wie beispielsweise Gewährleistung, Lieferverzug oder Rückabwicklung unterschiedliche Entwicklungen nehmen können.

Die Rechtsinstitute sind so offen zu konzipieren, dass ihre generelle Anwendbarkeit möglich ist.

Eine Aufspaltung des Vertragsrechts kann aber auch rechtssystematische Schieflagen und unlösbare Widersprüche erzeugen: Wenn beispielsweise die Gewährleistung oder der Lieferverzug für VerbraucherInnen in der EU ungünstiger geregelt ist als national für alle Rechtsunterworfenen und somit auch für UnternehmerInnen. Damit würde aber dieses Vorhaben eines europäischen Vertragsrechtsinstruments keinen Beitrag zur Vereinheitlichung des Rechts und vereinfachten Rechtsanwendung liefern, sondern gerade das Gegenteil bewirken.

5. Zur Frage, welchen sachlichen Anwendungsbereich das Instrument regeln sollte:

Auch in diesem Zusammenhang möchte die AK betonen, dass es geradezu fahrlässig wäre, die Rechtsinstitute eines europäischen Vertragsrechts nur auf bestimmte Vertragsarten zuzuschneiden und nicht ihre Relevanz für andere Vertragsarten mitzudenken. Die Rechtsinstitute sind so offen zu konzipieren, dass ihre generelle Anwendbarkeit möglich ist.

Wir ersuchen daher eindringlich um Berücksichtigung unserer Anregungen bei den weiteren Arbeiten.

Für weitere Fragen steht Ihnen gerne

Alice Wagner

T + 43 (0) 1 501 65 2368
alice.wagner@akwien.at

oder

Jutta Repl

T +43 (0) 1 501 65 2277
jutta.repl@akwien.at

sowie

Frank Ey

(in unserem Brüsseler Büro)
T +32 (0) 2 230 62 54
frank.ey@akeuropa.eu

zur Verfügung.

Bundesarbeitskammer Österreich

Prinz-Eugen-Strasse, 20-22
A-1040 Wien, Österreich
T +43 (0) 1 501 65-0
F +43 (0) 1 501 65-0

AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei
der EU
Avenue de Cortenbergh, 30
B-1040 Brüssel, Belgien
T +32 (0) 2 230 62 54
F +32 (0) 2 230 29 73